

PAWEŁ ANTKOWIAK

ŁUKASZ SCHEFFS

**TEORIA I PRAKTYKA  
PRZYWÓDZTWA POLITYCZNEGO  
NA PRZYKŁADZIE  
BEZPOŚREDNICH WYBORÓW WÓJTA,  
BURMISTRZA I PREZYDENTA MIASTA**



POZNAŃ 2016

Biblioteka Wydziału  
Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM  
w Poznaniu

sygn. ... 29 121 .....

Recenzenci:

**prof. dr hab. Piotr Pawełczyk**

**prof. dr hab. Jacek Wojnicki**

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe  
Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa  
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
ul. Umultowska 89a, 61-614 Poznań

**ISBN 978-83-62907-95-3**

**Skład i projekt okładki: Filip Biały**

## Spis treści

WSTĘP .....	5
ROZDZIAŁ I. ISTOTA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE .....	8
1. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego .....	8
2. Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce .....	16
2.1. Początki nowoczesnego samorządu terytorialnego na ziemiach polskich .....	16
2.2. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej .....	22
2.3. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego po roku 1945 .....	30
2.4. Restytucja samorządu terytorialnego po roku 1989 .....	33
3. Perspektywy rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce .....	41
ROZDZIAŁ II. WÓJTA, BURMISTRZ, PREZYDENT MIASTA .....	44
1. Struktura organizacyjna i zadania samorządu gminnego w Polsce .....	44
1.1. Gmina w strukturze samorządu terytorialnego .....	45
1.2. Zadania gminy .....	48
1.3. Organy gminy .....	51
1.4. Miasto na prawach powiatu .....	56
2. Pozycja ustrojowa wójta, burmistrza, prezydenta miasta .....	57
ROZDZIAŁ III. WYBORY WÓJTA, BURMISTRZA, PREZYDENTA MIASTA W ŚWIETLE OBOWIĄZUJĄCEGO PRAWA .....	61
1. Evolucja samorządowej ordynacji wyborczej w Polsce .....	61
1.1. Rok 1990 .....	61
1.2. Rok 1994 .....	63
1.3. Rok 1998 .....	65
1.4. Rok 2002 .....	68
1.5. Rok 2006 .....	71
1.6. Rok 2010 .....	75
1.6. Rok 2014 .....	77
1.7. Przyszłość samorządowego prawa wyborczego .....	79
2. Zasady rywalizacji wyborczej na urząd wójta, burmistrza lub prezydenta miasta .....	82
ROZDZIAŁ IV. MARKETING POLITYCZNY W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM .....	88
1. Pojęcie i istota marketingu politycznego .....	88
2. Strategia w marketingu politycznym .....	101
3. Marketing polityczny na poziomie lokalnym .....	106

ROZDZIAŁ V. PROCES PERSONALIZACJI POLITYKI W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.....	114
1. Przywództwo w samorządzie terytorialnym.....	114
2. Symptomy postępującego procesu personalizacji polityki.....	120
3. Personalizacja polityki na poziomie lokalnym.....	132
ROZDZIAŁ VI. EMPIRYCZNE UZASADNIENIA DLA PROCESU PERSONALIZACJI POLITYKI .....	139
1. Postrzeganie cech osobowości a charakterystyka przymiotnikowa liderów politycznych w Polsce – przegląd wybranych badań.....	139
2. Wójt, burmistrz i prezydent miasta. Postępujący proces personalizacji polityki a nowy wymiar przywództwa na poziomie lokalnym .....	151
ZAKOŃCZENIE.....	172
BIBLIOGRAFIA.....	176

## WSTĘP

Przemiany systemowe w Polsce zapoczątkowane w 1989 roku przyczyniły się do powstania państwa prawa, opierającego swój ustrój na zasadach demokratycznych, przy poszanowaniu podstawowych praw i wolności człowieka. Dekada lat 90. XX wieku to burzliwy okres przemian, którego integralną częścią było m.in. wprowadzenie samorządu terytorialnego. Trzeba więc pamiętać, że oprócz przekształceń wolnorynkowych, jednym z najistotniejszych osiągnięć tego okresu była reforma samorządowa. Dziś należy stwierdzić, że rozwój samorządu terytorialnego, wypada uznać za jedno z najważniejszych osiągnięć III RP.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina, która powinna spełniać oczekiwania mieszkańców i działać na rzecz dobra wspólnoty samorządowej, tworzonej przez społeczność zamieszkującą na jej terytorium. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Jest jednocześnie formą administracji zdecentralizowanej, a w zakresie wykonywania zadań własnych podlega jedynie ustawom. Nie ulega również wątpliwości, że jest także najbliższa obywatelowi, ponieważ to właśnie na poziomie gminy mieszkańcy realizują większość spraw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej. W tym kontekście szczególnej uwagi wymaga najbardziej wyrazista instytucja tej administracji (w jej formalnym i pozaformalnym wymiarze), tj. wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Innymi słowy, ucieleśnieniem lokalnej demokracji jest samorząd gminny. „Jego zaistnienie w Polsce było uwarunkowane przeniesieniem ustroju na demokratyczne tory i wdrożeniem szeregu instytucji i procedur demokratycznych, a przede wszystkim decentralizacji władzy państwowej. Tym samym demokracja w Polsce zyskała dodatkowy wymiar lokalny, który również podlega ocenom w zakresie stanu instytucjonalizacji oraz internalizacji wartości demokratycznych przez członków zbiorowości”<sup>1</sup>. Najbardziej jaskrawym elementem tej instytucji jest dziś jednoosobowy organ wykonawczy, który na mocy ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta zyskał silną pozycję ustrojową. Przedmiotowa nowela sprawiła bowiem, że w instytucjonalnym podziale władzy na stanowiącą i wykonawczą doszło

<sup>1</sup> J. Kowalik, *Demokracja lokalna a idea ograniczenia liczby kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, „Political Preferences” 2015, no. 10, s. 161.

do zasadniczego wzmocnienia pozycji i znaczenia monokratycznego organu w stosunku do władzy rady gminy. Jednym z zasadniczych powodów takich przeobrażeń było z kolei słabnące od pewnego czasu zainteresowanie różnych społeczności lokalnymi sprawami. Remedium na tego rodzaju sytuację miała być m.in. szeroko pojęta personalizacja władzy i identyfikacja odpowiedzialności – przynajmniej na poziomie gminy – z osobą włodarza<sup>2</sup>.

Po blisko piętnastu latach od momentu wprowadzenia tego modelu ustrojowego zasadne wydaje się podjęcie refleksji dotyczącej skutków takich a nie innych przeobrażeń w samorządzie gminnym, dodatkowo z uwzględnieniem czynników społecznych i politycznych tych zmian. Tym bardziej, że jedno z ostatnich badań przeprowadzonych i opracowanych przez Centrum Badania Opinii Społecznej sugeruje, że po zmianie sposobu obsadzania stanowisk wójta, burmistrza i prezydenta miasta połowa Polaków (50%) pozytywnie ocenia jej konsekwencje. Jedna piąta badanych (22%) sądzi, że zmiana sposobu wybierania organów wykonawczych w gminach nie wpłynęła na działalność samorządów, natomiast zdaniem zaledwie 6% respondentów wywarło to negatywy wpływ<sup>3</sup>. Dodatkowo wyniki tego samego badania potwierdzają dość powszechną opinię, że przeważająca część społeczeństwa (a przynajmniej badanych) przypisuje wpływ na sytuację swojej gminy jej organom: radzie – 64% oraz wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta – 75%<sup>4</sup>.

Mając na względzie, że sposób wyboru, pozycja ustrojowa, rola i znaczenie organu wykonawczego gminy w zasadniczy sposób prowadzi do osobowej, społecznej i politycznej odpowiedzialności, która znajduje wyraz w procesie personalizacji polityki, w toku dalszego wyводу, dążyć będziemy do weryfikacji twierdzenia, jakoby na poziomie samorządu gminnego nie tylko następowało nieustanne wzmacnianie tego procesu, ale dodatkowo umiejscowienie go w obrębie komunikacji politycznej ze szczególnym uwzględnieniem okresu wyborczego i działań podejmowanych w ramach szeroko pojętego marketingu politycznego. Obecnie bowiem, jak nigdy wcześniej, samorządy różnych szczebli dążą do profesjonalizacji działań związanych z komunikacją okresu między- i wyborczego. Otwartym pozostaje na razie pytanie, w czym dokładnie przejawia się personalizacja polityki na poziomie lokalnym, czy odbiega od ogólnych tendencji charakterystycznych dla tego procesu, i w resz-

<sup>2</sup> Ibidem, s. 163.

<sup>3</sup> N. Hipsz, *25 lat państwa obywatelskiego. Społeczne oceny samorządności terytorialnej*, Komunikat z badań Nr 69/2015, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2015, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K\\_069\\_15](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_069_15).

<sup>4</sup> Ibidem.

cie jak ustosunkowują się do niej najbardziej zainteresowani: wyborcy (obywatele) oraz samorządowcy? Ważne wydaje się również ustalenie na czym polega i jak wygląda sposób prezentacji współczesnego lidera samorządowego, tym bardziej, że siła i wpływ tego ostatniego determinują fenomen personalizacji? Ciekawe z poznawczego punktu widzenia jest także wskazanie elementów składowych tej prezentacji. Niezwykle nurtujące pozostaje również, czy elementem składowym tej kreacji są atrybuty wprost związane z prezencją czy też w grę wchodzi bardziej merytoryczne czynniki?

Andrzej K. Piasecki stwierdził, że: „W obliczu postępujących procesów globalizacji, umacniania się struktur międzynarodowych, a jednocześnie zmieniającej się roli państwa (czego wyrazem jest zniesienie lub osłabienie takich jego atrybutów, jak prawodawstwo, armia, język, waluta), niejako na zasadzie przeciwwagi odradza się lokalny patriotyzm, wzrasta znaczenie polityki gmin, miast i metropolii społeczno-ekonomicznych, rośnie rola regionów i polityki regionalnej”<sup>5</sup>. Na tej kanwie na znaczeniu zyskują organy władzy samorządowej z wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta na czele, a refleksja na ten temat wydaje się niezbędna.

Do rąk czytelników oddajemy książkę, której ideą jest próba spojrzenia na dokonujące się procesy przeobrażeń polskiego samorządu na poziomie gminy ze szczególnym uwzględnieniem jednoosobowych organów wykonawczych. Bilans piętnastu lat, od momentu wprowadzenia bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów, skłania do pierwszych wniosków dotyczących miejsca i roli tych organów, tym bardziej, że zaimplementowane w 2002 roku rozwiązania instytucjonalne przyczyniły się także do przeobrażeń społeczno-politycznych, co ma swój wyraz również na etapie rywalizacji wyborczej<sup>6</sup>. Zupełnie przez przypadek moment wydania tej publikacji nałożył się na dyskusję dotyczącą zasadniczych przeobrażeń samorządu terytorialnego w Polsce, które mają przede wszystkim dotknąć monokratycznego organu wykonawczego.

Paweł Antkowiak  
Łukasz Scheffs

<sup>5</sup> A.K. Piasecki, *Menadżer i polityk – wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Kraków 2006, s. 5.

<sup>6</sup> Zob. A. Szczudlińska-Kanoś, *Marketing polityczny w regionie*, Kraków 2011.

## ROZDZIAŁ I

### ISTOTA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

#### I. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego

W literaturze przedmiotu spotykamy się z bardzo różnym ujmowaniem samorządu. Termin ten używany jest w szerokim znaczeniu (politycznym czy socjologicznym), gdzie cecha samorządności przypisywana jest różnym grupom społecznym czy wyłonionym przez te grupy organom bez względu na to, czy realizują funkcje z zakresu administracji publicznej<sup>1</sup>.

Wydarzeniem przełomowym dla powstania nowoczesnego samorządu, który wyposażony jest w kompetencje administracyjne był niewątpliwie upadek państwa feudalnego, co w konsekwencji doprowadziło do zniesienia społeczeństwa stanowego. Samorząd jako pojęcie prawne powstał dopiero w momencie, gdy stosunek panującego w państwie absolutnym do poddanych ze stosunku władzy zaczął się zmieniać w stosunek prawny, jednostka fizyczna zaczęła nabywać prawa publiczne, a powstające państwo konstytucyjne i praworządne na mocy swej ustawodawczej władzy zorganizowało związki gminne dla swoich celów i włączyło je jako jednostki publicznoprawne w swój organizm<sup>2</sup>.

Wraz z upadkiem społeczeństwa stanowego zaczęła się kształtować demokracja obywatelska, w której wszyscy ludzie są wolni i równi wobec prawa i są podmiotem władzy. Powstanie społeczeństwa obywatelskiego wiąże się z rewolucją francuską z 1789 roku, w której główną rolę odegrało mieszczaństwo. W wyniku rewolucji obalono system feudalny w formie monarchii absolutnej. Przebieg rewolucji i jej kluczowe hasła – „Wolność, Równość, Braterstwo” – wywarły olbrzymi wpływ na losy ówczesnego świata. Można zaryzykować stwierdzenie, że rewolucja francuska była punktem zwrotnym w dziejach ludzkości. Nie mniejszy wpływ na powstanie i rozwój demokracji obywatelskiej

<sup>1</sup> Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, (w:) *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2004, s. 113.

<sup>2</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 9-10.

wywarła rewolucja amerykańska, której skutkiem była niepodległość Stanów Zjednoczonych<sup>3</sup>.

Samo pojęcie samorząd pojawiło się w nauce prawa niemieckiego w XIX wieku. Przez samorząd – *Selbstverwaltung* – rozumiano urządzenie administracyjne gminy. *Selbstverwaltung* jest skrótem wyrazów *Selbständige* i *Verwaltung*, co w polskim tłumaczeniu oznacza samodzielny zarząd. Z kolei w literaturze francuskiej pojęcie samorządu jest nieznanne. Instytucje tego typu określa się mianem *décentralisation*, czyli decentralizacja<sup>4</sup>. Termin ten miał określać granice uprawnień gminy<sup>5</sup>.

Warto także zwrócić uwagę na trzy zasadnicze koncepcje, które zyskały miano teorii samorządu, a więc: naturalistyczną, państwową i polityczną. Teoria naturalistyczna należy już do historii, niemniej jednak wywarła ona ogromny wpływ na rozwój samorządności. Według tej teorii samorząd przeciwstawia się państwu jako czynnik od niego niezależny. Zgodnie z koncepcją „wolności gminy”, wyprowadzaną z naturalnego prawa komuny, gmina jest starsza od państwa i to państwo od gminy może wywodzić swe prawa. Zatem to państwo istnieje dla gminy, a nie gmina dla państwa. Gmina jako materialny i konieczny związek, nie stworzony przez państwo jest dla niego nietykalna<sup>6</sup>.

Z krytyki teorii naturalistycznej, w drugiej połowie XIX wieku, powstała na gruncie szkoły niemieckiej teoria państwowa samorządu, która do dziś inspiruje uczonych do dalszej refleksji nad istotą samorządu. U podstaw tej teorii legła idea suwerenności państwa. Oznacza ona, że państwo wykonuje władzę bezpośrednio przez własne organy, ale może część swego władztwa przekazać miejscowemu społeczeństwu jako odrębnemu podmiotowi prawnemu, wchodzącemu w stosunki prawne z państwem. Zgodnie z tą teorią istota samorządu polega na wykonywaniu praw zwierzchnich odstąpionych przez państwo korpóra-

<sup>3</sup> S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, (w:) *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2004, s. 14.

<sup>4</sup> Decentralizacja w znaczeniu prawa administracyjnego, to taki system, w którym istnieje większa liczba samodzielnych ośrodków sprawujących administrację publiczną przy jednym centralnym. Andrzej Chodubski traktuje decentralizację, jako proces przekazywania na rzecz organizacji niepodporządkowanych strukturom rządowym pewnych funkcji publicznych zastrzeżonych dotąd dla rządu centralnego. Organizacje te są uwalniane od hierarchicznego podporządkowania, pozostając reprezentacją interesów lokalnych społeczności (zob. A. Chodubski, *Samorząd lokalny jako zjawisko cywilizacyjne odwrótu od społeczeństwa masowego*, [w:] *Samorząd gminny w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, pod red. B. Nawrota, J. Pokładeckiego, Poznań 1999).

<sup>5</sup> R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004, s. 19.

<sup>6</sup> S. Wykrętowicz, *Samorząd jako...*, op. cit., s. 61-63.

cjon samorządowym jako ich własne prawo. W takim ujęciu samorząd traktowany jest jako urzeczywistnienie idei decentralizacji zarządzania państwem. Zwolennicy teorii państwowej podkreślają, że istnieją granice władzy samorządowej, że delegacja ustawowa, w której państwo przekazuje pewne zadania na szczebel samorządowy, nigdy nie jest pełna, a dotyczy ona tylko określonej grupy zadań, które są ściśle wymienione w ustawie<sup>7</sup>.

W ramach teorii politycznej istoty samorządu upatruje się albo w osobowym składzie organów samorządowych (honorowi urzędnicy), albo w udziale społeczeństwa w administracji publicznej. Główny przedstawiciel tej teorii Rudolf von Gneist identyfikuje samorząd z administracją państwową wykonywaną przy pomocy honorowych urzędników, podkreślając ich niezależność, jako ważny sprawdzian samorządu. Jego zdaniem istota władzy lokalnej leży w bezpłatności, czyli honorowości urzędników samorządowych. Jednak jak się wydaje, w sposób najbardziej jasny i przejrzysty istotę samorządu wyjaśnia teoria państwowa, która traktuje samorząd jako ważny element władzy publicznej<sup>8</sup>.

Nie ulega zatem wątpliwości, że nowoczesny samorząd krystalizował się na tle przemiany państwa absolutnego w państwo konstytucyjne i samorządne, którego podstawą była walka jednostki o prawa publiczne. W toku rozważań tej pracy chodzi o samorząd w węższym znaczeniu, w jakim występował w doktrynie państwa kapitalistycznego. W tym ujęciu przez samorząd rozumieć będziemy tylko takie grupy społeczne i ich reprezentację, które zostały powołane przepisami prawa w celu sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych. Należy również zaznaczyć, że konieczne jest, aby te grupy społeczne oraz wyłonione przez nie organy wykonywały wszystkie swe zadania w formach władczych. Podmioty te muszą zaliczać się ponadto do podmiotów prawa publicznego a nie prawa prywatnego. Samorząd jest niewątpliwie jedną z postaci administracji zdecentralizowanej<sup>9</sup>.

Do najistotniejszych cech samorządu zalicza się to, że:

- przepisy prawa powinny zabezpieczać określonym grupom społecznym i wyłonionym przez nie organom prawo do zarządzania „swoimi” sprawami (korporacyjny czy zrzeczeniowy charakter samorządu);
- grupy te uczestniczą w wykonywaniu samorządu obligatoryjnie z mocy ustawy (członkiem samorządu staje się z mocy ustawy, a nie dobrowolnie z mocy własnego oświadczenia woli);

<sup>7</sup> Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 28.

<sup>8</sup> S. Wykretowicz, *Samorząd jako...*, op. cit., s. 66-68.

<sup>9</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 6.

- grupy te i ich organy wykonują zadania należące do administracji publicznej;
- owo zarządzanie odbywa się na zasadach samodzielności (decentralizacji); wkraczanie w formie nadzoru w działalność samorządu możliwe jest tylko i wyłącznie w formach przewidzianych ustawą w sposób nienaruszający samodzielności korporacji samorządowej<sup>10</sup>.

Tak pojmowany samorząd może przybierać różne formy czy też postacie, w zależności od kryterium więzi, jakie łączą członków tego samorządu. Kiedy podstawą wyodrębnienia samorządu jest więź terytorialna – mówimy o samorządzie terytorialnym, gdy jest nią więź gospodarcza – mówimy o samorządzie gospodarczym, gdy natomiast jest to więź wynikająca z wykonywanego zawodu – mowa jest o samorządzie zawodowym. Czasem w literaturze przeciwstawia się pozostałe formy samorządu, ujmując je jako samorząd specjalny<sup>11</sup>.

Aby uporządkować elementy określające istotę samorządu terytorialnego należałoby przyjąć, że przesadzają o niej następujące elementy: podmiot oraz przedmiot samorządu, a także sposób wykonywania przezeń zadań publicznych. Istnieje cały szereg pojęć charakteryzujących samorząd terytorialny, począwszy od definicji Włodzimierza Wakara, Jerzego Panejki czy Tadeusza Bigo, skończywszy na współczesnych uczonych takich jak Bogdan Dolnicki czy Zbigniew Leoński. Zdaniem Eugeniusza Ochendowskiego: „samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań”. Zatem istotą samorządu terytorialnego jest zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych<sup>12</sup>. Również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego<sup>13</sup>, a dokładniej w art. 3 ust. 1 tego aktu zatytułowanym „Koncepcja samorządu terytorialnego” ustanowiono, że samorząd terytorialny oznacza „prawo i zdolność społeczności lokalnych w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Z. Leoński, *Ustrój i zadania...*, op. cit., s. 114.

<sup>11</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, s. 7; por. R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy...*, op. cit., s. 27-28.

<sup>12</sup> J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 20.

<sup>13</sup> Dz. U. 1994 nr 124 poz. 607.

<sup>14</sup> K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 24.

Podstawowe znaczenie ustrojowe z punktu widzenia rozważań tej pracy ma zatem samorząd terytorialny. Obecnie obowiązująca Konstytucja z 1997 roku stanowi, iż „ustrój Rzeczypospolitej zapewnia decentralizację władzy publicznej” (art. 15 ust. 2) oraz że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej” (art. 16 ust. 2), a także „ogół mieszkańców zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową” (art. 16 ust. 1)<sup>15</sup>. Cały rozdział VII Konstytucji poświęcony został zagadnieniom związanym z samorządem terytorialnym (art. 163-172). Z zapisów tych wynika, że samorząd terytorialny powinien działać na wszystkich szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego, a ponadto powinien wykonywać istotną część zadań publicznych. Przewidziano również tworzenie samorządu zawodowego i inne formy samorządności, ale mają one już mniejsze znaczenie. Można zatem uznać, iż samorząd terytorialny jest instytucją gwarantowaną Konstytucją, ale także że to właśnie ustawa zasadnicza przypisuje mu szczególną rolę wśród terenowych organów administracji publicznej<sup>16</sup>.

Z punktu widzenia prawa administracyjnego samorząd terytorialny jest formą ustrojową zdecentralizowanej administracji publicznej, wykonującą przydzielone mu w drodze ustawy zadania własne i na własną odpowiedzialność. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego są adresatami norm prawnych sytuujących je jako wyodrębnione podmioty prawne w strukturze organizacyjnej państwa. W miejsce dotychczas jednolitej i działającej na zasadzie centralizmu i hierarchicznego podporządkowania administracji państwowej występuje administracja rządowa i samorządowa<sup>17</sup>.

Z faktu, że korporacja, nazywana samorządem terytorialnym, wykonuje zadania publiczne samodzielnie i na własną odpowiedzialność, wynika przypisanie jej przymiotu podmiotowości publicznoprawnej odrębnej od państwa oraz wyodrębnienie majątkowe, co w konsekwencji powoduje rozróżnienie interesu samorządu od państwa<sup>18</sup>. Dlatego też obszar działania samorządu jest określony w drodze ustawy i w tym

<sup>15</sup> Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>16</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 7.

<sup>17</sup> J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 20.

<sup>18</sup> Kwestia tego, czy samorząd terytorialny posiada osobowość prawną, a w szczególności osobowość prawa publicznego, była i jest przedmiotem sporów zarówno w literaturze polskiej jak i zagranicznej. Tak na przykład Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 1985 roku nie wskazuje na konieczność posiadania osobowości prawnej przez samorząd terytorialny, pozostawiając tę kwestię do rozstrzygnięcia poszczególnym krajom (por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2006, s. 62-63).

zakresie podlega ochronie sądowej. Natomiast z faktu wykonywania administracji państwowej wynika wyposażenie organów samorządowych w możliwość stosowania władztwa administracyjnego oraz poddanie jego działalności nadzorowi ze strony organów państwa, ale tylko wedle kryterium legalności, czyli zgodności z prawem<sup>19</sup>.

Samorząd nie jest i być nie może w polskim systemie ustawodawczym organizacją autonomiczną<sup>20</sup>. Samodzielność samorządu nie polega mianowicie na całkowitym uniezależnieniu się od państwa, ale na dokładnym określeniu, kiedy oraz w jakich formach organy państwa mogą ingerować w sferę zastrzeżoną dla samodzielnego działania organów samorządu terytorialnego. O ile więc przyjęty w Polsce model państwa unitarnego wyklucza możliwości istnienia autonomicznego terytorialnego władztwa ustawodawczego, o tyle w ramach zapewnienia realizacji zasady decentralizacji konieczne jest przekazanie jednostkom terytorialnym nie tylko kompetencji wykonawczych, ale i szeroko rozumianej funkcji prawotwórczej<sup>21</sup>.

Proces decentralizacji, którego efektem jest tworzenie samorządu terytorialnego jest traktowany jako przeciwstawny omnipotencji państwa model rozwoju społeczeństwa. Zjawisko lokalizmu i regionalizmu stanowią autentyczną wartość społeczeństwa, które otrzymało prawo do sprawowania władzy we własnym interesie. Władza ta stała się narzędziem wyrażania interesów społeczności lokalnej oraz sprzyja jej partycypacji. Samorząd zatem traktowany jest jako strażnik demokracji i wolności osobistej we współczesnym państwie. Umożliwia on ponadto podejmowanie zbiorowych decyzji oraz stanowi forum wyrażania poglądów, w którym uczestniczą członkowie społeczności lokalnej. Prawem funkcjonowania społeczności lokalnej jest sposób organizacji wewnętrznej poprzez tworzenie grup przedstawicielskich, które umożliwiają obywatelowi dostęp do władzy lokalnej<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 20.

<sup>20</sup> Autonomia jest to forma ustroju państwowego zagwarantowanego w aktach prawnych władzy centralnej i oznacza, iż terytorium lub terytoria wyróżniające się od pozostałych części państwa przynajmniej jedną specyficzną cechą i z uwagi na nią posiadają ustanowiony przez tę władzę zakres praw szerszych od tego, którym władają jednostki administracyjno-terytorialnego podziału państwa (zob. J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 21).

<sup>21</sup> D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w orzecznictwie pokonstytucyjnym*, (w:) *Samorząd terytorialny – zasady ustrojowe i praktyka*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005, s. 10.

<sup>22</sup> B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006, s. 208.

W trójstopniowym podziale terytorialnym samorządu w Polsce pod pojęciem gminy należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Wspólnota oznacza, że przynależność do gminy wynika z mocy samego prawa oraz okoliczności, że przynależność ta nie zależy ani od organów samorządowych ani też od woli mieszkańców. Gmina jest zatem prawnie zorganizowanym terytorialnym związkiem mieszkańców, określonym w ustawie jako wspólnota samorządowa i wyodrębnionym od państwa poprzez nadanie osobowości prawnej. Powiat należy rozumieć jako lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Jest on zatem prawnie zorganizowanym związkiem terytorialnym osób go zamieszkujących. Posiada ponadto osobowość prawną wyodrębniającą go zarówno od państwa, jak i pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. Województwo natomiast oznacza zarówno jednostkę samorządu terytorialnego (regionalną wspólnotę samorządową), jak i największą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej. Elementami konstytuującymi województwo są więc określona społeczność regionalna oraz określony obszar kraju. Województwo ma osobowość prawną, co wyodrębnia je od państwa oraz od pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, a przynależność do niego następuje z mocy samego prawa<sup>23</sup>.

Prawem i obowiązkiem samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej przez świadczenie usług w zakresie użyteczności publicznej. Usługi dostarczane ze szczebla centralnego nie zawsze są adekwatne do oczekiwań społeczności, a ich ujednolicony charakter nie pozwala na zachowanie tożsamości lokalnej czy regionalnej. Celem podziału zadań i kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorządową jest ich realizacja przez te struktury, które potrafią właściwie i skutecznie je wykonywać. W krajach z długą tradycją demokracji społeczeństwo przyzwyczało się do obecności instytucji samorządowych i nie zapomniało o ich istocie. Z kolei w krajach doświadczających transformacji ustrojowej, entuzjazm wobec nowości, jaką jest samorządność lokalna hamowany jest przez brak doświadczenia i nieumiejętność koordynowania procesu jego kształtowania<sup>24</sup>.

Należy również wyraźnie powiedzieć, że samorząd terytorialny jako instytucja życia publicznego posiada wyraźny charakter polityczny. O charakterze tym przesądzają przede wszystkim: sposób wyboru władz samorządowych i mechanizm sprawowania władzy. Organy stanowiące oraz zarządzająco-wykonawcze są w pełni ciałami politycznymi. W świetle

<sup>23</sup> J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 21-22.

<sup>24</sup> B. Słobodzian, *Współczesny system...*, s. 207-209.

realiów polskiej transformacji ustrojowej nie spełniły się w pełni wizje twórców odrodzonego samorządu, którzy na gruncie doświadczeń angielskich czy szwajcarskich budowali wizję idealistycznych struktur, zdolnych do służenia społecznościom lokalnym ponad zorganizowanymi grupami interesów i partiami politycznymi<sup>25</sup>. W praktyce bowiem często zdarzało się tak, że samorząd bywał zdominowany przez partie i bloki wyborcze, które tworzyły układy jednopartyjne lub koalicyjne. Gra interesów nasila się w szczególności w okresie wyborczym, w którym samorządy stają się obszarem walki politycznej, często przybierającej bardzo ostre formy. Takie traktowanie samorządu powoduje, że trudno jest osiągnąć nadrzędny cel, jakim jest dobro publiczne. Władze samorządowe powinny działać w interesie społeczności lokalnych i regionalnych, a nie tracić energię na nieustające rozgrywki polityczne, bo nie taka jest rola lokalnych struktur samorządowych<sup>26</sup>.

Mimo uwag krytycznych dotyczących upartyjnienia samorządu, wartości przypisywane samorządowi terytorialnemu utwierdzają w przekonaniu, że jest on wyrazicielem zasad demokratycznego państwa prawa<sup>27</sup>. Przekazanie części władzy, uprawnień i zadań zdecentralizowanym strukturom państwa świadczy o ich znaczącej roli. Poczucie odrębności terytorialnej, kulturowej czy ekonomicznej znalazło swój wyraz właśnie w samorządzie terytorialnym. Każda bowiem społeczność lokalna ma prawo do zachowania własnej tożsamości oraz kultywowania i poszerzania swojej odrębności. Samorząd terytorialny jako wyraz uspołecznienia władzy publicznej jest elementem systemu politycznego, który zapewnia realizację tego postulatu<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Należy jednak w tym momencie zaznaczyć, że zjawisko upolitycznienia samorządu terytorialnego nie jest charakterystyczne wyłącznie dla Polski. Syndrom ten pojawia się bowiem w większości krajów Unii Europejskiej.

<sup>26</sup> J. Adamiak, *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, (w:) *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, pod red. W. Kosiedowskiego, Toruń 2005, s. 76.

<sup>27</sup> Często nie docenia się roli samorządu terytorialnego w systemie władzy publicznej demokratycznego państwa prawa. Głosy te pojawiają się szczególnie na najwyższym szczeblu władzy. Z jednej strony mówi się bowiem o demokratyzacji i wsłuchiwaniu się w głos opinii publicznej, a jednocześnie postuluje się ograniczenie samorządności. Demokratyczne państwo prawa to takie, w którym ludzie mogą faktycznie decydować o swoich sprawach, a granice tej swobody wyznacza obowiązujące prawo, a nie wola polityków. Ponadto w analizach dotyczących 25-letniej historii III RP pomija się fakt utworzenia samorządu terytorialnego. W naszym przekonaniu jest to podejście niewłaściwe, chociażby ze względu na to, że restytucja samorządu w jego nowoczesnej postaci była w zasadzie pierwszą kompleksową reformą po roku 1989, a jej znaczenie i oddziaływanie na dalszy przebieg przeobrażeń systemowych był przeogromny (por. J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 17-35).

<sup>28</sup> B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 210.

## 2. Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce

### 2.1. Początki nowoczesnego samorządu terytorialnego na ziemiach polskich

**S**amorząd terytorialny w Polsce ma bardzo długą tradycję. Siega ona okresu średniowiecza. Niektórzy autorzy prac dotyczących samorządu terytorialnego, w swych rozważaniach sięgają nawet dalej. W swej nowoczesnej postaci samorząd terytorialny kształtował się w okresie zaborów, w głównej mierze pod wpływem nauki francuskiej i niemieckiej. Stwierdzić również należy, że główne założenia myśli samorządowej w Europie zrodziły się pod wpływem idei rewolucji francuskiej<sup>29</sup>. Dlatego też tworzące się na poszczególnych ziemiach polskich wszelakie instytucje samorządu terytorialnego, w każdym z okupowanych terytoriów kształtowały się odmiennie. Nie był to zatem wytwór polskiego ustawodawstwa, czy też polskiej myśli samorządowej. Był to raczej twór powstały na bazie ustawodawstwa i tradycji ustrojowej państw zaborczych<sup>30</sup>. Dla dalszych rozważań przyjmijmy jednak za punkt wyjściowy tzw. nowoczesny samorząd terytorialny<sup>31</sup>.

Jedną z pierwszych wyraźnych oznak procesu kształtowania myśli samorządowej w Polsce było wydanie przez Sejm Czteroletni ustawy miejskiej z 17 kwietnia 1791 r. Ustawa ta nigdy nie weszła w życie, natomiast zmierzała do wprowadzenia nowoczesnej organizacji miast polskich poprzez przywrócenie im wolności w zakresie organizacji i działania społeczno-gospodarczego, a zarazem określała nad nimi nadzór państwa<sup>32</sup>.

Chcąc scharakteryzować kształt samorządu terytorialnego należy również pamiętać o dniu 23 lutego 1809 r., kiedy to Napoleon – cesarz Francuzów – wydał dekret o tymczasowej organizacji gmin. Dekret zaprowadzał według wzoru francuskiego nowoczesną organizację władz miejskich i wiejskich. W dwudziestu artykułach zebrano przepisy stanowiące o ustroju i zadaniach gmin w Księstwie Warszawskim. Strukturę gmin tworzyły urzędy składające się z burmistrza, wójta i ich pomocników – ławników, którzy sprawowali obowiązki miejscowej administracji. Na podstawie opinii podprefekta i po zatwierdzeniu przez

<sup>29</sup> J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 15.

<sup>30</sup> Z. Leoński, *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3, s. 39.

<sup>31</sup> Mówiąc o nowoczesnym samorządzie terytorialnym mamy na myśli wszelkie instytucje tworzone pod wpływem myśli rewolucji francuskiej; zob. Z. Leoński, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 39.

<sup>32</sup> S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999, s. 77.

ministra spraw wewnętrznych, burmistrzów mianował król, a wójtów prefekt. Do zadań tych organów należało zawiadamianie mieszkańców o rozporządzeniach rządu, prefekta i podprefekta, zajmowanie się administracją i majątkiem gminy, kierowanie robotami publicznymi, dozorowanie instytucji publicznych, ustalanie i organizacja zbierania podatków, zabezpieczenie porządku i bezpieczeństwa w gminie. Znaczące było również to, że płace urzędników pochodziły tylko z dochodów gminy<sup>33</sup>.

Struktura samorządu w Księstwie Warszawskim uzupełniona została przez rady miejskie i wiejskie oraz powiatowe i departamentalne. W największych miastach rady wybierane były przez zgromadzenie samych mieszkańców, natomiast w mniejszych były wyznaczane przez prefekta spośród kandydatów będących właścicielami nieruchomości. Kompetencje rady oscylowały wokół potrzeb lokalnych, budżetu i podatków. Rozpatrywały one również zażalenia na władze wykonawcze. Uchwały rad zatwierdzane były przez prefekta lub ministra. Obradowały one trzykrotnie w ciągu roku przez okres sześciu dni, a ich skład wynosił od 10 do 30 radnych. Natomiast rady departamentalne i powiatowe tworzone były przez radnych wyznaczanych przez króla. Rady te miały debatować nad wszystkimi niezbędnymi potrzebami departamentu i powiatu, takimi jak: utrzymanie porządku i bezpieczeństwa, inwestycje drogowe i inne inwestycje publiczne, ochrona zdrowia, ponadto zatwierdzały budżety i uchwałyły dodatkowe składki od ludności na potrzeby socjalne. Dekret przewidywał także utworzenie rad wiejskich, jednakże te nigdy nie zostały powołane do życia<sup>34</sup>.

Po upadku Księstwa Warszawskiego, Królestwo Kongresowe zniósło jego rozwiązania ustrojowe. W Konstytucji Królestwa z 15 listopada 1815 r. nie ma już mowy o urzędach czy radach municypalnych. W praktyce rady te wegetowały aż do roku 1818, kiedy to na mocy postanowienia namiestnika formalnie zostały zniesione. W tym czasie na ziemiach Królestwa do roku 1861 – w przypadku miast oraz do roku 1864 na wsiach samorząd nie istniał. Dopiero reformy Aleksandra Wielopolskiego przewidywały samorząd gubernialny, powiatowy i miejski, co znalazło wyraz w ukazie z dnia 14 marca 1861 r. oraz czterech ustawach z dnia 5 czerwca 1861 r. Ukaz z dnia 2 marca 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich wprowadził samorząd na wsi. Wielu obserwatorów samorządu twierdzi natomiast, że samorząd, jaki ukształtował się na terenie Królestwa był jedynie fikcją, zapisem na papierze, który absolutnie nie był realizowany w rzeczywistości. Jednakże część współczesnych naukowców twierdzi, w oparciu o materiały

<sup>33</sup> Ibidem, s. 78.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 79.

historyczne z tamtego okresu, że tak kategoryczne i negatywne oceny nie są jednak uprawnione. Zdaniem niektórych badaczy rady miejskie i powiatowe odegrały znaczącą rolę w życiu społecznym i gospodarczym, a nawet politycznym Królestwa Polskiego. W szczególności zaś zwraca się uwagę, na ich przemożny wpływ na procedurę ustalania budżetów poszczególnych regionów. Zgodnie z ustawodawstwem rosyjskim, organami samorządu gminnego były: zebranie gminne, wójt, sołtys i sąd gminny z ławnikami. Zebranie gminne było organem uchwalającym. Uchwały zebrania gminnego stawały się prawomocne, kiedy zapadały pod przewodnictwem wójta lub zastępującego go najstarszego wiekiem sołtysa, gdy w zebraniu uczestniczyła połowa wszystkich gospodarzy mających prawo głosu. Jednakże pamiętać również należy, że uchwały i zarządzenia organów gminnych wykraczających poza ich kompetencje, zapadłe niezgodnie z przepisami prawa, uważane były za nieważne. Prawo uchylania uchwał gminnych i gromadzkich należało do zarządów gubernialnych<sup>35</sup>. Stwierdzić można, że na tle dwóch pozostałych zaborów, tj. austriackiego i pruskiego, rozwój samorządności w zaborze rosyjskim wypada bardzo słabo.

Samorząd terytorialny w zaborze pruskim był najslabiej opisany przez polskich samorządowców. Był to poniekąd wynik bardzo agresywnej polityki antypolskiej prowadzonej przez wszystkie rządy pruskie. Germanizacja i dążenie do centralizacji prowincji były tendencjami, które miały umocnić prymat i jedność państwa pruskiego<sup>36</sup>.

Warto w tym momencie wspomnieć o jednej z pierwszych regulacji dotyczących samorządu miejskiego w samych Prusach. Otóż w roku 1808 wydano z inicjatywy Karla von Steina „Ordynację o miastach”, która likwidowała dotychczasowy ustrój, wprowadzała organy samorządowe, podlegające ścisłej kontroli państwowej. Organem samorządu była rada miejska, pochodząca z wyborów, będąca organem rządzącym i sprawującym kontrolę nad organami wykonawczymi gminy, którymi byli burmistrz (w większych miastach nazywany nadburmistrzem) wybierany przez radę oraz powoływany przez tę radę magistrat złożony z burmistrza i ławników, którzy częściowo byli opłacanymi urzędnikami, a częściowo pełnili swoje funkcje honorowo. Do kompetencji tak ukształtowanego samorządu gminnego należały własne sprawy gminy, w szczególności wszystko to, co służy dobrobytowi ogółu, materialnemu interesowi i duchowemu rozwojowi jednostek. Ponadto były to między innymi: tworzenie i wspomaganie zakładów, budowa dróg, szpitali,

<sup>35</sup> Ibidem, s. 93-102; por. P. Samuś, *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce w XIX-XX w.*, (w:) *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, pod red. D. Walczak-Duraj, Płock 1999, s. 24-27.

<sup>36</sup> J. Adamiak, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 59-64.

a także dbałość o środki komunikacji. Prócz zadań własnych gmina miała również zakres spraw administracji ogólnej przyznanych przez państwo<sup>37</sup>.

Do najważniejszych wydarzeń i aktów prawnych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego w zaborze pruskim zaliczyć można nadanie samorządu miastom. W latach 1823-1824 w prowincji poznańskiej wprowadzono sejmik jako organ doradczy w sprawach administracyjnych. Miał on charakter stanowy, dlatego że w jego skład wchodziła właściciele ziemscy, mieszczenie i zamożni chłopi.

Podstawę prawną samorządu wiejskiego w zaborze pruskim stanowiła tzw. ordynacja gminna dla siedmiu wschodnich prowincji z dnia 3 lipca 1891 r. Według tej ustawy powiat był podzielony na gminy miejscowe (jednowioskowe) i obszary dworskie. Gmina była najniższym szczeblem samorządu terytorialnego, natomiast obszar dworski stanowił odrębną jednostkę samorządowo-administracyjną i nie wchodził w skład gminy. Organem uchwalającym oraz kontrolnym w małych gminach było zgromadzenie gminne, a w dużych wsiach przedstawicielstwo gminne (rodzaj rady). Radę gminną tworzyli radni, sołtys i ławnicy. Na czele zarządu gminnego stał sołtys, który miał dwóch zastępców wybieranych spośród ławników. Sołtysa i ławników wybierało zebranie gminne lub rada. Rady te wybierane były na trzy lata w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, proporcjonalnych i w głosowaniu tajnym. Natomiast rady lub zebranie wiejskie w małych gminach wybierały władze wykonawcze na okres trzech lat, ale ich wybór podlegał zatwierdzeniu przez starostę<sup>38</sup>.

W miastach w zaborze pruskim ustrój samorządu unormowany został ordynacją miejską dla siedmiu prowincji wschodnich Prus z dnia 30 maja 1853 r. Organami samorządu była wybierana na trzy lata w wyborach powszechnych, ale z zastosowaniem cenzusu majątkowego przez mieszkańców miasta, rada miejska, jako organ uchwałodawczy i magistrat wybierany przez radę, jako organ wykonawczy, na kadencje dwukrotnie dłuższą od rady. Organ wykonawczy w tym układzie ustrojowym miał bardzo silną pozycję w stosunku do organu uchwałodawczego, czyli rady. Musiał on zatwierdzać uchwały, a nawet mógł je zawiesić. Samorząd powiatowy natomiast unormowany został przez dwie ordynacje powiatowe:

- dla prowincji poznańskiej z dnia 2 grudnia 1828 r.;
- dla prowincji pomorskiej z dnia 13 grudnia 1872 r.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1997, s. 83-84.

<sup>38</sup> S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, op. cit, s. 83.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 84.

W każdym powiecie powstały sejmiki powiatowe, mające uprawnienia stanowiące i kontrolne. Liczba członków sejmiku zależała od liczby mieszkańców. Wydziały powiatowe były organem wykonawczym w powiecie. Wydziały tworzył starosta, który pochodził z nominacji oraz sześciu członków wybieranych przez sejmik. Wydziały te, a w szczególności starosta, powiązany był bardzo mocno z administracją rządową. Na wyższym szczeblu administracji rządowej, tzw. rejencjach, samorządu nie było, prócz prowincji poznańskiej od 1824 roku oraz pomorskiej od roku 1875. W tych dwóch regionach organami samorządu były:

- sejmik prowincjonalny z uprawnieniami uchwałodawczymi w sprawach budżetu lokalnego, etatów urzędniczych itp.;
- wydział prowincjonalny z udziałem dyrektora krajowego (*landes direktor*), jako reprezentanta społeczeństwa prowincji i kierownika spraw bieżących<sup>40</sup>.

Ostatnim obszarem okupowanym był zabór austriacki. Wśród wielu uczonych panuje stosunkowo zgodna opinia, że w tym właśnie zaborze samorząd uzyskał szerokie uprawnienia. Od roku 1866 samorząd w Galicji znajdował się niemal wyłącznie w rękach polskich i w znakomity sposób przyczynił się do wykształcenia polskich kadr administracyjnych oraz wyrobienia obywatelskiego szerokich mas społeczeństwa. Był jakoby szkołą obywatelskiego wychowania Polaków. W Galicji podstawę prawną samorządu gminnego dała państwowa ustawa ramowa o samorządzie gminnym z dnia 3 marca 1862 r. Na jej podstawie Sejm Galicyjski sukcesywnie uchwalał szereg krajowych ustaw gminnych. Zasadniczą była ustawa o samorządzie gminnym z dnia 12 sierpnia 1866 r.<sup>41</sup>

Podstawową jednostką samorządu była wieś. We wsiach działały rady gminne i zwierzchność gminna. Przeprowadzano wybory do rady, gdzie czynne prawo wyborcze miały osoby, które opłacały w gminie podatki bezpośrednie, posiadały określone wykształcenie i zajmowały stanowiska urzędnicze. Natomiast zwierzchność gminna składała się z naczelnika gminy, dwóch radnych i kilku asesorów. Nadzór nad gminami był podwójny, dlatego że sprawowany był zarówno przez władze państwowe jak i wyższe samorządowe<sup>42</sup>. W późniejszym okresie nastąpiło zróżnicowanie ustroju gmin miejskich. Miasta Lwów i Kraków miały odrębne Statuty, a ponadto odrębnie uregulowano samorząd 30 galicyjskich miast. Samorząd powiatowy został unormowany ustawą z dnia 12 sierpnia 1866 r., ale była ona wielokrotnie modyfikowana. Organami samorządu na szczeblu powiatu była rada powiatowa i wydział powia-

<sup>40</sup> Ibidem, s. 84-85; por. P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit, s. 27-30.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 86; por. P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit, s. 30-31.

<sup>42</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 52.

towy. Rada była organem uchwalającym i kontrolującym, składała się z 26 radnych, wydział natomiast był organem wykonawczym, wybieranym przez radę, składał się z prezesa rady powiatowej oraz 6 członków. Rada natomiast pochodziła z wyborów kurialnych, przez co olbrzymią rolę odgrywali właściciele wielkich posiadłości ziemskich, zakładów przemysłowych oraz handlowych. W ramach powiatu istniało również starostwo, które było organem rządowym. Mieliśmy zatem do czynienia ze swoistego rodzaju dualizmem władz rządowych i samorządowych. Zdaniem Stanisława Wójcika wysoki poziom kulturalny i gospodarczy krajów wchodzących w skład Austro-Węgier stwarzał sprzyjające warunki do zróżnicowania organizacji administracji. Podbite narodowości potrafiły wywalczyć sobie względną samodzielność, uzyskując zgodę na tworzenie na swym terenie własnych organów władzy i administracji, w tym na szczeblu lokalnym<sup>43</sup>.

Warto również wspomnieć o powołanym na mocy postanowień Kongresu Wiedeńskiego tzw. Wolnym Mieście Krakowie. Było to niewielkie państwo pozostające pod opieką trzech państw zaborczych. Otrzymało ono również Ustawę Konstytucyjną z dnia 3 maja 1815 r., a później zmienioną tzw. Konstytucję Rozwiniętą z dnia 11 września 1818 r. Całkowicie nową Konstytucję wprowadzono 30 maja 1833 r. Wolne Miasto Kraków nazywane było również Rzeczpospolitą Krakowską i nie było absolutnie tworem suwerennym. Organami opiekuńczymi byli rezydenci trzech mocarstw, akredytowani przy Senacie Wolnego Miasta, którzy byli jednocześnie najwyższym organem wykonawczym republiki. Kres istnienia Rzeczpospolitej Krakowskiej nastąpił w roku 1846, kiedy po upadku powstania krakowskiego tereny te zostały włączone do monarchii Habsburgów<sup>44</sup>.

Artykuł IX Konstytucji Rzeczpospolitej Krakowskiej wprowadzał podział obszaru na gminy miejskie i wiejskie. Tych pierwszych liczących po około 2000 mieszkańców było 11, natomiast gmin wiejskich liczących po 3500 mieszkańców było 17. Na czele administracji gminnej stał wójt, jako jedyny i jednoosobowy organ administracji. Wybierany był przez zgromadzenie gminne na okres dwóch lat spośród pełnoletnich obywateli, posiadających nienaganną opinię, potrafiących pisać, czytać i rachować. W gminach okręgowych wójt mógł posiadać nawet kilku zastępców. Wójt w ówczesnych okolicznościach pełnił nie tylko funkcje administracyjne, ale również sądowe, dlatego że orzekał on jako I instancja w sprawach policyjnych. Warto również wspomnieć, że wójt za swoją działalność nie pobierał żadnego uposażenia<sup>45</sup>. U schyłku lat

<sup>43</sup> S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, op. cit, s. 85-93.

<sup>44</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji...*, op. cit, s. 83-84.

<sup>45</sup> Podobna sytuacja miała zresztą miejsce w przypadku wójta w Księstwie

trzydziestych zlikwidowano funkcję wójta a jego obowiązki przejęli komisarze dystryktowi (w gminach okręgowych) i cyrkulowi (w gminach miejskich). Na czele gromady wiejskiej stał sołtys wraz z przysiężnymi, wybieranymi przez te gromady<sup>46</sup>.

Tak przedstawia się ustrój samorządowy na terenach polskich w okresie zaborów. Nie ulega wątpliwości, że poziom szeroko rozumianej samorządności na poszczególnych terenach był różny. Zaznaczyć należy, że najlepiej rozwinął się on w ramach zaboru austriackiego, trochę słabiej w zaborze pruskim, natomiast zdecydowanie najgorzej w zaborze rosyjskim. Warto również odnotować fakt, że na terenie dawnej Rzeczypospolitej mieliśmy do czynienia, z co najmniej kilkoma porządkami prawnymi. Należy tutaj wymienić przede wszystkim porządek niemiecki, rosyjski i austriacki, ale także węgierski, czeski a także francuski. To zróżnicowanie pod względem administracyjnym i prawnym pomiędzy poszczególnymi regionami spowodowało, że po odzyskaniu niepodległości w roku 1918 pojawiło się wiele problemów, które rzucały na dalsze kształtowanie się samorządu.

## 2.2. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej

Okres II RP to czas reform, przemian i prób ujednoczenia prawa i ustroju na terenie restytuowanego państwa polskiego. Zdaniem wielu badaczy tego okresu podstawowym problemem był brak jednolitej wizji budowania administracji terenowej już po odzyskaniu niepodległości<sup>47</sup>. Wynikało to przede wszystkim z tradycji i przyzwyczajzeń do istniejących w czasie zaborów rozwiązań organizacyjnych. Znaczącą przeszkodą było również stopniowe kształtowanie się granic państwa, w miarę przyłączania się do niego nowych terenów<sup>48</sup>.

Jednym z podstawowych problemów dotyczących funkcjonowania państwa w sferze administracji publicznej było miejsce i rola samorządu terytorialnego w nowych warunkach. Już na początku tej trudnej drogi zdawano sobie sprawę z tego, że wprowadzenie własnego, jednolitego i wspólnego dla całego kraju modelu samorządu terytorialnego było w praktyce niemożliwe. Wszelkie zmiany wprowadzane musiały być zatem jedynie w takim stopniu, w jakim uznano to za niezbędne dla zachowania integralności państwa<sup>49</sup>.

---

Warszawskim i Królestwie Polskim, gdzie funkcja ta była honorowa. Pełniąc ten urząd osoba nie otrzymywała z tego tytułu żadnego wynagrodzenia.

<sup>46</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji...*, op. cit, s. 85-86.

<sup>47</sup> J. Adamiak, *Samorząd terytorialny...*, op. cit, s. 63.

<sup>48</sup> Z. Leoński, *Tradycje samorządu...*, op. cit, s. 40.

<sup>49</sup> B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit, s. 29.

W chwili odzyskania niepodległości samorząd gmin wiejskich istniał na terenie całego kraju. Pierwsze zmiany, dotyczące jego organizacji na ziemiach byłego Królestwa Polskiego, wprowadzono już w roku 1918. Nową instytucję stanowiła rada gminna z wójtem na czele. Rada składała się z 12 członków i wybierana była przez zgromadzenie gminne w głosowaniu tajnym. Prawo udziału w nim posiadali wszyscy pełnoletni mieszkańcy gminy, zamieszkujący w gminie przez okres co najmniej 6 miesięcy, w tym także kobiety. Rada gminna stanowiła organ zarządzający i kontrolujący działalność wójtów. Do jej podstawowych zadań należało: przygotowywanie wniosków i projektu budżetu, czuwanie nad jego wykonaniem a także zarządzanie majątkiem gminnym. Wójt natomiast był organem zarządzającym bieżącymi sprawami gminy oraz wykonującym uchwały zgromadzenia gminnego i rady gminnej. W pewnym zakresie był on również ciałem wykonawczym organów administracji ogólnej. Gminy miały nadal charakter gmin zbiorowych, zaś struktura gromad nie uległa zmianie<sup>50</sup>.

Na ziemiach zaboru austriackiego przeprowadzono jedynie częściową demokratyzację istniejących struktur. Wprowadzono dodatkowe kurie w wyborach samorządowych, ale rady składały się nadal w znacznej części z osób pochodzących z nominacji. Na terenie Galicji Wschodniej utrzymano odrębne obszary dworskie. W byłym zaborze pruskim natomiast odziedziczone struktury samorządu gminnego nie uległy zmianie. Wprowadzono jedynie analogicznie do terenów byłego zaboru rosyjskiego demokratyczną ordynację wyborczą<sup>51</sup>.

Samorząd gmin miejskich istniał na wszystkich ziemiach. Najwięcej zmian wprowadzono na terenach byłego Królestwa Polskiego. Dekretem z 1918 r. o organizacji samorządu miejskiego wprowadzono pojęcie gminy, jako samodzielnej jednostki terytorialnej, wyposażonej w osobowość prawa publicznego. Członkami tak rozumianej wspólnoty byli wszyscy obywatele polscy, zamieszkujący dane terytorium przez okres co najmniej 6 miesięcy. Mieli oni prawo wyboru władz, sprawowania urzędów gminnych z wyboru oraz korzystania z pomocy gminy w razie potrzeby<sup>52</sup>.

Organem uchwałodawczym i kontrolującym samorządu w mieście była rada miejska, wybierana na 3 lata w demokratycznych, pięcio-przymiotnikowych wyborach. Posiadała ona uprawnienia w sprawach finansów gminy oraz sprawowała kontrolę nad organami wykonawczymi samorządu miejskiego. Organ wykonawczy stanowił magistrat, zwany również zarządem miejskim, w którego skład wchodził: burmistrz

<sup>50</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji...*, op. cit, s. 143.

<sup>51</sup> P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit, s. 42.

<sup>52</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji...*, op. cit, s. 143-144.

(prezydent), jego zastępcy oraz ławnicy (1/10 składu osobowego rady miejskiej). Nadzór nad tym samorządem w miastach niewydzielonych z powiatów należał do władz powiatowych, natomiast w miastach wydzielonych z powiatów, tworzących tzw. powiaty miejskie należał do wojewody<sup>53</sup>.

Na terenach byłego zaboru pruskiego ordynację wyborczą do samorządu miejskiego oparto na tych samych zasadach co w byłym Królestwie Polskim. W skład magistratu wchodził ponadto przełożeni gmin i ławnicy honorowi, wybierani na 6 lat lub płatni na 12 lat. Część nadzoru powierzono na tych terenach sądownictwu administracyjnemu. Na terenie byłego zaboru austriackiego wybory opierały się na systemie kurialnym, poszerzonym jedynie na mocy dekretu z 1918 r. o czwartą kurię (dla nieopodatkowanych i nieposiadających wykształcenia wyborców). W skład magistratu wchodził wybierani na 8 lat przełożeni gmin, ich zastępcy i asesorowie. Nadzór natomiast sprawowany był przez organy administracji ogólnej (w pierwszej instancji przez starostę, w drugiej natomiast przez wojewodę) oraz organy wykonawcze samorządu wyższego stopnia<sup>54</sup>.

Samorząd powiatowy po odzyskaniu niepodległości istniał na terenie całego kraju (z wyjątkiem Śląska Cieszyńskiego). Organami uchwałodawczymi i kontrolującymi były sejmiki powiatowe, które wybierały na okres trzech lat organ wykonawczy, czyli wydział powiatowy. Na czele sejmiku i wydziału powiatowego stał starosta. W byłym zaborze austriackim zachowano większość dotychczasowych rozwiązań, przez co samorząd powiatowy praktycznie nie istniał. W jego miejsce wprowadzono tymczasowe zarządy ze starostami jako komisarzami na czele. Nadzór nad samorządem powiatowym należał do wojewodów, przy współudziale wydziałów wojewódzkich oraz ministra spraw wewnętrznych. Jedynie w byłym zaborze pruskim pewne uprawnienia posiadały także sądy administracyjne, a w województwie śląskim rada wojewódzka<sup>55</sup>.

Rzeczywisty samorząd wojewódzki istniał jedynie na ziemiach byłego zaboru pruskiego. W województwie poznańskim, pomorskim i śląskim. Jego organem uchwałodawczym był sejmik wojewódzki (wybierany przez sejmiki powiatowe i rady miast wydzielonych na 4 lata). Organem wykonawczym natomiast był wydział wojewódzki<sup>56</sup>. Na pozostałych terenach nie było samorządu wojewódzkiego *sensu stricto*. Działały tam jedynie tworzone przy wojewodach rady wojewódzkie i wydziały wojewódzkie

<sup>53</sup> Ibidem, s. 144.

<sup>54</sup> Ibidem; por. P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 42.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 145.

<sup>56</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 57-58.

stanowiące za ledwie namiastkę samorządu<sup>57</sup>. W 1922 roku wydana została ustawa o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego<sup>58</sup>, która zapowiadała utworzenie tego szczebla samorządu. Nie weszła ona jednak nigdy w życie<sup>59</sup>.

Konstytucja marcowa<sup>60</sup> z 1921 roku przyjęła trzy podstawowe zasady:

- decentralizacji;
- zespolenia w jednym urzędzie, pod jednym zwierzchnikiem, organów administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych;
- udziału obywateli powoływanych drogą wyborów w wykonywaniu zadań tych urzędów, w granicach określonych ustawami, czyli tzw. urzędników honorowych<sup>61</sup>.

Konstytucja stanowiła ponadto, że: „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielom samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa”. Zapowiadała ona zatem nie tylko szeroki samorząd, ale również szeroko rozumianą autonomię, która mogła się odnosić do najwyższych jednostek podziału państwa<sup>62</sup>. Określała podstawy ustroju samorządu: przyznawała uprawnienia stanowiące wybieralnemu radom, a zadania wykonawcze w województwach i powiatach – kolegiom złożonym z członków wybieranych przez rady, lecz działających pod przewodnictwem przedstawicieli państwowych władz administracyjnych. Gwarantowała także ustawowy rozdział źródeł dochodów państwa i samorządu oraz sprawowanie nadzoru nad samorządem przez organy samorządu wyższego stopnia, ewentualnie również przez sądownictwo administracyjne. Przepisy zawarte w tym akcie prawnym były bardzo ogólne, toteż ich interpretacja przez różne ugrupowania polityczne była bardzo zróżnicowana<sup>63</sup>. Konstytucja z 1921 roku należała jednak do ostatnich deklaracji prawnych

<sup>57</sup> R. Kmieciak, *Województwo samorządowe w Polsce jako podmiot polityki rozwoju regionalnego w świetle doświadczeń Unii Europejskiej*, (w:) *Przemiany polityczne w Polsce a integracja z Unią Europejską*, pod red. A. Stelmacha, Poznań 2001, s. 71.

<sup>58</sup> Dz. U. 1922 Nr 90, poz. 829.

<sup>59</sup> Ustawę tą określano mianem „eksportowej”. Wydano ją w celu uzyskania przychylności mocarstw Ententy w sprawie ustalenia granic państwa. W rezultacie nigdy nie wydano jednak ustaw konkretyzujących jej ogólne przepisy (H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 57).

<sup>60</sup> Dz. U. 1921 Nr 44, poz. 267.

<sup>61</sup> E.J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005, s. 15.

<sup>62</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 57.

<sup>63</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I: Zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 38.

dotyczących rozbudowy samorządu<sup>64</sup>. Od tego czasu konsekwentnie umacniano pozycję organów administracji rządowej i jednocześnie ograniczano czynnik społeczny w administracji<sup>65</sup>.

W lutym 1924 roku Rada Ministrów wniosła do Sejmu pakiet ustaw samorządowych, a mianowicie ustawę o gminie wiejskiej, ustawę o gminie miejskiej, dwie ordynacje wyborcze dla obu tych typów gmin, ustawę o powiatowych związkach komunalnych oraz ustawę o wyborach do sejmików powiatowych. Nie zajęto się natomiast w ogóle samorządem wojewódzkim. Charakterystyczne dla tych projektów było pluralne prawo wyborcze oraz długa, bo aż sześćioletnia, kadencja organów samorządu<sup>66</sup>.

Po przewrocie majowym z 1926 roku koncepcja silnej władzy wykonawczej prócz przeniesienia ciężaru kierowania państwem z wybieralnych organów kolegialnych na mianowane organy monokratyczne objawiła się także tym, że wydawane w owym czasie akty normatywne sankcjonowały dominację organów administracji rządowej nad organami samorządu terytorialnego<sup>67</sup>. Tak np. oprócz trzech województw, o których mowa była wcześniej, na pozostałych terenach II RP na podstawie regulacji prawnej z 1928 roku istniała jedynie namiastka samorządu wojewódzkiego w formie opiniodawczych organów wojewody, składających się z członków wyłonionych przez rady powiatowe i rady miejskie miast powiatowych<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 47.

<sup>65</sup> Omawiany problem zaostrenia polityki państwa, w kierunku coraz większego przekazywania władzy ze szczebla samorządowego na szczebel centralny jest bardziej złożony. O ile w początkowym okresie odbudowywania państwa polskiego można przyjąć, że działania te miały na celu scalenie nowo powstałego państwa, jakim niewątpliwie była II Rzeczpospolita, o tyle trudno jest użyć tego argumentu w obronie działań władz centralnych w późniejszym okresie. Nie należy jednak zapominać, że państwo polskie w dwudziestolecium międzywojennym nie było państwem jednolitym pod względem narodowościowym. I tak na przykład w roku 1931 narodowość polską deklarowało 64% obywateli. Można zatem domniemywać, że pozostawienie większej swobody władzy na szczeblu lokalnym i regionalnym mogłoby doprowadzić do pojawienia się tendencji odśrodkowych, a w perspektywie może nie do rozpadu państwa polskiego, ale być może do istotnego naruszenia jego jednolitości. Nawet dziś pojawiają się pomysły, mające na celu zwiększenie autonomii danego regionu. Znakomitym przykładem może być tutaj Śląsk, gdzie narodowość śląską deklaruje ponad 200 tys. mieszkańców tego regionu. Pomysł ten jest dość kontrowersyjny, aczkolwiek nie odosobniony (Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I...*, op. cit., s. 39).

<sup>66</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I...*, op. cit., s. 39.

<sup>67</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 48.

<sup>68</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 3.

Prace nad wielkimi ustawami samorządowymi stanowiły argument, którego używano dla odraczania wyborów samorządowych. Kadencja organów wybranych w roku 1919 w byłym Królestwie Polskim, określona pierwotnie na trzy lata, została w roku 1922 przedłużona na, jak to określono, czas potrzebny do rozpoczęcia urzędowania przez organy wybrane na podstawie nowej ordynacji. Wybory przeprowadzono dopiero w roku 1927, kolejne natomiast w roku 1930. W Galicji podobnie jak w byłym zaborze rosyjskim wybory gminne odbyły się w roku 1919 oraz 1927. Natomiast wyborów do rad powiatowych w ogóle nie przeprowadzono, wskutek czego ich funkcje z reguły przejęły nominowane tymczasowe zarządy powiatowe z komisarzami – starostami na czele. Na tym tle najkorzystniej wypada były zabór pruski. Pierwsze wybory samorządowe odbyły się tam w końcu 1921 roku, a następne przeprowadzano już regularnie. Wyjątkiem był rok 1932, gdzie z powodu przygotowywania ustawy „scaleniowej” odroczone termin wyborów. Widać zatem wyraźnie, że bez ujednoczenia przepisów samorządowych na terytorium całego kraju regularne funkcjonowanie samorządu terytorialnego było niemożliwe<sup>69</sup>.

Przełomowym momentem okazało się wprowadzenie ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>70</sup>, zwanej potocznie „ustawą scaleniową”<sup>71</sup>. Należy przypomnieć, że ustawa ta normowała jednolicie na terenie państwa (z wyjątkiem województwa śląskiego) sprawy: kadencji organów wybieralnych, prawa wyborczego, ustroju gminy wiejskiej i gromady wraz z przepisami wyborczymi do rad gromadzki i gminnych, ustroju organów miejskich wraz z przepisami wyborczymi do rad miejskich, zadań i kompetencji organów samorządu miejskiego i gminnego, sprawy ustroju, wyborów i zadań powiatowych związków samorządowych, wreszcie nadzoru państwowego sprawowanego nad samorządem przez organy administracji rządowej, tj. ministra spraw wewnętrznych, wojewodę i starostę<sup>72</sup>.

Po tych zmianach pozostawiono gminy jednostkowe i zbiorowe składające się z gromad. Jednocześnie określono samorząd gromadzki. Jego organem uchwalającym była rada gromadzka lub zebranie gromadzkie (w zależności od wielkości gromady). Ponadto do gmin włączono istniejące dotychczas obszary dworskie. Organ uchwalający w gminach stanowiła rada gminna. Wybory do niej były jawne i pośrednie. Organ wykonawczy, zarząd gminny, składający się z wójta i ławników, wybie-

<sup>69</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I...*, op. cit., s. 40.

<sup>70</sup> Dz. U. 1933 Nr 35, poz. 294.

<sup>71</sup> E.J. Nowacka, *Polski samorząd...*, op. cit., s. 15.

<sup>72</sup> Z. Leoński, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 41-42.

rany był przez radę. Wybór wójta wymagał zatwierdzenia przez starostę. W gminach miejskich natomiast organami uchwałodawczymi były rady miejskie, wybierane w wyborach powszechnych. Funkcje wykonawcze pełnił zarząd miejski, w którego skład wchodził: burmistrz (prezydent w miastach wydzielonych) oraz ławnicy<sup>73</sup>.

Po unifikacji samorząd powiatowy działał na obszarach powiatów oraz miast wydzielonych z powiatów. Organami uchwalającymi w powiatach były rady powiatowe pochodzące z wyborów pośrednich i jawnych, dokonywanych przez rady gminne i miejskie. Rady powiatowe wybierały organ wykonawczy – wydział powiatowy, w którego skład wchodziło 6 członków ze starostą jako przewodniczącym<sup>74</sup>.

Należy także zaznaczyć, że ustawa z 1933 roku wzmocniła nadzór państwa nad samorządem terytorialnym. Sprawowały go organy administracji ogólnej: minister spraw wewnętrznych, wojewodowie, starostowie, a także organy wykonawcze samorządu wyższego stopnia<sup>75</sup>.

Uprawnienia nadzorcze w stosunku do zakresu własnego działania obejmowały obowiązek zatwierdzania przez organ administracji ogólnej uchwał rady gminnej dotyczących m.in. spraw służbowych funkcjonariuszy gminnych, rozporządzania majątkiem gminy. Zarząd gminy z urzędu lub na żądanie organu administracji ogólnej wyższego stopnia musiał wstrzymać wykonanie sprzecznej z interesem gminy (lub niewykonalnej) uchwały rady. Analogiczne uprawnienia w stosunku do uchwał zarządu posiadał przełożony gminy. Organy nadzorcze mogły także rozwiązać organy uchwalające oraz wykonawcze samorządu. W ramach nadzoru nad zakresem zadań zleconych właściwy organ administracji ogólnej upoważniony był m.in. do wydawania zarządzeń, poleceń, rozstrzygnięcia odwołań od decyzji<sup>76</sup>.

Ten kierunek zmian uwidocznił się również w zapisach Konstytucji kwietniowej<sup>77</sup> z dnia 23 kwietnia 1935 r. Wprawdzie w jej treści znalazł się zapis o powołaniu przez państwo samorządu terytorialnego i gospodarczego, ale jednocześnie samorząd terytorialny został uznany za część

<sup>73</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji...*, op. cit., s. 162.

<sup>74</sup> Ibidem, s. 162-163.

<sup>75</sup> P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 41.

<sup>76</sup> W literaturze przedmiotu podkreśla się fakt, iż w owym czasie zakres nadzoru państwa nad samorządem był zdecydowanie zbyt szeroki. Z uprawnień nadzorczych organy administracji korzystały często, zwłaszcza wprowadzając w miejsce organów pochodzących z wyboru mianowane organy komisaryczne. Przykładem takiego działania może być samorząd miejski w Warszawie, gdzie od 1934 roku niemal do wybuchu II wojny światowej składał się z mianowanych: Tymczasowej Rady Miejskiej oraz Tymczasowego Zarządu Miejskiego (Zob. D. Malec, J. Malec, *Historia administracji...*, op. cit., s. 164).

<sup>77</sup> Dz. U. 1935 Nr 30, poz. 227.

składową administracji państwowej. Cechą charakterystyczną postanowień Konstytucji było „wkomponowanie” samorządu terytorialnego w układ administracji państwowej<sup>78</sup>.

Ostatnie wybory samorządowe w II Rzeczypospolitej, które odbyły się w latach 1938-1939, przebiegły w atmosferze o wiele lepszej niż poprzednie z lat 1933-1935, w czasie których administracja rządowa stosowała wszelkie możliwe, legalne i nielegalne, środki eliminowania list i kandydatów opozycji. W wydanym we wrześniu 1938 roku okólniku premier zalecał, aby wybory odbyły się „uczciwie i rzetelnie”, a głosowanie było „aktem nieskrępowanej woli wyborców”. Okazało się, że mimo wszelkich formalnych i faktycznych ograniczeń samorząd terytorialny był żywotną instytucją, która mogła wyrażać – przynajmniej w sferze lokalnej – interesy społeczeństwa, rozmijające się z interesami obozu rządzącego<sup>79</sup>.

W Polsce po odzyskaniu niepodległości wiązano z samorządem określone nadzieje, upatrując w nim pewne możliwości rozwiązywania lokalnych problemów społecznych, gospodarczych i oświatowych, czego wyrazem była choćby wysoka frekwencja w pierwszych wyborach samorządowych. Kiedy jednak wkrótce okazało się, że wobec trudnych warunków ekonomicznych, samorzady nie mogą spełnić owych oczekiwań doszło do gwałtownych protestów przeciw polityce władz samorządowych. Ponadto wybory samorządowe odegrały bardzo istotną rolę w kształtowaniu postawy obywatelskiej i kultury politycznej mieszkańców miast i wsi, przyczyniły się do poszerzenia ich wiedzy na temat demokratycznych instytucji przedstawicielskich i orientacji w sprawach społecznych oraz politycznych w skali lokalnej i całego państwa<sup>80</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że samorząd terytorialny w Polsce stał się szkołą wyrobienia obywatelskiego i politycznego dla pochodzących z wyborów działaczy samorządowych, którzy uczestniczyli w pracy samorządu i zarządzaniu sprawami gminy, uczyli się też rozumienia problemów życia politycznego czy gospodarczego państwa. Jednocześnie jednak partie polityczne owego okresu krytykowały politykę obozu rządzącego, zmierzającą do urzeczywistnienia koncepcji państwowej teorii samorządu terytorialnego. Jeden ze znawców przedmiotu w 1938 roku stwierdził: „zdajemy się szybkim krokiem zdążyć do wyparcia wszelkiej samodzielnej działalności związków samorządowych przez rządy demokratyczne. Samorząd istnieje jeszcze formalnie, ale faktycznie jest tylko tolerowany”<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 33.

<sup>79</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część II: Samorząd w latach 1933-1939*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 51-52.

<sup>80</sup> P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 42.

<sup>81</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część II...*, op. cit., s. 49.

### 2.3. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego po roku 1945

Pisząc o samorządzie terytorialnym po roku 1945 warto nadmienić, że w okresie II wojny światowej na ziemiach polskich wcielonych do III Rzeszy wprowadzono ujednolicony z modelem państwa hitlerowskiego system administracji i samorządu terytorialnego, którego organy obsadzano wyłącznie osobami narodowości niemieckiej. Na terenie Generalnej Guberni pozornie utrzymano w szczątkowej formie instytucje samorządu terytorialnego pozostawiając gminy wiejskie i miejskie. Na ich czele stali wójtowie i burmistrzowie, powoływani przez władze okupacyjne i poddani ich nadzorowi. W istocie działali oni jako organ wykonawczy administracji okupanta. Funkcje te i zarządy gmin wiejskich i miejskich były obsadzane przez Polaków lub przedstawicieli innych narodowości, natomiast na szczeblu powiatów administracja pozostawała całkowicie w rękach Niemców. Na obszarach zajętych przez Związek Radziecki jego władze dążyły do unifikacji ustrojowej, wprowadzając w miejsce polskiego systemu prawnego i aparatu państwowego radzieckie ustawodawstwo i administrację<sup>82</sup>.

Po zakończeniu II wojny światowej nastąpiło, przynajmniej formalne, reaktywowanie samorządu terytorialnego. Restytucja samorządu i nawiązanie do dualistycznego modelu administracji terenowej tłumaczyć można różnymi przyczynami. Jedną z nich była niewątpliwie przyczyna formalnoprawna: nawet Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego w Manifestie z 22 lipca 1944 r. uznawał, że Konstytucja marcowa z 1921 roku jest obowiązującą konstytucją. Po drugie natomiast przejście od razu do modelu radzieckiego było niewskazane ze względów taktycznych. Łatwiej przecież przebudowywać ustrój, nawiązując do znanych społeczeństwu rozwiązań, aniżeli wprowadzić zmiany radykalne. Mogłoby to bowiem zostać potraktowane jako przejaw sowietyzacji<sup>83</sup>. Ponadto Manifest Lipcowy stanowił, że władzę w terenie Krajowa Rada Narodowa i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego wykonują poprzez wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe oraz upoważnionych swych przedstawicieli. Tego rodzaju deklaracje, zapowiadały powołanie w najbliższych latach dualistycznego modelu władzy państwowej wraz z zasadą szerokiego samorządu terytorialnego<sup>84</sup>.

Dekret PKWN z 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji<sup>85</sup> reaktywował na podstawie przepisów międzywojennych wojewodów i starostów w roli organów ogólnej

<sup>82</sup> P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 43.

<sup>83</sup> Zob. Z. Leoński, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 43-44.

<sup>84</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 50-51.

<sup>85</sup> Dz. U. 1944 Nr 2, poz. 8.

administracji rządowej. Natomiast Dekret PKWN z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego<sup>86</sup> formalnie reaktywował samorząd terytorialny. Został on jednak bardzo szybko ubezwłasnowolniony<sup>87</sup>. Ten dualistyczny system ustawą z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych<sup>88</sup> został uzupełniony o rady narodowe<sup>89</sup>.

Rady narodowe stały się między innymi organami uchwałodawczymi samorządu terytorialnego. Nadzór rad narodowych nad samorządem był bardzo silnie rozbudowany. Sprowadzał się on przede wszystkim do zatwierdzania uchwał rad niższych przez prezydium rad wyższego stopnia, dotyczących spraw finansowych oraz zagadnień regulowanych przez dawne przepisy samorządowe; do przyznania prezydium rad wyższego stopnia prawa wstrzymywania wykonania uchwał rad niższych szczebli lub ich organów wykonawczych oraz przeprowadzania kontroli rad niższych szczebli przez rady ze szczebli wyższych<sup>90</sup>.

Ten przejściowy stan uległ zawieszeniu w roku 1950, kiedy ustawą z 20 marca o terenowych organach jednolitej władzy państwowej<sup>91</sup> zostały wprowadzone w systemie administracji terytorialnej zasady rodem ze wzorca radzieckiego. Zlikwidowano mianowicie samorząd terytorialny oraz dotychczasowy pion administracji rządowej w terenie (województw i starostów). Rady narodowe oraz ich organy przejęły dotychczasowy zakres właściwości zniesionych organów odpowiedniego stopnia<sup>92</sup>. Rzeczywistość polityczna pokazała jednak, że faktycznie cały system władzy państwowej w Polsce kształtowany był pod dyktando Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, a od roku 1950 samorząd terytorialny przestał funkcjonować<sup>93</sup>.

Należy ponadto pamiętać, że rady narodowe pochodziły nie z wyborów, lecz z nominacji, bowiem w ich skład wchodziłi reprezentanci partii politycznych i różnorodnych organizacji społecznych uznających podstawowe zasady i lojalnych wobec komunistycznego rządu, a także inne osoby kooptowane. Rady niższych szczebli delegowały swych

---

<sup>86</sup> Dz. U. 1944 Nr 14, poz. 74.

<sup>87</sup> J. Adamiak, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 65.

<sup>88</sup> Dz. U. 1944 Nr 5, poz. 22.

<sup>89</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 51 (Por. C. Ura, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944-1950: Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 1972).

<sup>90</sup> Ibidem, s. 52.

<sup>91</sup> Dz. U. 1950 Nr 14, poz. 130 z późn. zm.

<sup>92</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 52.

<sup>93</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 62.

przedstawicieli do rad stopnia wyższego<sup>94</sup>.

Warto też wspomnieć o zmianach, jakie nastąpiły w podziale terytorialnym kraju w latach 1972-1975, kiedy to najpierw zniesiono gromady i zastąpiono je dwukrotnie większymi gminami, a następnie zniesiono powiaty i województwa, tworząc w ich miejsce nowe jednostki o nazwie województw, które jednak z uwagi na swoją powierzchnię i kompetencje przypominały raczej powiaty<sup>95</sup>. Jednakowoż podstawowe zasady ustrojowe tworzone na wzór radziecki, takie jak jednolitość władzy państwowej, nie uległy zmianom<sup>96</sup>.

Dyskusje z lat 80. i liberalizacja ustroju torowały drogę powrotu do koncepcji samorządu terytorialnego. Ustawa z 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego<sup>97</sup>, zwłaszcza po noweli z roku 1988, zawierała już pewne elementy rozwiązań samorządowych<sup>98</sup>. Był to jednak nadal system tworzony według wzorca radzieckiego, czyli rad jako organu władzy państwowej. Widoczna była jednak tendencja, iż w miarę liberalizowania stosunków politycznoustrojowych w Polsce coraz częściej pojawia się problematyka samorządu terytorialnego. W ramach szerokiej dyskusji z tego okresu zastanawiano się nad tym, czy dotychczasowe rady narodowe przekształcić w ogniwa samorządu terytorialnego, czy też należy powrócić do wzorców z okresu dwudziestolecia międzywojennego<sup>99</sup>.

<sup>94</sup> P. Samuś, *Tradycje samorządu...*, op. cit., s. 44.

<sup>95</sup> Współcześni badacze tamtego okresu, w szczególności zaś historycy, różnie opisują przyczyny zmian w ustroju administracyjnym owego czasu. Z jednej strony mówi się o potrzebie zbliżenia władzy do ludzi, z drugiej natomiast tłumaczy się to jedynie partykularnym interesem Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, a w szczególności jej kierownictwa. Ta druga opinia wydaje się być bardziej prawdopodobna. Należy mianowicie pamiętać, że w roku 1970 do władzy na szczeblu centralnym doszedł Edward Gierek, działacz partyjny pochodzący z Katowic. To wydarzenie pokazało jak wielką siłę posiadają regionalne ośrodki partyjne. Aby zapobiec tego rodzaju wydarzeniom w przyszłości, postanowiono rozbić te silne i dobrze zorganizowane ośrodki. I tak w miejscach silnych województw utworzono 49 znacznie słabszych i mniej wydolnych oręganizacyjnie jednostek, wzmacniając w ten sposób pozycję władzy centralnej. Jest to pogląd stosunkowo nowy i kontrowersyjny, lecz z całą pewnością uprawdopodobniony w świetle najnowszych badań historycznych (por. <http://wiadomosci.polska.pl/kalendarz/kalendarium/article.htm?id=35341>, z dnia 21.11.2016 r.).

<sup>96</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 62.

<sup>97</sup> Dz. U. 1983 Nr 41, poz. 185.

<sup>98</sup> Dz. U. 1988 Nr 19, poz. 130.

<sup>99</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 5.

## 2.4. Restytucja samorządu terytorialnego po roku 1989

W roku 1989 odziedziczyliśmy państwo zorganizowane na wzór sowiecki. Ustrój tego podmiotu wydawał się być wewnętrznie logiczny, ale oparty został na założeniach całkowicie obcych, nie tylko polskiej tradycji i mentalności, lecz również wzorcom demokratycznego państwa, które dziś wydają się tak oczywiste<sup>100</sup>.

Rekonstrukcja samorządu terytorialnego była postulatem wysuwającym już od wielu lat przez różne środowiska społeczne, w szczególności naukowców, działaczy politycznych i opozycyjnych. Uzasadniając potrzebę odtworzenia samorządności odwoływano się do kategorii ideologicznych, politycznych i społecznych. Podstawowe założenia samorządu terytorialnego zostały jednak wynegocjowane dopiero w toku prac „Okragłego Stołu”, między przedstawicielami ówczesnej strony rządzącej i opozycyjnej<sup>101</sup>.

Grupa robocza ds. Samorządu Terytorialnego uznała wówczas, że restauracja samorządu terytorialnego i zagwarantowanie w Konstytucji praw społeczności lokalnych do samorządu jest koniecznością. W trakcie tworzenia programu rekonstrukcji samorządu terytorialnego określono jednocześnie warunki, które muszą być spełnione, aby w ogóle powstał sprawny i autentyczny samorząd. Konieczne okazały się zmiany Konstytucji oraz nowe ustawodawstwo, dokonanie zmian mapy podziału terytorialnego, zmiana postaw społecznych wobec potrzeby własnej aktywności oraz samorządności. W roku 1989 w Senacie przyjęto następujące założenia:

- samorząd terytorialny winien stanowić jednostkę odrębną od władzy państwowej, i to zarówno jego organy przedstawicielskie i wykonawcze; władze wykonawcze samorządu zobowiązano do wypełniania zadań zleconych przez organy władzy państwowej;
- zlikwidowana po 1950 roku własność komunalna samorządu terytorialnego miała być ponownie przywrócona, gwarantując niezależność i samodzielność organom samorządowym;
- kontrola ze strony państwa ma dotyczyć tylko legalności działań, czyli zgodności z prawem, a nie celowości działań samorządu;
- samorzady podlegają ochronie sądowej;
- jednostki samorządu terytorialnego mogą zrzekać się w związki miast i gmin;
- zagwarantowania w pełni wolnych i demokratycznych wyborów do struktur samorządowych; do instancji przedstawicielskich

<sup>100</sup> J. Reguński, *Samorządna...*, op. cit., s. 18.

<sup>101</sup> B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 41.

na szczeblu wojewódzkim wybory miały mieć charakter pośrednich, do instancji podstawowych – bezpośrednich<sup>102</sup>.

W ostatnich dniach grudnia 1989 roku parlament (wybrany w częściowo demokratycznych wyborach) zmienił ustawę zasadniczą<sup>103</sup> i stworzył konstytucyjną podstawę przywrócenia samorządu terytorialnego i jego udziału w sprawowaniu władzy publicznej<sup>104</sup>. Precyzyjniej rzecz ujmując w Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r. (noszącej już miano Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)<sup>105</sup> zmieniono tytuł rozdziału VI z „Terenowe organy władzy i administracji państwowej” na „Samorząd terytorialny”. Pierwszy przepis tego rozdziału otrzymał treść: „Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie”<sup>106</sup>.

Zmiany ustrojowe zainicjowane pakietem ustaw z 1990 roku wprowadziły dualistyczny model administracji lokalnej<sup>107</sup>. W dniu 8 marca 1990 r. Sejm uchwalił nowelizację Konstytucji<sup>108</sup>, stwierdzając w art. 5, że „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy” oraz uzupełniając ją nowym rozdziałem poświęconym samorządowi. W tym samym dniu uchwalono jeszcze dwie ustawy o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania polskiego samorządu. Były to mianowicie ustawa o samorządzie terytorialnym<sup>109</sup> i ordynacja wyborcza do rad gmin<sup>110</sup>. Pierwsza z nich ustaliła podstawy samorządu gminnego, druga natomiast pozwoliła na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do nowo kształtujących się rad gminnych<sup>111</sup>.

W kolejnych miesiącach uchwalono cały pakiet ustaw samorządowych, z których najważniejsze to:

- ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej<sup>112</sup>;
- ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych<sup>113</sup>;
- ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę

<sup>102</sup> Ibidem, s. 41-42.

<sup>103</sup> Dz. U. 1989 Nr 75, poz. 444.

<sup>104</sup> J. Adamiak, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 66.

<sup>105</sup> Dz. U. 1952 Nr 33, poz. 232.

<sup>106</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 64.

<sup>107</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 5.

<sup>108</sup> Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 94.

<sup>109</sup> Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95.

<sup>110</sup> Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 96.

<sup>111</sup> B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 48-49.

<sup>112</sup> Dz. U. 1990 Nr 21, poz. 123.

<sup>113</sup> Dz. U. 1990 Nr 21, poz. 124 z późn. zm.

o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>114</sup>;

- ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>115</sup>;
- ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego<sup>116</sup>;
- ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania<sup>117</sup> zastąpiona ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin<sup>118</sup>;
- ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym<sup>119</sup>.

Zwieńczeniem wysiłku reformatorów tamtego okresu było przeprowadzenie wyborów samorządowych w dniu 27 maja 1990 roku. Wtedy właśnie odbyły się w pełni demokratyczne wybory do rad gmin i jednocześnie realnie został zapoczątkowany proces budowy nowego modelu państwa, w którym jednostki podstawowe samorządu, czyli gminy, zaczęły odgrywać znaczącą rolę w systemie ustrojowym<sup>120</sup>.

Reforma samorządowa z roku 1990 polegała przede wszystkim

---

<sup>114</sup> Dz. U. 1990 Nr 32, poz. 191.

<sup>115</sup> Dz. U. 1990 Nr 34, poz. 198.

<sup>116</sup> Dz. U. 1990 Nr 34, poz. 201.

<sup>117</sup> Dz. U. 1990 Nr 89, poz. 518.

<sup>118</sup> Dz. U. 1993 Nr 129, poz. 600.

<sup>119</sup> Dz. U. 1996 Nr 84, poz. 386 z późn. zm.

<sup>120</sup> Zjawiskiem niepokojącym dla twórców reformy samorządowej z 1990 roku była zaskakująco niska frekwencja, która wyniosła 42,27% uprawnionych do głosowania. Było to rozczarowanie głównie ze względu na olbrzymie oczekiwania, jakie wiązane były z pierwszymi w pełni demokratycznymi wyborami w Polsce. Spodziewano się mianowicie większej mobilizacji polskiego społeczeństwa. Oto po wielu latach marazmu i zniewolenia przez system komunistyczny, społeczeństwo otrzymało wreszcie szansę samodzielnego podjęcia działań. Niestety okazało się, że jedynie jego część była zainteresowana tego rodzaju aktywnością. Dzisiejsze badania tamtego okresu podają co najmniej kilka możliwych przyczyn takiego stanu rzeczy. Po pierwsze, tak niskie zainteresowanie wyborem władz samorządowych mogło być spowodowane złą sytuacją ekonomiczną, związaną z wprowadzeniem „planu Balcerowicza”. Po drugie, wyborcy mogli też uznać, że jeden głos i tak nic nie zmieni, a „obóz solidarnościowy” tak czy inaczej wygra te wybory (co zresztą okazało się prawdą, dlatego że Komitety Obywatelskie związane z „Solidarnością” uzyskały 41% poparcia). Niezależnie od tego, jakie były przyczyny tej niskiej, w stosunku do oczekiwań, frekwencji pamiętać należy, że wybory samorządowe generalnie charakteryzują się w Polsce mniejszym zainteresowaniem wyborców. I tak na przykład, kiedy w 2002 roku po raz pierwszy wybierano wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, frekwencja wyniosła zaledwie 35,02%. Późniejsze doświadczenia wyborcze pokazały, że stosunkowo niska frekwencja wyborcza

na odcięciu się od sztywnego aparatu administracji systemu nakazowo-rozdzielczego i zastąpieniu go samorządową gminą z samodzielnym budżetem, osobowością prawną, mieniem komunalnym, wyraźnie wyodrębnionymi kompetencjami i samodzielnie kreującą w drodze wolnych wyborów swoje władze. Reforma zlikwidowała więc ostatecznie system organów jednolitej władzy państwowej<sup>121</sup>.

Postanowienia zawarte w znowelizowanej Konstytucji z 1952 roku zostały uchylone i zastąpione postanowieniami zawartymi w V rozdziale ustawy konstytucyjnej (tzw. Małej Konstytucji) z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>122</sup>. Jak widać ustawodawca już w samej nazwie tego aktu prawnego wymienia samorząd terytorialny, co świadczy jednoznacznie o ogromnym znaczeniu tej dziedziny w omawianym akcie<sup>123</sup>. Mała Konstytucja określała samorząd terytorialny jako podstawową formę organizacji lokalnego życia publicznego<sup>124</sup>. Ponadto ustawa konstytucyjna z 1992 roku:

- przyznawała jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, z czego wynikało działanie w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
- zapewniała uprawnienia do mienia komunalnego;
- formułowała, choć w sposób dorozumiany, zasadę domniemania kompetencji samorządu terytorialnego w stosunku do zadań i kompetencji organów administracji rządowej, przy wprowadzeniu materialnoprawnej zasady określającej istotną część zadań publicznych;
- zapewniała mieszkańcom prawo podejmowania rozstrzygnięć w drodze referendum lokalnego;
- przyznawała rangę konstytucyjną podziałowi zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone, przy czym wykonywanie tych drugich łączyła z wyposażeniem w odpowiednie środki finansowe;
- zapewniała jednostkom samorządu terytorialnego swobodę określania w granicach ustaw swoich struktur wewnętrznych, przy wyodrębnieniu organów stanowiących, wybieranych w wyborach powszechnych, równych i w głosowaniu tajnym, oraz organów wykonawczych;

---

jest w ogóle cechą charakterystyczną wyborów samorządowych w Polsce (por. <http://wiadomosci.polska.pl/kalendarz/kalendarium/article.htm?id=59742>, z dnia 21.11.2016 r.).

<sup>121</sup> E.J. Nowacka, *Polski samorząd...*, op. cit., s. 58.

<sup>122</sup> Dz. U. 1992 Nr 84, poz. 426.

<sup>123</sup> B. Słobodzian, *Współczesny system...*, op. cit., s. 49.

<sup>124</sup> Z tego rodzaju zapisu wnioskować można, że wykluczała ona poniekąd istnienie samorządu regionalnego.

- jako dochody jednostek samorządu terytorialnego wskazała dochody własne, subwencje, dotacje, zastrzegając, że źródła dochodów w zakresie zadań publicznych są gwarantowane ustawowo;
- zastrzegła konieczność ustawowego uregulowania materii zlecenia zadań administracji rządowej, warunków i trybu przeprowadzania referendum lokalnego, nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, a także zasad zrzeszania się jednostek samorządu oraz reprezentowania ich interesów wobec władz państwowych<sup>125</sup>.

W dniu 2 kwietnia 1997 roku uchwalono nową Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, która weszła w życie 12 października tego samego roku. Z przepisów Konstytucji wynikają trzy podstawowe zasady odnoszące się do funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Są to:

- **zasada pomocniczości** – jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspakajaniu potrzeb swoich mieszkańców; powiat i województwo jako jednostki działające na większym terytorium pełnią funkcję pomocniczą w stosunku do gmin; jednostki te wykonują też zadania z zakresu administracji rządowej, o ile wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa;
- **zasada samodzielności** – jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne i mają zagwarantowaną ochronę prawną; jednostki te są niezależne względem władzy państwowej a także względem siebie; jest to samodzielność: w kształtowaniu ustroju wewnętrznego, finansowa, podatkowa, majątkowa, publicznoprawna;
- **zasada domniemania właściwości samorządu terytorialnego** – w przypadku gdy przepis ustawy nie zastrzega wyraźnie właściwości do załatwienia określonej sprawy dla administracji państwowej, to sprawa ta należy do właściwości organów samorządu terytorialnego<sup>126</sup>.

Pod auspicjami nowej ustawy zasadniczej rozpoczął się *de facto* drugi etap reformy samorządowej, który miał na celu wprowadzenie dwóch wyższych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie powiatu oraz województwa. W dniu 5 czerwca 1998 roku przyjęto ustawy o samorządzie powiatowym<sup>127</sup>, o samorządzie województwa<sup>128</sup> oraz o administracji rządowej w województwie<sup>129</sup>. Z kolei 24 lipca tego samego roku przyjęto ustawę o zmianie niektórych ustaw określających

<sup>125</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 64-65.

<sup>126</sup> J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 23-25.

<sup>127</sup> Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

<sup>128</sup> Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 576 z późn. zm.

<sup>129</sup> Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 577.

kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa<sup>130</sup>, a 13 października – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>131</sup>. Na mocy tych wszystkich zapisów z dniem 1 stycznia 1999 roku powstał trójstopniowy podział terytorialny oraz nowy system terenowych organów administracji publicznej o kompetencji ogólnej. Pierwsze wybory samorządowe, które swoim zasięgiem objęły wszystkie trzy szczeble samorządowe odbyły się 11 października 1998 roku<sup>132</sup>.

Na mocy reformy wprowadzono 2 489 gmin, stanowiących podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, 373 powiaty (w tym 65 miast na prawach powiatu) oraz 16 województw. Obecnie mamy 379 powiatów (w tym 65 miast na prawach powiatu). W przypadku powiatu warto jest rozróżnić dwa jego rodzaje, a mianowicie powiat ziemski oraz powiat grodzki (nazywany też miastem na prawach powiatu). Powiat ziemski jest to powiat złożony z odpowiedniej liczby gmin oraz mieszkańców. Natomiast powiatem grodzkim jest gmina wykonująca zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym. Prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 roku liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty<sup>133</sup>. W porównaniu do podziału obowiązującego w latach 1975-1998 nowy podział terytorialno-administracyjny jest przeważnie oceniany jako dużo korzystniejszy. Zamiast nominalnie dwu-, a faktycznie przez sporo lat czteroszczeblowego, mamy podział trójszczeblowy z organem przedstawicielskim na każdym szczeblu. Mimo to reforma jest przedmiotem licznych uwag. Krytycy reformy wspominają o nadmiernej liczbie powiatów i województw. Twierdzi się, że powiatów powinno być o połowę mniej<sup>134</sup>.

W kręgu obserwatorów podkreśla się, że co najmniej 15% powiatów

<sup>130</sup> Dz. U. 1998 Nr 106, poz. 668.

<sup>131</sup> Dz. U. 1998 Nr 133, poz. 872.

<sup>132</sup> J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 25-26.

<sup>133</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 125.

<sup>134</sup> Należy pamiętać, że w zamyśle twórców reformy samorządowej była mowa o około 120-150 powiatach. Jednak w toku rozgrywek parlamentarnych oraz realizacji partykularnych interesów poszczególnych regionów doszło do dwukrotnego zwiększenia tej liczby. Zdaniem wielu obserwatorów skutki tego działania są zdecydowanie niekorzystne. Tak duże rozdrobnienie powiatów powoduje ich niewydolność finansową oraz ograniczenie możliwości realiza-

i kilka województw nie ma dla swej samodzielności podstaw gospodarczych. Im bowiem większy jest powiat lub województwo, tym większa jest ich zdolność finansowa i tym są silniejsze<sup>135</sup>. Słabym jednostkom grozi permanentny deficyt lub wypracowanie dochodu wystarczającego jedynie na opłacenie własnej administracji<sup>136</sup>. Krytykuje się jako dekoncentrację sił i środków również utworzenie zbyt wielu powiatów miejskich, zwłaszcza tam gdzie istnieją podobne powiaty ziemskie. Praktyczne doświadczenia ostatniego ćwierćwiecza mogą doprowadzić do zmniejszenia liczby jednostek administracyjnych w Polsce<sup>137</sup>.

Kolejną bardzo ważną zmianą było przyjęcie ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>138</sup>. Wprowadzono mianowicie na szczeblu podstawowym zasadę bezpośredniego wyboru jednoosobowego organu wykonawczego<sup>139</sup>. Dotychczas bowiem w gminach mieliśmy do czynienia z kolegialnym organem wykonawczym wybieranym pośrednio przez organ stanowiący. Pierwsze wybory samorządowe, w których Polacy wybierali w wyborach bezpośrednich włodarzy wsi oraz miast odbyły się w dniach 27 października oraz 10 listopada 2002 roku<sup>140</sup>.

Ważną z punktu widzenia zmian ustrojowych była również ustawa

---

cji poszczególnych zadań. Warto też wspomnieć, że w założeniach projektu punktem centralnym było ustanowienie samorządowych powiatów według schematu: „5 – 10 – 50”, czyli złożonych z co najmniej 5 gmin, 10 tysięcy mieszkańców stolicy powiatu oraz 50 tysięcy mieszkańców na obszarze całego powiatu. W praktyce jednak nie wszystkie powiaty spełniają to kryterium. Gdyby pod uwagę brać kryterium sprawności działania to powiatów powinno być około 150 – 200. W Polsce jednak uwzględniono kryterium społeczne, z czego poniekąd wynika tak duża liczba powiatów (Por. J. Reguński, *Samorządna...*, op. cit., s. 153-163).

<sup>135</sup> Podobnie jak w przypadku powiatów, również liczba województw była przedmiotem sporu politycznego. Warto zwrócić uwagę, że pierwsze najbardziej skrajne projekty reformy samorządu na poziomie województwa mówiły nawet o 6 lub 8 silnych regionach, które miałyby utworzyć województwa. Projekt przedstawiony w sejmie zakładał utworzenie 12 województw, a w toku parlamentarnych bojów mowa była o 15, 17 a nawet 49 województwach. Ostatecznie zdecydowano się na utworzenie 16 województw. Zdaniem krytyków tego rozwiązania są one zbyt małe i zbyt słabe ekonomicznie, aby konkurować na arenie europejskiej z silnymi regionami np. Niemiec (Ibidem, s. 164-183).

<sup>136</sup> M. Kowarski, *Reforma administracyjna państwa – wyzwanie dla Zamościa*, (w:) *Przemiany społeczno-gospodarcze struktur przestrzennych w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej*, pod red. R. Orłowskiego, Z. Ziolo, Zamość 1999, s. 79.

<sup>137</sup> <http://www.konstytucje.pl/pub/t032.htm>, z dnia 21.11.2016 r.

<sup>138</sup> Dz. U. 2002 Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

<sup>139</sup> Por. J. Reguński, *Samorządna...*, op. cit., s. 113-152.

<sup>140</sup> Dwa terminy wyborów biorą się stąd, iż ordynacja wyborcza ówczesne-

z 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej<sup>141</sup>, na mocy której od dnia 1 stycznia 2006 roku wiele zadań i kompetencji wojewodów przeszło do samorządów, przede wszystkim wojewódzkich<sup>142</sup>.

Dziś mamy zatem trójszczeblowy podział terytorialny. Na poziomie podstawowym mamy gminę, w której organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy (rada miasta), wybierana na okres 4 lat. Organem wykonawczym jest natomiast wybierany w wyborach bezpośrednich, również na 4-letnią kadencję, wójt (burmistrz lub prezydent w zależności od wielkości miasta). Na poziomie powiatu funkcje organu stanowiąco-kontrolnego pełni rada powiatu, natomiast organem wykonawczym jest zarząd powiatu na czele ze starostą wybierany przez radnych. Kadencja w tym przypadku również wynosi 4 lata. Na poziomie regionalnym, a więc w województwach mamy sejmik województwa jako organ stanowiąco-kontrolny oraz pięcioosobowy zarząd województwa z marszałkiem województwa na czele. Kadencja organów samorządu wojewódzkiego, tak jak w przypadku organów samorządu niższego szczebla, trwa 4 lata<sup>143</sup>.

Nadzór nad samorządem terytorialnym w Polsce opiera się tylko i wyłącznie, stosownie do art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, do kryterium legalności, czyli zgodności z prawem. Nie przewidziano żadnych innych wyjątków od tej reguły, pomimo, że początkowo próbowano stosować również kryterium celowości w przypadku realizacji zadań zleconych np. gminom. Obecnie można przyjąć, że organami nadzoru nad działalnością samorządu gminnego powiatowego i wojewódzkiego są wyłącznie Prezes Rady Ministrów, wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe<sup>144</sup>.

Należy również odnotować możliwość współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Współdziałanie to może przybierać różnorakie postacie, w zależności od celu, w jakim jednostki chcą podjąć wspólne działania. W przypadku, gdy celem jest wykonywanie zadań, współdziałanie może przybrać formę związków międzygminnych i powiatowych, porozumień oraz stowarzyszeń. Jeżeli natomiast gminy,

---

go okresu przewidywała, że jeśli nie dojdzie do rozstrzygnięcia wyborczego w pierwszej turze wyborów, to w ciągu 14 dni od pierwszego głosowania przeprowadza się głosowanie ponowne spośród dwóch kandydatów, którzy zdobędą największą liczbę głosów (por. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. 2002 Nr 113, poz. 984 z późn. zm.).

<sup>141</sup> Dz. U. 2005 Nr 175, poz. 1462.

<sup>142</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 66.

<sup>143</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 106-155.

<sup>144</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 374-385.

powiaty czy też województwa chciałyby podjąć inne działania aniżeli wykonywanie zadań publicznych, to zgodnie z ustawami samorządowymi mogą współdziałać np. w ramach stowarzyszeń krajowych oraz międzynarodowych. Współdziałanie, które podejmowane jest przez jednostki samorządu terytorialnego ma charakter dobrowolny. Oznacza to swobodę w wyborze formy współdziałania, swobodę tworzenia oraz likwidacji form współpracy<sup>145</sup>.

### 3. Perspektywy rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce

Demokracja obywatelska stanowi jeden z fundamentów ustrojowych III RP. Jest ona przeciwieństwem funkcjonującego w Polsce do 1989 roku systemu autorytarnego, ograniczającego wolność i prawa publiczne obywateli. Jak się powszechnie uważa, istota systemu demokracji obywatelskiej realizuje się najpełniej w samorządzie<sup>146</sup>. Jest on wyrazem procesu decentralizacji, która odegrała kluczową rolę w polskiej transformacji systemowej. Samorząd stanowi również swego rodzaju ograniczenie dla wszechwładztwa państwowego i jest znakomitą szkołą kompetencji obywatelskich, która przyczynia się do tworzenia w Polsce społeczeństwa obywatelskiego<sup>147</sup>.

Według zamierzeń twórców reform samorządowych podstawowymi celami ich wprowadzenia miała być: decentralizacja państwa poprzez przeniesienie wielu zadań i kompetencji z centrum do jednostek samorządowych, a także budowa instytucji demokracji obywatelskiej. Założenie było bardzo proste – im bliżej obywatela zapadać będą decyzje, tym trafniej odpowiadać one będą na społeczne zapotrzebowanie. I tak *de facto* jest, chociaż przyznać trzeba, że nie wszystko się udało. Ciągłe dyskutujemy między innymi nad zasadami finansowania działalności samorządów, zakresem ich kompetencji, przekazywaniem kolejnych zadań samorządom bez zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych itd.<sup>148</sup>

<sup>145</sup> Ibidem, s. 250.

<sup>146</sup> A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 8.

<sup>147</sup> Konstruktywna krytyka w tym przypadku jest absolutnie niezbędna. Wydaje się bowiem, że obecnie funkcjonujący system samorządu terytorialnego po kilkunastu już latach doświadczeń wymagał będzie pewnych zmian ustrojowych. Rozważane jest przykładowo wprowadzenie Izby Samorządowej w miejsce obecnie funkcjonującego Senatu. Tego typu rozważania są na razie w fazie konceptualizacji, ale niewykluczone, że w najbliższym czasie zmateriaлизują się one w formie gotowych projektów ustawodawczych (por. J. Regulski, *Samorządna...*, op. cit., s. 184-196).

<sup>148</sup> P. Antkowiak, *Samorząd terytorialny – 25 lat po...*, „Biuletyn RODM Poznań” 2015, nr 1, s. 3.

Jednym z istotnych zagadnień poruszanych w ostatnich latach w dyskursie naukowym jest kwestia zwiększenia roli metropolii i dużych aglomeracji miejskich. Postępujący proces metropolizacji stanowi jeden z najważniejszych czynników rozwojowych współczesnych państw demokratycznych. Nie ulega wątpliwości, że zmiana metod zarządzania obszarami metropolitalnymi powinna stać się przedmiotem zainteresowania ustawodawcy i doprowadzić do przyjęcia nowych przepisów prawnych, które umożliwią skuteczniejsze ich działanie. Obecnie funkcjonujące rozwiązania prawne nie stanowią kompleksowej odpowiedzi na problem, jakim jest wzrastająca rola obszarów metropolitalnych, która stanowi efekt koncentracji przestrzennej gospodarki w dużych miastach i ich otoczeniu oraz towarzyszące temu zjawisko suburbanizacji. Jednym z elementów wieńczących reformy samorządowe w Polsce powinno być przyjęcie rozwiązań prawnych, które pozwoliłyby wykorzystać szansę na skok cywilizacyjny w oparciu o wysoką motorykę rozwojową dużych ośrodków miejskich<sup>149</sup>.

Ponadto sprawne funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego oparte jest w dużej mierze na posiadanym potencjale finansowym, a przede wszystkim zaś na racjonalnym gospodarowaniu pieniądzem publicznym. Koncepcja *New Public Management* postuluje zorientowany rynkowo oraz kompleksowy system przeobrażeń administracji publicznej w kierunku organizacji znanych nam z sektora prywatnego, a więc funkcjonujących w oparciu o rachunek zysków i strat. Nie podlega kwestii, że problematyka zarządzania finansami jest jednym z najważniejszych zagadnień dotyczących funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i stanowi żywy przedmiot zainteresowania nie tylko teoretyków, ale również praktyków. Widać bowiem wyraźnie, że sytuacja finansowa oraz zwiększający się zakres wykonywanych zadań publicznych sprawia, iż władze samorządowe zaczynają doceniać ekonomiczne aspekty swojej działalności. Coraz większą rolę w zarządzaniu lokalnym odgrywa racjonalne i efektywne zarządzanie pieniądzem publicznym<sup>150</sup>. Jako że lista potencjalnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego stanowi w zasadzie od lat katalog zamknięty (z drobnymi modyfikacjami), szczególną uwagę należy więc skupić na wydatkowej stronie lokalnej gospodarki budżetowej.

Przestrzeń lokalna jest również znakomitym polem do testowania nowych – innowacyjnych rozwiązań w sferze społecznej i publicznej.

<sup>149</sup> P. Antkowiak, *Opinia na temat poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym* (druk nr 2107), Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2014, s. 2-4.

<sup>150</sup> A.J. Koźuch, *Zmiany w zarządzaniu finansami lokalnymi*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2008, nr 65, s. 121.

W ostatnich latach wzrasta liczba pomysłów, których celem jest rozwiązywanie problemów w nowy sposób. Do tego rodzaju instrumentów zaliczyć można: konsultacje społeczne, tworzenie wszelkiej maści rad (gospodarczych, młodzieżowych, senioralnych), budżety obywatelskie, współpraca międzysektorowa w ramach koncepcji *multilevel governance*, tworzenie paktów współpracy czy partnerstw lokalnych itd. Instrumenty te są dobrze rozpoznane w państwach demokracji zachodnich, ale w Polsce stanowią ciągle *novum* – nie do końca rozpoznane i często nieprawidłowo wdrażane. Należy także zauważyć, że zabiegi te wydają się być często pozorowane, a intencje ich autorów są zgoła odmienne od deklarowanych.

Warto też pamiętać, że proces budowy samorządu terytorialnego w Polsce nie jest skończony, a przed nami pojawiają się nowe wyzwania. Ukształtowany system trójszczeblowego samorządu terytorialnego jest efektem wieloletniego procesu reform. W trakcie tych 26 lat restrukturyzacji polskiego systemu ustrojowego przyjęto ogromną liczbę rozwiązań zawartych w ustawach, ale również w niezliczonej liczbie nowelizacji, które miały na celu usprawnienie rozwiązań już funkcjonujących. Po blisko trzech dekadach funkcjonowania samorządu terytorialnego pojawiają się jednak liczne pytania dotyczące jego przyszłości. W debacie publicznej wskazuje się na różne zagrożenia wynikające albo z naturalnej skłonności coraz bardziej rozbudowanych struktur administracyjnych samorządu do biurokratyzacji, albo z dążeń centralistycznych i etatystycznych państwa. Niekorzystny rozwój zdarzeń w obu przypadkach może skutkować zanikiem wspólnotowego charakteru samorządu terytorialnego w Polsce.

## ROZDZIAŁ II

### WÓJT, BURMISTRZ, PREZYDENT MIASTA

#### I. Struktura organizacyjna i zadania samorządu gminnego w Polsce

##### I.1. Gmina w strukturze samorządu terytorialnego

**K**onstytucyjna koncepcja gminy stanowi jeden z najistotniejszych elementów normatywnego modelu samorządu terytorialnego. W art. 16 Konstytucji RP z 1997 roku uznano samorząd za zasadniczą formę decentralizacji władzy publicznej<sup>1</sup>. Gmina stanowi również jeden z określonych w ustawie stopni (szczebli) zasadniczego podziału terytorialnego<sup>2</sup>. Zgodnie z art. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gmina powinna być rozumiana jako wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium. Natomiast art. 164 Konstytucji stwierdza, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Dodatkowo w ustępie trzecim tego artykułu stwierdzono, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu<sup>3</sup>.

Ze stwierdzenia, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego wynikają następujące konsekwencje:

- samorząd gminny powinien posiadać większość kompetencji w zdecentralizowanej strukturze samorządu; na tym szczeblu koncentruje się bowiem życie lokalne, a jednostka ma swoje miejsce zamieszkania i pracy; dlatego też art. 7 u.s.g.<sup>4</sup> powierza gminie zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty;
- w razie wątpliwości, do kogo należy dane zadanie lub kompetencja na szczeblu lokalnym, należy przyjąć domniemanie kompeten-

<sup>1</sup> P. Czarny, *Konstytucyjna koncepcja gminy i jej realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie*, (w:) *Samorząd terytorialny – zasady ustrojowe i praktyka*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005, s. 83.

<sup>2</sup> Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. 1998 Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).

<sup>3</sup> P. Czarny, *Konstytucyjna koncepcja...*, op. cit., s. 84-89.

<sup>4</sup> Skrót ten używany będzie w dalszej części pracy i odnosi się do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

cji gminy; zresztą stwierdza to art. 6 ust. 1 u.s.g., stanowiąc, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów;

- na tym szczeblu powinna być zlokalizowana podstawowa infrastruktura, zaspokajająca podstawowe potrzeby jednostki w zakresie oświaty, kultury, zdrowia, opieki społecznej itp.; polska gmina jako jednostka podziału terytorialnego jest obszaro-duża, może więc spełniać samodzielnie przypisane jej zasadnicze zadania własne<sup>5</sup>.

Z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że mogą istnieć dwa typy gminy: wiejska i miejska. Rozróżnienie to posiada przede wszystkim charakter formalny – nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta. Rozróżnienie to powoduje, że z reguły mamy inne jednostki pomocnicze działające na terenie gminy miejskiej i wiejskiej, inna jest nazwa niektórych organów gminy itd. Na podstawie zapisów ustawy o samorządzie powiatowym można wyodrębnić trzeci typ gminy – miasto na prawach powiatu. Dopuszcza się również występowanie odrębności w gminach o szczególnym charakterze. Dotyczy to przede wszystkim gmin uzdrowiskowych<sup>6</sup>.

Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną a jej samodzielność podlega ochronie sądowej<sup>7</sup>. Mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym lub też za pośrednictwem organów gminy. Jako podmiot prawa gmina tworzona jest w drodze odpowiedniej procedury w formie przewidzianej prawem. Nie jest ona instytucją autonomiczną w stosunku do państwa. Jednocześnie jest formą administracji zdecentralizowanej. W zakresie wykonywania zadań własnych podlega jedynie ustawom, nie zaś wytycznym i poleceniom służbowym. Zgodnie z art. 4 u.s.g. tworzenie, łączenie, podział i znoszenie gmin, ustalanie ich granic i nazw oraz siedzib władz następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Wydanie takiego rozporządzenia wymaga zasięgnięcia

<sup>5</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 84.

<sup>6</sup> Z. Leoński, *Ustrój i zadania...*, op. cit., s. 156-158.

<sup>7</sup> Zagadnienie osobowości prawnej gminy jest przedmiotem sporu w środowisku naukowym. Z jednej strony mówi się, że gmina ma osobowość publiczno-prywatnoprawną, z drugiej natomiast część badaczy jest zdania, że gmina nie posiada osobowości publicznoprawnej, bo ta została nadana gminie przez państwo. Mówiąc o osobowości prawnej gminy należy chyba jednak przyjąć oba te rodzaje z uwagi na fakt, że skoro państwo przekazało gminie część swoich uprawnień w zakresie prawa publicznego, oznacza to, że gmina poprzez takie nadanie posiada również osobowość publicznoprawną (por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 62-64).

opinii zainteresowanych rad i innych organów oraz przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami<sup>8</sup>.

Do form demokracji bezpośredniej zaliczyć można: konsultacje z mieszkańcami, referendum gminne, wybory, zebranie wiejskie oraz ogólne zebranie mieszkańców osiedla. Konsultacje to forma zasięgnięcia opinii mieszkańców, a więc ich wynik nie jest dla organów gminy wiążący. Mogą one mieć charakter obligatoryjny lub też fakultatywny. Charakter obligatoryjny mają wtedy, gdy dotyczą właśnie tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin, ustalania ich nazw i zmiany granic. Natomiast konsultacje fakultatywne mogą być przeprowadzone w każdej innej sprawie ważnej dla gminy. O zasadności przeprowadzenia konsultacji fakultatywnych rozstrzyga rada gminy<sup>9</sup>.

Drugim ważnym instrumentem demokracji bezpośredniej jest referendum gminne. Art. 170 Konstytucji RP stanowi: „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Całość rozwiązań została zawarta w ustawie o referendum lokalnym<sup>10</sup>. Referendum jest właściwym dla demokracji bezpośredniej sposobem rozstrzygania w drodze głosowania o istotnych sprawach zbiorowości lokalnej przez ogół zainteresowanych obywateli. Najistotniejsze cechy referendum to: bezpośredni udział obywateli, posiadanie tylko jednego głosu oraz uważanie woli większości wszystkich równouprawnionych obywateli za decydującą w uchwalaniu aktu prawnego bądź rozstrzyganiu spraw<sup>11</sup>.

Wyróżniamy referendum obligatoryjne oraz fakultatywne. Referendum obligatoryjne dotyczy samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne oraz odwołania rady gminy bądź wójta (burmistrza, prezydenta)<sup>12</sup> przed upływem kadencji. Inicjatywa w tych sprawach przysługuje mieszkańcom, a w sprawie odwołania wójta również radzie gminy. Jeśli chodzi zaś o referendum fakultatywne to mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu roz-

<sup>8</sup> A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa 2006, s. 39-40.

<sup>9</sup> E.J. Nowacka, *Polski samorząd...*, op. cit., s. 64-65.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. 2000 Nr 88, poz. 985 z późn. zm.).

<sup>11</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 68.

<sup>12</sup> Ilekroć w tej pracy będzie mowa o wójcie, należy przez to rozumieć wójta, burmistrza lub prezydenta.

strzygania sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki<sup>13</sup>.

Inicjatywa przeprowadzenia referendum z woli mieszkańców przysługuje 5 osobom, które muszą zebrać podpisy co najmniej 10% mieszkańców uprawnionych do wzięcia udziału w głosowaniu. Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, z wyjątkiem głosowania o odwołanie organu wybieranego w wyborach bezpośrednich, czyli rady gminy i wójta. W tym przypadku frekwencja musi wynieść co najmniej 3/5 frekwencji, w której ten organ został wybrany<sup>14</sup>. Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej aniżeli połowę ważnych głosów, zaś za samoopodatkowaniem się – co najmniej 2/3 ważnych głosów<sup>15</sup>.

Najważniejszym aktem prawa miejscowego jest statut gminy. Art. 169 ust. 4 Konstytucji stwierdza, że: „Ustrój wewnętrzny jednostki samorządu terytorialnego określają w granicach ustaw, ich organy stanowiące”. Natomiast art. 2 u.s.g. stanowi, że: „O ustroju gminy stanowi jego statut”. W statucie uregulowana zostaje organizacja wewnętrzna i tryb pracy organów gminy a treść statutu musi zostać ogłoszona w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Aktami niższego rzędu są regulaminy rad gmin oraz regulaminy organizacyjne urzędu gminy<sup>16</sup>.

Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze takie jak sołectwa, dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być także położone na terenie gminy miasto. Katalog jednostek pomocniczych jest otwarty, co oznacza, że można tworzyć jednostki nienazwane przez ustawę. Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutom, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Wydzielone jednostki pomocnicze posiadają również swoje organy. Statut powinien określać: nazwę i obszar jednostki, zasady i tryb wyboru organów, organizację i zadania organów, zakres zadań przekazywanych

<sup>13</sup> Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. 2000 Nr 88, poz. 985 z późn. zm.).

<sup>14</sup> Zmianę wymaganej frekwencji w sprawie referendum o odwołanie organu (rady bądź wójta) wprowadzono w 2005 roku. Doświadczenia dotychczasowych referendum przeprowadzanych na terenie całego kraju pokazały, że skuteczność tego instrumentu jest bardzo niska, a nieskuteczność wynikała najczęściej właśnie z nie uzyskania odpowiedniej frekwencji. Zmieniono zatem próg, a w praktyce rzeczywiście go zmniejszono, dlatego że frekwencja w wyborach samorządowych z reguły nie przekracza 50%, więc w rzeczywistości wymagany próg frekwencji w referendum jest niższy aniżeli był dotychczas (Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 69).

<sup>15</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 99-103.

<sup>16</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 86-89.

jednostce przez gminę i sposób ich realizacji, zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Ponadto w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć inne jednostki organizacyjne. Będą to głównie zakłady administracyjne oraz podmioty gospodarcze tworzone i działające na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej<sup>17</sup>. Mogą także występować inne jednostki jak np. zawodowe straże pożarne lub straże gminne<sup>18</sup>.

Ingerencja organów państwowych w sferę samodzielności gminnej ma postać nadzoru. Nadzór nad zadaniami własnymi oraz zleconymi gminy odbywa się tylko na podstawie kryterium legalności, czyli zgodności z prawem. Do 2001 roku nadzór nad zadaniami zleconymi odbywał się również na podstawie kryterium celowości, rzetelności i gospodarności<sup>19</sup>.

## 1.2. Zadania gminy

Gmina pełni różnego rodzaju zadania. Do zakresu działań gminy należy zaliczyć wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Mamy tu do czynienia z klauzulą generalną, jeżeli bowiem ustawy nie stanowią inaczej rozstrzygnięcie w tego rodzaju sprawach należy do gminy. Zadania gminy dzielimy na własne i zlecone. Zadania własne gmina realizuje z własnych środków finansowych oraz w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ustawy gwarantują gminom samodzielność w realizacji tego rodzaju zadań. Zadania własne dzielimy na obowiązkowe oraz dobrowolne. Ustawa wymienia cały katalog zadań, które obejmują sprawy:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizację, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpa-

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997 Nr 9, poz. 43 z późn. zm.).

<sup>18</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 92-93.

<sup>19</sup> Tego rodzaju nadzór, operując kategoriami niedookreślonymi, dawał znaczne możliwości przekraczania granic nadzoru, a nawet przekształcania go w kierownictwo. Dlatego też w nowych rozwiązaniach prawnych nastąpiło odejście od zbyt szerokiego kryteriów nadzoru na rzecz jednolicie rozumianej zgodności z prawem. Warto też dodać, że przy sprawowaniu funkcji nadzorczych organy administracji państwowej nie powinny mieć możliwości posługiwania się swobodnym uznaniem (Por. Z. Leoński, *Ustrój i zadania...*, op. cit., s. 114).

dów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;

- lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, gminnego budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej, kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, targowisk i hal targowych, zieleni gminnej i zadrzewień, cmentarzy gminnych;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpożarowego, utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej, wspierania i upowszechniania idei samorządowej, promocji gminy, współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw<sup>20</sup>.

Nie jest to katalog zamknięty, gdyż gmina może podejmować również inne działania mające na celu realizację odmiennych zadań. Przekazanie gminie w drodze ustawy nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację poprzez zwiększenie dochodów własnych gminy lub też subwencji.

Ustawy mogą nakładać również na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum. Gmina może również wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Gmina winna również otrzymywać środki finansowe konieczne do wykonania zadań<sup>21</sup>.

Formy wykonywania zadań samorządu można rozmaicie klasyfikować, w zależności od przyjętego kryterium podziału. Przykładowo według tego, do jakiego adresata są skierowane, można wyodrębnić formy prawne skierowane do organów i jednostek organizacyjnych samorządu oraz na zewnątrz, do obywateli i jednostek organizacyjnych

<sup>20</sup> Art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

<sup>21</sup> Art. 8, ibidem.

nienależących do samorządu. Akty te możemy podzielić na:

- akty normatywne powszechnie obowiązujące oraz akty normatywne typu wewnętrznego, określone przez ustawy samorządowe jako przepisy prawa miejscowego;
- akty planowania różnego rodzaju (np. zagospodarowania przestrzennego);
- akty indywidualne mające postać decyzji administracyjnych *sensu stricte* lub kierowane do podmiotów znajdujących się w strukturze samorządu;
- zawieranie porozumień;
- korzystanie z form prawa cywilnego, a zwłaszcza zawieranie umów;
- korzystanie z innych form prawnych działania, niemieszczących się w powyższym podziale<sup>22</sup>.

Warto też wspomnieć w tym momencie o budżecie gminnym, dzięki któremu możliwa jest realizacja zadań gminy. Budżet gminy jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Dochody gminy to dochody własne, a także środki przekazywane przez państwo, zarówno w formie subwencji jak i dotacji celowych. Ujęte w budżecie dochody stanowią prognozy ich wielkości, natomiast wydatki (z wyłączeniem wydatków finansowanych z dochodów własnych jednostek budżetowych) i rozchody stanowią limit, którego przekraczać nie należy<sup>23</sup>.

Ustawa o finansach publicznych nakłada na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obowiązek przygotowania budżetu danej jednostki. Jednocześnie zastrzega wyłączne prawo temu organowi do inicjatywy oraz zmiany projektu uchwały budżetowej. Projekt tej uchwały winien zostać opracowany do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy i przedstawiony w tym terminie zarówno organowi stanowiącemu gminy, jak i do zaopiniowania regionalnej izbie obrachunkowej. Uchwała budżetowa jest uchwalana przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do 31 stycznia roku budżetowego. Nieuchwalenie uchwały budżetowej w tym terminie pociąga za sobą ustalenie budżetu przez regionalną izbę obrachunkową w terminie do końca lutego roku budżetowego<sup>24</sup>.

O samodzielnym charakterze samorządu decyduje w znacznej mierze zabezpieczenie materialne w zakresie samodzielności gospodarki finansowej. Podstawą stabilnej gospodarki budżetowej gminy są własne i wydajne źródła dochodów, ale również samodzielne dysponowanie

<sup>22</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 44.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2005 Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

<sup>24</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 215-219.

tymi środkami. Najważniejsza zaś jest stabilność dochodów, dlatego że ułatwia ona planowanie realizacji poszczególnych zadań w dłuższym przedziale czasowym. Należy także pamiętać, że gospodarka finansowa gminy jest jawna<sup>25</sup>.

### 1.3. Organy gminy

Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie, który może rozstrzygać o wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, a niezastrzeżonych dla referendum. Jeśli siedzibą gminy jest miasto znajdujące się na terytorium gminy to rada nosi nazwę rady miejskiej. Kadencja rady trwa 4 lata, licząc od dnia wyborów. W skład rady wybierani są radni jako członkowie kolegialnego organu, jakim jest rada gminy. Radni są wybierani w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich oraz w głosowaniu tajnym. We wszystkich gminach, z wyjątkiem miast na prawach powiatu, o wyborze na radnego rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów. Natomiast w miastach na prawach powiatu podział mandatów pomiędzy listy kandydatów lub grupy list dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów, przy uwzględnieniu 5% progu wyborczego w przypadku list oraz 10% w przypadku grup list. Liczba radnych uzależniona od liczby mieszkańców gminy i wynosi odpowiednio:

- 15 radnych w gminach do 20 tys. mieszkańców;
- 21 radnych w gminach do 50 tys. mieszkańców;
- 23 radnych w gminach do 100 tys. mieszkańców;
- 25 radnych w gminach do 200 tys. mieszkańców;
- po trzech radnych na każde kolejne rozpoczęte 100 000 mieszkańców, nie więcej jednak aniżeli 45 radnych<sup>26</sup>.

Podstawowe obowiązki radnego zawiera rota ślubowania: „Wierny Konstytucji i prawu Rzeczypospolitej, ślubuję uroczyście obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro mojej gminy i jej mieszkańców”. Podstawowymi grupami obowiązków radnego są:

- utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami (przyjmowanie postulatów i przedstawienie ich organom gminy

<sup>25</sup> Gospodarka finansowa gminy nie jest przedmiotem tej pracy, dlatego rozważania na temat budżetu mają charakter jedynie ogólnej refleksji. W celu poszerzenia wiadomości warto zajrzeć do specjalistycznych pozycji z tego zakresu (Zob. A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, op. cit.).

<sup>26</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 170.

do rozpatrzenia), radny nie jest jednak związany instrukcjami wyborców;

- branie udziału w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucjach samorządowych, do których został on wybrany lub desygnowany.

Radni mogą tworzyć kluby radnych a o ich strukturze rozstrzygają statuty poszczególnych gmin. Radnemu przysługują roszczenia o zwrot kosztów podróży oraz diety, których wysokość ustala rada gminy. Radnemu w związku z pełnionymi przez niego funkcjami przysługuje ochrona prawna. Z piastowaniem funkcji radnego wiąże się też wiele ograniczeń. I tak na przykład mandatu radnego nie można łączyć z mandatem posła i senatora czy wykonywania funkcji wojewody lub wicewojewody<sup>27</sup>.

Rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i od jednego do trzech wiceprzewodniczących w głosowaniu tajnym bezwzględna większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad. Działania te mają zatem charakter czynności materialno-technicznych. Rada obraduje na sesjach. Wyróżniamy dwa rodzaje sesji:

- **zwyczajne** – zwoływane przez przewodniczącego rady w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał; pierwszą sesję nowo wybranej rady zwołuje przewodniczący rady poprzedniej kadencji w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów lub w przypadku wyborów przedterminowych – osoba, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów jednostek samorządu terytorialnego w tym samym terminie; po upływie tego terminu sesję zwołuje komisarz wyborczy w ciągu 21 dni po ogłoszeniu wyników wyborów;
- **nadzwyczajne** – zwoływane przez przewodniczącego na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy; sesja taka musi być zwołana w ciągu 7 dni od daty złożenia wniosku<sup>28</sup>.

Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołączyć należy porządek obrad wraz z projektami uchwał. Uchwały rady gminy na sesjach zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu organu, chyba że przepis szczególny stanowił będzie inaczej. Organami wewnętrznymi rady są komisje, które mają charakter pomocniczy. O celowości ich powołania decyduje rada gminy, ustalając

<sup>27</sup> Szczegółowe ograniczenia i wymagania względem radnego oraz okoliczności wygaśnięcia mandatu reguluje ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

<sup>28</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 72-77.

jednocześnie przedmiot działania i skład osobowy komisji. Można powołać komisje stałe – działające przez cały okres kadencji rady oraz doraźne – w celu rozwiązywania określonych zadań, wykraczających poza zakres działania komisji stałych. Szczególny status posiada komisja rewizyjna, która wykonuje zleczone przez radę kontrole, w tym zwłaszcza organu wykonawczego, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie nie udzielenia lub udzielenia absolutorium wójtowi. W skład komisji wchodzi wyłącznie radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów radnych z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego lub wiceprzewodniczących<sup>29</sup>.

Odwołanie rady gminy może nastąpić w drodze referendum, o którym mowa była wcześniej. Wniosek mieszkańców w tej sprawie może zostać złożony po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem kadencji. Zakończenie z mocy prawa działalności rady następuje również w sytuacji odwołania wójta przed upływem kadencji na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium. Jeśli bowiem w ważnym referendum w tej sprawie przeciwko odwołaniu wójta oddano więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa<sup>30</sup>.

Do wyłącznej właściwości rady gminy należy przed wszystkim:

- uchwalanie statutu gminy, ustalanie wynagrodzenia jednoosobowego organu wykonawczego, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności, powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu oraz sekretarza gminy – na wniosek wójta;
- uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdań z wykonania oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu, uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, programów gospodarczych, ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat oraz w sprawach majątkowych gminy, określenie wysokości sumy, do jakiej organ wykonawczy gminy może samodzielnie zaciągać zobowiązania;
- podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań powierzonych administracji rządowej, współdziałania z innymi gminami oraz

<sup>29</sup> Z. Leoński, *Ustrój i zadania...*, op. cit., s. 165-174.

<sup>30</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 78-79.

wydziałanie na ten cel odpowiedniego majątku, podejmowanie uchwał w sprawach: herbu gminy, nazw ulic i placów, nadawanie honorowego obywatelstwa i stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy<sup>31</sup>.

Monokratycznym organem wykonawczym w gminie jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W gminie, w której siedzibą władz jest miasto położone na terytorium tej gminy, organem wykonawczym jest burmistrz. W miastach powyżej 100 tys. mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent, ale ta zasada dotyczy też miast, w których do dnia wejścia w życie ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym. Jest on wybierany w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Prawo wybieralności ma każdy obywatel polski posiadający prawo wybierania do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat. Wybory odbywają się w jednej lub dwóch turach, w zależności od wyniku pierwszego głosowania. Za wybranego na wójta uważa się tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej aniżeli połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał takiej liczby głosów, po czternastu dniach po pierwszej turze głosowania przeprowadza się ponowne głosowanie. Pozbawić mandatu wójta mogą jedynie mieszkańcy w referendum, o czym była mowa wcześniej. Jednakże prócz odwołania wójta w drodze referendum wygaśnięcie mandatu następuje także wskutek: odmowy złożenia ślubowania, pisemnego zrzeczenia się mandatu, utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów, naruszenia ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach, prawomocnego wyroku skazującego sądu, orzeczonego za przestępstwo umyślne, orzeczenia trwałej niezdolności do pracy, śmierci, zmian w podziale terytorialnym<sup>32</sup>.

Kompetencje wójta zostały generalnie uregulowane w art. 30 i art. 31 u.s.g., gdzie do zadań wójta zaliczono przede wszystkim:

- przygotowywanie projektów uchwał rady gminy;
- określanie sposobu wykonywania uchwał;
- gospodarowanie mieniem komunalnym;
- wykonywanie budżetu;
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych;
- kierowanie bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentowanie jej na zewnątrz<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 170-172.

<sup>32</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 81-88.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

Dodatkowe kompetencje wynikają z innych przepisów ustawy, na przykład wydawanie zarządzeń zawierających przepisy porządkowe, przygotowywanie projektu budżetu, informowanie mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywaniu środków budżetowych, czy prawo wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej<sup>34</sup>.

Swoje zadania wójt realizuje przy pomocy urzędu gminy, który jest jego aparatem pomocniczym. Można powiedzieć, że urząd gminy jest to zespół środków materialnych i osobowych służących do wykonywania kompetencji i zadań organów. Strukturę organizacyjną i zasady funkcjonowania urzędu określa regulamin organizacyjny, nadawany przez wójta w drodze zarządzenia. Warto również dodać, że wójt przedstawia kandydatów na sekretarza i skarbnika gminy, którzy są dwoma najważniejszymi funkcjonariuszami w urzędzie gminy. Są oni jednocześnie najbliższymi zawodowymi współpracownikami wójta. Wójt jako kierownik urzędu gminy jest również zwierzchnikiem służbowym w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wójt może również powoływać i odwoływać swoich zastępców oraz określać ich liczbę. Liczba ta nie może być większa aniżeli:

- jeden w gminach do 20 tys. mieszkańców;
- dwóch w gminach do 100 tys. mieszkańców;
- trzech w gminach do 200 tys. mieszkańców;
- czterech w gminach powyżej 200 tys. mieszkańców<sup>35</sup>.

Wójt powinien również wskazać imiennie pierwszego i kolejnych zastępców. Może on ponadto upoważnić różne podmioty do wydawania decyzji w jego imieniu. Dotyczy to zastępców wójta oraz określonych pracowników urzędu. Widać wyraźnie, że pozycja organu wykonawczego jest bardzo silna, szczególnie w kontekście zmiany zasad jego wyboru, które przyniosła ustawa z 2002 roku<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 128-131.

<sup>35</sup> Art. 26-33 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

<sup>36</sup> Mamy zatem silny organ wykonawczy, pochodzący z bezpośredniego wyboru, który posiada bardzo szeroki wachlarz kompetencji. Nowa pozycja ustrojowa wójta jest bardzo silna, w szczególności ze względu na fakt, że bardzo trudno jest odwołać ten organ. W praktyce bowiem bardzo często dochodzi to starć politycznych na linii rada gminy-wójt. Wygenerowano mianowicie konfliktogenną sytuację, która przypomina stan, w którym rząd państwowy nie posiadałby odpowiedniego zaplecza parlamentarnego i próbował skutecznie rządzić. W literaturze przedmiotu rozwiązane ustawowe, które funkcjonuje aktualnie w Polsce poddawane jest krytyce. Zarzuca się między innymi to, że w małych gminach mamy do czynienia z „wójtami dynastycznymi” nie dlatego, że są tak dobrzy w tym co robią, ale dlatego że dzięki swoim uprawnieniom są w stanie

#### 1.4. Miasto na prawach powiatu

Reforma z roku 1998 polegała na przyjęciu tradycyjnego w Polsce trójszczeblowego podziału terytorialno-administracyjnego. Odstępstwem od tego wzorca jest przyznanie większym miastom statusu miast na prawach powiatu<sup>37</sup>. Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu. Oznacza to, że do miast na prawach powiatu stosuje się w pierwszej kolejności przepisy dotyczące gmin, a dodatkowo gmina ta wykonuje zadania powiatu<sup>38</sup>.

Do wprowadzenia tego rodzaju rozwiązań przyczyniły się trzy zasadnicze przesłanki. Po pierwsze rozwiązanie takie narzuciła struktura osadnicza kraju. Drugą kwestią było wcześniejsze przekazanie 46 miastom szerszego niż w przypadku innych gmin katalogu zadań publicznych. Trzecią przesłanką była natomiast chęć rekompensaty dla miast, które w wyniku wprowadzenia nowego podziału administracyjnego utraciły dotychczasową pozycję stolicy województwa. Rekompensata ta miała polegać na przyznaniu tym miastom szczególnego statusu – czyli miast na prawach powiatu. Jak już była wcześniej, prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 roku liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty. W tych miastach funkcje organów sprawuje rada miasta oraz prezydent miasta. Jednakowoż ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym. Ujmując rzecz precyzyjniej rada miasta pełni rolę rady powiatu, prezydent natomiast spełnia funkcję zarządu i starosty powiatu, co nie oznacza oczywiście, że kompetencje tych organów są tożsame<sup>39</sup>.

---

piastować władzę w zasadzie bez ograniczeń, przygotowując sobie grunt pod kolejną reelekcję. Wydaje się też, że chęć pozbawienia szans na uczestnictwo we władzach samorządowych osób niezwiązanych z ogólnokrajowymi frakcjami i koteriami politycznymi przeważała nad potrzebą istnienia stabilnie i konstruktywnie funkcjonującego samorządu (por. P Chmielnicki, *Określenie relacji pomiędzy organami gminy – wybrane zagadnienia*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce*, pod red. S. Michałowskiego, A. Pawłowskiej, Lublin 2004, s. 12 – 23; zob. także J. Regulski, *Samorządna...*, op. cit., s. 113-152.

<sup>37</sup> Sformułowanie miasto na prawach powiatu oraz powiat grodzki używane są zamiennie.

<sup>38</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 249.

<sup>39</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 125-126.

Do najważniejszych zadań powiatu, które mogą zostać przekazane miastu do realizacji to zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

- edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki;
- geodezji, kartografii i katastru, gospodarki nieruchomościami, administracji architektoniczno-budowlanej, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska;
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, ochrony praw konsumenta, utrzymania powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracji, obronności, promocji powiatu, współpracy z organizacjami pozarządowymi<sup>40</sup>.

Reasumując, należałoby stwierdzić, że miasta na prawach powiatu są w pierwszej kolejności gminami, które tym odróżniają się od zwykłych gmin, że dodatkowo wykonują zadania powiatu. Przepisy ustawy o samorządzie powiatowym mają zastosowanie jedynie w tych kwestiach, gdzie miasta wykonują zadania powiatu<sup>41</sup>.

## 2. Pozycja ustrojowa wójta, burmistrza, prezydenta miasta

**W** dzisiejszym układzie sił organów władzy lokalnej na poziomie gminy bezspornie dominuje jednoosobowy organ wykonawczy pochodzący z wyborów bezpośrednich. Zmiana, jakiej dokonano w 2002

<sup>40</sup> Art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

<sup>41</sup> Zapisy dotyczące powiatów grodzkich nastroczały wiele trudności nie tylko teoretykom, ale również praktykom. Tak na przykład zgodnie z rozwiązaniami ustawowymi gmina może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Powiat natomiast takiej działalności prowadzić nie może. Ostatecznie przyjmuje się, że miasto na prawach powiatu, ze względu na fakt, iż jest przede wszystkim gminą może prowadzić taką działalność. W praktyce jednak pojawia się wiele trudności związanych z tym zagadnieniem (por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 130-131).

roku sprawiła, że rola rady gminy została w dużej mierze zmarginalizowana. Jak słusznie zauważają autorzy opracowania *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, założeniem twórców reformy samorządowej z 1990 roku było doprowadzenie do powstania w samorządzie korpusu służby cywilnej – niezależnej od politycznych zmian w organie wykonawczym gminy. Założenie to nie zostało jednak nigdy zrealizowane. Uniezależnienie powołania sekretarza od rady gminy i dyskusje o wprowadzeniu podobnych rozwiązań w stosunku do skarbnika prowadzi do dalszej marginalizacji rady gminy. Autorzy zauważają również, że często mamy do czynienia ze swoistego rodzaju autokratyzmem, ale nie powstrzymuje to części środowiska samorządowego i naukowego od zmierzania w kierunku menedżerskiego sposobu zarządzania na poziomie gminy. Zapomina się również, że efekt działania okręgów jednomandatowych jest odwrotny od założeń, tj. zmniejsza reprezentatywność organów przedstawicielskich, zapewniając w nich nieproporcjonalną przewagę najsilniejszym ugrupowaniom<sup>42</sup>.

Zdaniem autorów omawianego opracowania, z czym zgadza się wielu badaczy, wprowadzenie w 2002 roku do polskiego ustroju samorządu gminnego modelu prezydenckiego, dodatkowo niezgodnie z podstawowymi dla systemu tego regułami, a więc wadliwego, przyczyniło się do pogłębienia już wcześniej występujących słabości w demokracji samorządowej i zaowocowało nowymi negatywnymi trendami. Wśród nich autorzy wyróżniają:

- nadmierną dominację władzy wykonawczej kosztem działania mechanizmu kontrolowania i równoważenia, a głównie kompetencji kontrolnych rad gmin;
- ograniczenie odpowiedzialności władzy wykonawczej wobec obywateli głównie do aktu wyborów powszechnych;
- utrwalenie aktywności obywateli wyłącznie w formie demokracji negatywnej i kontroli władzy *ex post*;
- petryfikowanie stanu, w którym obywatele są wyeliminowani z dialogu społecznego *ex ante*, ze wstępnej fazy procesu decyzyjnego (co jest *de facto* zgodne z filozofią prezydenjalizmu – najpierw „zwycięzca bierze wszystko”, a potem dopiero istnieje możliwość dokonania oceny jego działalności);
- utrwalenie stanu, w którym mieszkaniec gminy stał się bardziej

<sup>42</sup> J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, W. Puzyna, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, s. 31-32.

klientem władzy niż obywatelem, co prowadzi do „uwiądu” sfery publicznej<sup>43</sup>.

Krzysztof Janik słusznie zauważa, że dzięki bezpośrednim wyborom wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) stał się on prawdziwym politykiem. Musi on nieustannie – jak premier czy prezydent kraju – zabiegać o poparcie społeczne czy szeroką akceptację dla podejmowanych decyzji. K. Janik dobitnie stwierdza: „Porzućmy hipokryzję, to polityk pełną gębą, w najlepszym tego słowa znaczeniu. To ma swoje konsekwencje. Brakuje czasu na wszystko. Zza biurka, od niezbędnych papierów, na zebranie mieszkańców, stamtąd jeszcze na spotkanie ze skarbnikiem. A do tego dziesiątki obowiązków reprezentacyjnych, setki przyjęć interesantów, i tak dalej, dzień po dniu. Co prawda ma on do pomocy zastępcę lub kilku, ma sekretarza gminy, ale to ciągle mało. Zasadny zatem wydaje się postulat, aby rozważyć odciążenie wójta, burmistrza czy prezydenta ze sporej części obowiązków administracyjnych, a przywrócić mu niektóre prawa polityczne, np. możliwość bycia posłem lub radnym sejmiku. Rozważyć warto pomysł powołania profesjonalnego menedżera gminy, będącego specjalistą od zarządzania w administracji, urzędnika służby cywilnej ze wszystkimi tego konsekwencjami. Polska administracja musi się unowocześniać, za chwilę wejdzie e-administracja, przywrócić musimy – tam gdzie szwankują – normalne, określone przez KPA, procedury administracyjne. Profesjonalizacja – tego nie unikniemy. Być może moja propozycja sprzyjać będzie tym nieuchronnym procesom. A wójt, burmistrz, prezydent? On musi stać się autentycznym liderem lokalnej społeczności, nie tylko reagującym na nią, ale też kształtującym opinię publiczną, prowadzącym dialog upodmiotawiający współobywateli. Znaleźć musi czas na III sektor i jego umocnienie, na pracę z radnymi, na umocnienie samorządu pomocniczego, na skuteczne lobbowanie w interesie lokalnej społeczności<sup>44</sup>.

Tak zasadniczy rozdział osobowy między organami na poziomie gminy nie oznacza jednak, że nie ma wzajemnych relacji. Są i to bardzo liczne, ale w związku z ukształtowanym modelem aktualnie ich jakość w dużej mierze zależy od relacji personalnych między wójtem, a radą jako całością, radnymi indywidualnie, a także prezydium rady z przewodniczącym na czele<sup>45</sup>. Wszystko to sprawa, że opisywane nieco później

<sup>43</sup> Ibidem, s. 32.

<sup>44</sup> K. Janik, *Spór o samorząd terytorialny – współpraca i współzawodnictwo w polityce*, (w:) *25 lat polskiej transformacji systemowej. Dokonania i wyzwania*, pod red. J. Kornasia, Ł. Danela, Kraków 2014, s. 134-135.

<sup>45</sup> A. Ignasiak, *Pozycja prawno-ustrojowa organu wykonawczego gminy*, (w:) *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia i perspektywy rozwoju*, pod red. P. Antkowiaka, Poznań 2015, s. 9-20.

zjawisko personalizacji polityki nabiera szczególnego znaczenia. Nie dotyczy ono bowiem tylko procesu wyborczego, ale również realnego sprawowania władzy w okresach między wyborami. Gdy prześledzimy bowiem zmiany ustrojowe w zakresie kompetencji obu organów gminnych to zauważyć możemy jednoznaczną tendencję do wzmacniania egzekutywy, kosztem organu uchwałodawczego. Nadto zaś jedyny realny instrument kontroli rady – referendum odwoławcze – okazuje się być mechanizmem nieskutecznym – zawodnym. Badania dotyczące referendum potwierdzają taką opinię<sup>46</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że funkcjonujący w Polsce model zarządzania na poziomie gminy, który można byłoby określić mianem „prezydenckiego”, sprawia, że ogromnego znaczenia nabiera kwestia wizerunku lidera politycznego, jego osobowości, charyzmy, cech charakteru oraz umiejętnego sposobu kreowania własnego wizerunku. Nierozstrzygniętym na tym etapie opracowania pozostaje pytanie, czy nie jest to główny element napędzających dziś lokalną politykę, a kwestia programów wyborczych, trafionych rozwiązań, stanowiących odpowiedź na społeczne zapotrzebowanie danej wspólnoty lokalnej czy skuteczność podejmowanych działań nie odeszły przypadkiem na dalszy plan i są daleko poza zasięgiem zainteresowania lokalnych polityków piastujących, bądź zamierzających piastować najważniejszą funkcję publiczną w gminie.

---

<sup>46</sup> Zob. M. Rachwał, *Referenda w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego – doświadczenia lat 2010-2014*, „e-Politikon” 2011, nr 11, s. 77-98.

## ROZDZIAŁ III

### WYBORY WÓJTA, BURMISTRZA, PREZYDENTA MIASTA W ŚWIETLE OBOWIĄZUJĄCEGO PRAWA

#### I. Ewolucja samorządowej ordynacji wyborczej w Polsce

**S**ystem wyborczy pełni w państwie demokratycznym bardzo istotną rolę w kształtowaniu życia politycznego. Nie inaczej jest na poziomie lokalnym i regionalnym. Jednocześnie jest jednak tym elementem ustroju, który w bardzo łatwy sposób daje się wykorzystać do doraźnych celów politycznych, które niekoniecznie pokrywają się z celami ogólnospołecznymi.

Wybory w Polsce są formalnym procesem selekcji osób na publiczne stanowiska, zarówno na poziomie centralnym jak i lokalnym i regionalnym. Poprzez wybory społeczeństwo staje się w praktyce, a nie jedynie w teorii, suwerenem. Jednocześnie doświadczenia sześciu dotychczasowych elekcji samorządowych pokazują, że samorządowa ordynacja wyborcza jest przedmiotem gry politycznej, a także efektem swoistego rodzaju koniunkturalizmu rządzących elit, które w minionych latach dokonywały nie do końca zrozumiałych i uzasadnionych merytorycznie zmian w prawie wyborczym. Wydaje się, że zmiany te wynikały bardziej z doraźnych potrzeb poszczególnych elit politycznych aniżeli uzasadnionych podstaw merytorycznych<sup>1</sup>.

Przedmiotem tego opracowania jest próba oceny dotychczasowych wyborów samorządowych z punktu widzenia prawa wyborczego i zmian w nim dokonywanych, a także próba wskazania pożądanych kierunków zmian w samorządowej ordynacji wyborczej.

#### I. I. Rok 1990

**R**eforma samorządowa z roku 1990 polegała przede wszystkim na odcięciu się od sztywnego aparatu administracji systemu nakazowo-rozdzielczego i zastąpieniu go samorządową gminą z samodzielnym budżetem, osobowością prawną, mieniem komunalnym, wyraźnie

<sup>1</sup> K. Tybuchowska, *Wybory bezpośrednie jako element systemu wyborczego*, „Szkice Humanistyczne” 2006, nr 1/2, s. 21-25.

wyodrębnionymi kompetencjami i samodzielnie kreującą w drodze wolnych wyborów swoje władze. W efekcie reformy zlikwidowano system organów jednolitej władzy państwowej<sup>2</sup>.

Uwieńczeniem wysiłku reformatorów okresu transformacji ustrojowej było przeprowadzenie wyborów samorządowych w dniu 27 maja 1990 roku. Wtedy właśnie odbyły się w pełni wolne i demokratyczne wybory do rad gmin i jednocześnie realnie zapoczątkowany został proces budowy nowego modelu państwa, w którym jednostki podstawowe samorządu, czyli gminy, zaczęły odgrywać znaczącą rolę w systemie ustrojowym. Wybierano wówczas 51 987 radnych do 2 383 rad gmin. Zjawiskiem niepokojącym dla twórców reformy samorządowej z 1990 roku była zaskakująco niska frekwencja, która wyniosła wtedy 42,27% uprawnionych do głosowania. Było to rozczarowanie głównie ze względu na olbrzymie oczekiwania, jakie wiązano z pierwszymi w pełni demokratycznymi wyborami w Polsce. Spodziewano się raczej powszechnej mobilizacji. Niestety okazało się, że jedynie część społeczeństwa była zainteresowana tego rodzaju aktywnością<sup>3</sup>.

Innym niepokojącym zjawiskiem był wysoki procent głosów nieważnych, których oddano 3%, ale także głosów bez skreśleń – 5% wszystkich oddanych głosów. W opinii wielu komentatorów pierwszych wolnych wyborów samorządowych w Polsce tak duża liczba głosów bez skreśleń stanowi pokłosie poprzedniego systemu politycznego, w którym tak naprawdę nie wymagano od obywateli dokonywania żadnego wyboru. Nie ulega wątpliwości, iż wpływ na przebieg oraz wynik ówczesnych wyborów miał także klimat polityczny i rozpoczynająca się wówczas „wojna na górze”, a także, a może przede wszystkim, pierwsze oznaki społecznego niezadowolenia związane z pogarszającymi się warunkami materialnymi. Wydaje się również, że w tych pierwszych wyborach samorządowych dyskutowano na temat zagadnień „wielkiej polityki” zapominając zupełnie o tematyce lokalnej, która powinna być przecież głównym przedmiotem debaty na tym poziomie<sup>4</sup>.

Aktem prawnym, który całościowo określał zasady rywalizacji wyborczej była ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin<sup>5</sup>. Ówczesna ordynacja wyborcza dopuszczała kandydatów zgłaszanych na radnych przez wyborców, nie różnicując sytuacji, czy działają oni w sposób zorganizowany czy też nie. Tworzyła ona dwa

<sup>2</sup> E.J. Nowacka, *Polski samorząd...*, op. cit., s. 58.

<sup>3</sup> Zob. <http://wiadomosci.polska.pl/kalendarz/kalendarium/article.htm?id=59742>, z dnia 20.12.2016 r.

<sup>4</sup> G. Radomski, *Wybory samorządowe 1990 r. w świetle prasy polskiej*, „Athe-naeum” 2004, t. 12, s. 60-64.

<sup>5</sup> Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 96.

rodzaju okręgów wyborczych (jedno- oraz wielomandatowe), dopuszczała zgłaszanie kandydatów w okręgach jednomandatowych przez grupę co najmniej 15 wyborców, a w okręgach wielomandatowych odpowiednie listy przez grupy co najmniej 150 wyborców. Okręgi jednomandatowe stworzone zostały w gminach liczących do 40 000 mieszkańców. Ponadto w tej wielkości jednostkach zastosowano najprostszy system wyborczy, a mianowicie większości zwykłej. W okręgach wielomandatowych w jednym okręgu do dyspozycji było od 5 do 10 mandatów. W tych okręgach zastosowanie znalazł system proporcjonalny, w postaci zmodyfikowanego systemu Saint-League'a. Zdaniem niektórych jest to jedna z najbardziej sprawiedliwych metod dzielenia głosów spośród systemów proporcjonalnych, bowiem w znakomity sposób odzwierciedla ona rzeczywisty układ sił politycznych<sup>6</sup>.

Wydaje się zatem, że na tym etapie restytucji polskiego modelu samorządu terytorialnego ordynacja wyborcza wychodziła naprzeciw ówczesnym realiom politycznym oraz zapotrzebowaniu społecznemu. Jednocześnie pojawiają się również głosy krytyczne mówiące o tym, iż od początku istnienia samorządowego prawa wyborczego istniała wyraźna tendencja ku temu, aby sprzyjać dużym i zorganizowanym organizacjom partyjnym w rywalizacji wyborczej, co jednak jest teza trudną do obronienia, aczkolwiek nie są to głosy odosobnione.

## 1.2. Rok 1994

Pierwsza kadencja władz samorządowych niewątpliwie była okresem, w którym nie tylko rajcowie wiejscy czy miejscy, ale również sami Polacy uczyli się samorządności. Z biegiem czasu wzrastała pozycja władz samorządowych, w tym w szczególności organu wykonawczego, czyli zarządu z wójtem, burmistrzem czy prezydentem miasta na czele. W świadomości społecznej redefinicji szybko uległa również ocena pozycji wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, którzy zaczęli być postrzegani jako lokalni liderzy o znaczącej pozycji politycznej i społecznej. Wzrastała także pozycja społeczna radnego i rady gminy z jej przewodniczącym na czele, jako osób reprezentujących wspólnoty samorządowe. Różnorakie badania opinii społecznej dotyczące poziomu zaufania względem instytucji samorządu lokalnego wskazywały wyraźną tendencję wzrostową. Jednocześnie jednak zainteresowanie społeczeństwa działalnością samorządową było niewielkie i wynikało

<sup>6</sup> P. Sarnecki, *Ordynacja wyborcza w wyborach samorządowych*, (w:) *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, pod red. M. Magoskiej, Kraków 2008, s. 14-16.

poniekąd z trudnej sytuacji materialnej, w jakiej znalazła się znakomita część Polaków doświadczających negatywnych skutków przemian ustrojowych<sup>7</sup>.

Rejestracja kandydatów przed kolejnymi wyborami samorządowymi w 1994 roku w oparciu o nieznacznie zmodyfikowaną ordynację wyborczą z roku 1990 wykazała, że zainteresowanie udziałem we władzach samorządowych jest większe aniżeli podczas pierwszych wyborów. W dużych i średnich miastach o jedno miejsce ubiegało się średnio siedmiu chętnych, natomiast w gminach mniejszych o jeden mandat ubiegało się przeciętnie trzech kandydatów. Zdaniem obserwatorów tych procesów wzrost liczby kandydatów można tłumaczyć umocnieniem się struktur partyjnych w terenie, a także przywilejami, jakie wypływały z posiadania mandatu radnego, między innymi status funkcjonariusza publicznego, bezpieczeństwo pracy, wpływ na tok wydarzeń w gminie oraz dieta<sup>8</sup>.

W wyborach 1994 roku wybrano 51 919 radnych do 2 468 rad gmin. Niestety zainteresowanie społeczeństwa zbliżającymi się wyborami samorządowymi było niewielkie, czego dowodem może być zatrważająco niska frekwencja wyborcza, która wyniosła 33,8%<sup>9</sup>. Oczywiście łatwo jest dziś z perspektywy czasu wskazać przyczyny tak niskiej frekwencji wyborczej. W głównej mierze wynikała ona bowiem z problemów ekonomicznych omawianego okresu. Coraz widoczniejszy stawał się podział na bogate miasta i ubogie, najczęściej o charakterze rolniczym, gminy. Wzrastające bezrobocie i szereg negatywnych zjawisk jakie niesie ono ze sobą powodowały, że ogromna część odpowiedzialności za taki stan rzeczy spadła na barki samorządowców, co również odbiło się na ilościowym udziale społeczeństwa w wyborach.

Jak mawiał niegdyś Beniamin Barber w demokracji obywatelska postawa wymaga wysiłku, a jest to wysiłek nie lada, jak pokazują nam wskaźniki niskiej frekwencji wyborczej. Warto także przypomnieć, że procent głosów nieważnych w tych wyborach wyniósł 3,3% ogółu, a zatem nastąpił 2,5-krotny spadek w stosunku do pierwszej elekcji<sup>10</sup>.

Jednocześnie jednak można zauważyć wzrost znaczenia sformalizowanych struktur partyjnych, co nieuchronnie prowadziło do utrwalenia się lokalnego systemu politycznego. W małych gminach (w szczególności wiejskich oraz małomiasteczkowych) nadal dominował system

<sup>7</sup> J. Pokładecki, *Wybory jako forma partycypacji mieszkańców w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Politologiczny” 2005, nr 1, s. 91.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 91-92.

<sup>9</sup> K. Sidorkiewicz, *Wybory samorządowe w 2006 roku w aspekcie statystycznym*, „Acta Elbingensia” 2007, t. 5, s. 230.

<sup>10</sup> K. Tybuchowska, op. cit., s. 27.

spontanicznie organizowanych komitetów wyborczych, które po zakończeniu wyborów rozpadały się i nie tworzyły jakiś trwalszych platform politycznych. W dużych i średnich miastach rosła rola ugrupowań politycznych, które w wyborach samorządowych upatrywały szansy na zwiększenie swoich wpływów i traktowały te wybory jako swoistego rodzaju plebiscyt przed wyborami ogólnokrajowymi.

### 1.3. Rok 1998

**P**od auspicjami nowej ustawy zasadniczej z 1997 roku rozpoczął się drugi etap reformy samorządowej w Polsce, który miał na celu wprowadzenie dwóch wyższych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie powiatu oraz województwa. 5 czerwca 1998 roku przyjęto ustawy o samorządzie powiatowym<sup>11</sup>, o samorządzie województwa<sup>12</sup> oraz o administracji rządowej w województwie<sup>13</sup>. Z kolei 24 lipca tego samego roku przyjęto ustawę o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa<sup>14</sup>, a 13 października przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>15</sup>. Na mocy tych wszystkich zapisów z dniem 1 stycznia 1999 roku powstał trójstopniowy podział terytorialny oraz nowy system terenowych organów administracji publicznej o kompetencji ogólnej. Pierwsze wybory samorządowe, które swoim zasięgiem objęły wszystkie trzy szczeble samorządowe odbyły się 11 października 1998 roku<sup>16</sup>.

Prócz restytucji samorządu na dwóch wyższych szczeblach samorządu terytorialnego bardzo istotne znaczenie miało również przyjęcie nowego aktu prawnego, który całościowo regulował zasady rywalizacji politycznej w zbliżających się wyborach samorządowych. Mowa o ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>17</sup>. Zmiana przepisów wyborczych wynikała m.in. z art. 169 ust. 2 Konstytucji z 1997 roku, w którym stwierdzono,

<sup>11</sup> Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 578.

<sup>12</sup> Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 576.

<sup>13</sup> Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 577.

<sup>14</sup> Dz. U. 1998 Nr 106, poz. 668.

<sup>15</sup> Dz. U. 1998 Nr 133, poz. 872.

<sup>16</sup> J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, op. cit., s. 25-26.

<sup>17</sup> Dz. U. 1998 Nr 95, poz. 602.

iz „wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”<sup>18</sup>.

Nowa ordynacja wprowadziła kilka bardzo istotnych zmian w samorządowym systemie wyborczy w Polsce. Ordynacja ta zakładała większościowy system wyborczy w gminach do 20 000 mieszkańców i jednocześnie wielomandatowe okręgi wyborcze – maksymalnie do 5 radnych. Do zgłoszenia kandydatów nie wystarczyły już same podpisy wyborców, ale należało również stworzyć komitet wyborczy, w skład którego wchodzić musiało co najmniej pięć osób. W wyborach do rad w gminach powyżej 20 000 mieszkańców, rad powiatów i sejmików wojewódzkich zastosowano proporcjonalny system liczenia głosów z 5% progiem wyborczym i z metodą d’Hondta, która faworyzuje duże ugrupowania polityczne. W miastach i powiatach tworzone 5-10 mandatowe okręgi wyborcze, zaś w województwach 8-15 mandatowe. Wszystkie te zmiany w znaczący sposób zwiększyły rolę partii politycznych i organizacji, ale także dużych i dobrze zorganizowanych komitetów wyborczych. Wybierano zatem 52 377 radnych do 2 489 rad gmin, 10 290 radnych do rad powiatów oraz 855 radnych do 16 sejmików wojewódzkich<sup>19</sup>.

Najważniejszą zmianą nowo wprowadzonej ordynacji wyborczej było obniżenie progu proporcjonalnego podziału mandatów z 40 000 do 20 000 mieszkańców, co spowodowało, iż w gminach powyżej 20 000 mieszkańców coraz większą rolę zaczęły odgrywać duże ugrupowania polityczne. Analizując frekwencję wyborczą można zauważyć także, że wyborcy nie do końca zdawali sobie sprawę z tego, jakie organy i na jakich zasadach będą wybierać. W wyborach do rad gmin frekwencja wyniosła 45,45%, do rad powiatowych 47,76% a do sejmików wojewódzkich 45,51%. Jednocześnie zwraca uwagę bardzo wysoki procent głosów nieważnych, który stawia pod znakiem zapytania techniki głosowania stosowane w wyborach samorządowych na poszczególnych szczeblach samorządu. Innym zagadnieniem jest również znajomość technik głosowania przez wyborców i sposobów informowania społeczeństwa o zasadach prawa wyborczego przez władze, zarówno te na szczeblu centralnym jak i lokalnym czy regionalnym. W gminach do 20 000 mieszkańców, gdzie już po raz trzeci głosowano w bardzo podobny sposób odsetek głosów nieważnych wyniósł 2,91%. Jeszcze mniej głosów nieważnych oddano w miastach na prawach powiatu (2,58%). W gminach powyżej 20 000 mieszkańców odsetek głosów nieważnych był już wyraźnie wyższy i wyniósł 4,87%. Warto pamiętać, że w tej grupie znalazły się gminy, w których mieszkańcy dotychczas

<sup>18</sup> P. Sarnecki, op. cit., s. 12-13.

<sup>19</sup> A. Łoś-Tomiak, J. Wyrwa, *Wybory bezpośrednie 2002 roku – wybory do sejmików województw*, „Problemy Humanistyki” 2003/2004, nr 8/9, s. 110-111.

głosowali w systemie większościowym i być może nie poradzili sobie z nowymi technikami głosowania. Jeszcze gorzej wyglądały wyniki wyborów w powiatach oraz województwach, gdzie odsetek głosów nieważnych wyniósł odpowiednio 7,43% oraz 9,45%, co oznacza, że co trzynasty i co jedenasty wyborca nie poradził sobie z procedurą wyborczą<sup>20</sup>.

Warto zauważyć, iż jedynie mieszkańcy gmin liczących powyżej 200 000 mieszkańców wybierali zarówno władze gminne, powiatowe jak i wojewódzkie według tych samych zasad. W mniejszych miejscowościach radnych gminnych wybierano w wyborach większościowych, zaś radnych na szczeblu powiatu i województwa w wyborach proporcjonalnych. Dodatkowo mieszkańcy miast na prawach powiatu głosowali jedynie na dwie listy, a więc do rady miasta oraz sejmiku wojewódzkiego. Mieszkańcy pozostałych zaś gmin głosowali na wszystkich trzech szczeblach samorządowych. Wszystko to powoduje, iż ordynacja wyborcza z roku 1998 okazała się być systemem skomplikowanym dla przeciętnego wyborcy, który stając przy urnie do głosowania często był zdezorientowany, czego efektem były m.in. głosy nieważne. Co także warte odnotowania w wyborach z roku 1998 partie polityczne wyraźnie zaznaczyły swoją obecność na lokalnej scenie politycznej, szczególnie zaś w województwach, powiatach i dużych miastach. W mniejszych gminach dominowały komitety lokalne, które bardzo często w wyniku rozstrzygnięcia wyborczego, przejmowały władzę<sup>21</sup>.

Ponadto widać wyraźnie upartyjnienie wyników, w szczególności na poziomie województw, gdzie 97,8% mandatów zdobyły cztery główne ugrupowania polityczne ówczesnej sceny politycznej. Wygląda więc na to, że podziały polityczne ogólnopolskiej sceny politycznej za sprawą obowiązującej ordynacji wyborczej zostały bezpośrednio przeniesione na najwyższy szczebel polskiego samorządu. Podobnie na szczeblu powiatowym znakomita większość mandatów przypadła dużym ugrupowaniom politycznym. W gminach sytuacja była bardziej zrównoważona, ale w dużych miastach tendencja była bardzo zbliżona do sytuacji w sejmikach wojewódzkich. Warto również dodać w tym kontekście, że 5% próg wyborczy w zasadzie eliminował kandydatów niezrzeszonych, którzy nie byli w stanie rywalizować ze zorganizowanymi tworam, jakimi są partie polityczne<sup>22</sup>.

Osobnym tematem, który nie został poruszony w tym opracowaniu są zasady prowadzenia kampanii wyborczej, które również sprzyjają

<sup>20</sup> S. Wróbel, *Wybory samorządowe '98. Niektóre aspekty*, (w:) *Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja – odrodzenie – doświadczenia*, pod red. B. Nawrota, J. Pokładeckiego, Poznań 2004, s. 120-123.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 124-127.

<sup>22</sup> J. Pokładecki, *op. cit.*, s. 92-95.

partiom politycznym, posiadającym rozbudowane struktury. Wybory roku 1998 były tym momentem, który rozpoczął swoistego rodzaju tendencję sprzyjania wielkim ugrupowaniom partyjnym w wyborach samorządowych. Między innymi przepis dający komitetom wyborczym, które zarejestrowały listy kandydatów w ponad połowie okręgów w wyborach do wszystkich sejmików województw prawo do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w programach ogólnopolskich Telewizji Polskiej i Polskiego Radia w czasie odpowiednio 15 i 20 godzin. Zatem lokalne komitety wystawiające swoich kandydatów w zaledwie jednym województwie pozbawione zostały szansy na równą rywalizację ze swoimi politycznymi oponentami. Tym samym lokalny komitet wyborczy pozbawiony zatem został dostępu do mediów ogólnopolskich co stawiało go z góry na straconej pozycji względem większych komitetów. Podobnie zresztą skutkowały przepisy dotyczące finansowania kampanii wyborczej<sup>23</sup>.

#### 1.4. Rok 2002

Wybory z roku 2002 poprzedzone były burzliwą debatą na temat perspektywicznych zmian w samorządowej ordynacji wyborczej. Nowelizację przepisów uchwalono 26 lipca 2002 r. Zmiany weszły w życie 10 sierpnia 2002 roku, a więc zaledwie na siedemnaście dni przed rozpoczęciem kampanii wyborczej, co w przekonaniu wielu obserwatorów uraga standardom, które winny charakteryzować państwo demokratyczne, do miana którego aspiruje III RP.

Zanim jednak zmieniono przepisy ordynacji wyborczej dokonano jeszcze innej, bardzo istotnej zmiany w prawie samorządowym. Miała ona bezpośrednie przełożenie na zbliżającą się kampanię wyborczą oraz wynik wyborów. Otóż w kwietniu 2001 roku parlament znowelizował ustawę samorządową i zredukował liczbę radnych. Redukcja ta została jeszcze bardziej pogłębiona w roku 2002. Największej nawet 50% redukcji dokonano w dużych miastach. Wszystko to spowodowało agresywniejszą niż w poprzednich latach walkę o miejsca na listach a także o mandaty. W efekcie, co warto zaznaczyć, trudniej było zdobyć mandat do sejmiku wojewódzkiego aniżeli do polskiego parlamentu. Zmniejszenie liczby dostępnych mandatów do obsadzenia w gminach powyżej 20 000 mieszkańców spowodował *de facto* powiększenie okręgów wyborczych<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> L. Nikolski, *Polskie wybory do regionów*, (w:) *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, pod red. J. Marszałek-Kawy, Toruń 2007, s. 228.

<sup>24</sup> M. Mirska, *Obraz kampanii samorządowej 2002 roku w „Gazecie Wyborczej”*

Warto też przypomnieć, że nowelizacja prawa z tego okresu wprowadziła zakaz łączenia mandatów samorządowych i parlamentarnych, ale także rządowych. Argumentacja jaka pojawiała się przy okazji zmniejszenia liczby radnych na wszystkich trzech szczeblach samorządowych ogniskowała wokół zagadnień ograniczania kosztów, a także zaktywizowania radnych do wyteźonej pracy. Zdaniem niektórych obserwatorów ze względu na dużą liczbę radnych część z nich była po prostu bierna w swoim działaniu. Jednakże rzeczywistym i wymiernym efektem wprowadzonych zmian było przede wszystkim zmniejszenie reprezentatywności rady w stosunku do liczby mieszkańców danej gminy. W szczególności brak reprezentatywności uwidocznił się w małych miejscowościach, gdzie relacje radny – mieszkańcy są kluczowe dla poziomu samorządności w danej gminie. W większych miejscowościach problem ten nie był tak widoczny, bowiem działały i działają tam zorganizowane struktury partyjne, które pełnią rolę pośrednika między radnym i społeczeństwem<sup>25</sup>.

Kolejną bardzo ważną zmianą było przyjęcie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>26</sup>. Wprowadzono mianowicie na szczeblu podstawowym zasadę bezpośredniego wyboru jednoosobowego organu wykonawczego. Dotychczas w gminach mieliśmy do czynienia z kolegialnym organem wykonawczym wybieranym pośrednio przez organ stanowiący. Tego rodzaju zmiana w bardzo wyraźny sposób wzmocniła pozycję organu wykonawczego. Szczególnie stanowiska prezydentów dużych miast stały się bardzo atrakcyjne dla pierwszoplanowych polityków ogólnopolskiej sceny politycznej. Przykładowo Prezydenta Warszawy stawia się na piątym miejscu w kraju po Prezydencie RP, premierze oraz marszałkach Sejmu i Senatu<sup>27</sup>.

Przed wyborami prawo zgłaszania kandydatów na wójta, burmistrza czy prezydenta miasta miały partie polityczne i ich koalicje, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz wyborcy. Na wymienione wyżej stanowiska można było kandydować tylko w jednej gminie, jednakże kandydat nie musiał w niej zamieszkiwać. Zdaniem projektodawców tego pomysłu, bezpośredni wybór organu wykonawczego w gminie powinien być uatrakcyjnić wybory samorządowe<sup>28</sup>.

---

i „Rzeczpospolitej”, „Przegląd Politologiczny” 2003, nr 1, 90-92.

<sup>25</sup> J. Pokładecki, op. cit., s. 96.

<sup>26</sup> Dz. U. 2002 Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

<sup>27</sup> A. Piasecki, *Bezpośrednie wybory 2002 r. Próba syntezy*, „Problemy Humanistyki” 2003/2004, nr 8/9, s. 83-86.

<sup>28</sup> A. Grzesik-Robak, *Bezpośrednie samorządowe wybory prezydentów miast 2002 – próba analizy*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6, s. 38.

W toku dyskusji nad ustawą o bezpośrednim wyborze organu wykonawczego w gminie część dyskutantów wskazywała na konsekwencje o charakterze społecznym. Uważano, iż tego rodzaju sposób wyboru wóldarza gminy wykreuje nowe kadry samorządowe i będzie elementem profesjonalizacji samorządowej administracji publicznej. Uważano, iż pozwoli to odpartyjnić czy też odpolitycznić zarządzanie w administracji, będąc zarazem nowym, lepszym kanałem awansu politycznego dla zaangażowany społecznie i politycznie ludzi. Sądono również, że bezpośrednie wybory władzy wykonawczej będą sprzyjać utożsamianiu się obywateli z władzą samorządową oraz podniosą prestiż społeczny funkcjonariuszy publicznych, co poniekąd rzeczywiście miało miejsce<sup>29</sup>.

Należałoby jednakże pamiętać o finansowych aspektach tej zmiany, tj. prowadzenia kampanii wyborczej, ale także o kosztach, jakie państwo ponosi w związku z przeprowadzeniem wyborów. W tym miejscu warto przypomnieć, że wybory samorządowe należą do najdroższych w Polsce. I tak, wybory z roku 1998 kosztowały budżet państwa 70 mln złotych, podczas gdy wybory prezydenckie z roku 2000 czy parlamentarne z roku 2001 kosztowały odpowiednio 55 mln oraz 72,8 mln złotych. Wprowadzenie w roku 2002 bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a co za tym idzie możliwości głosowania w dwóch turach wyborczych, podniosło koszty przygotowania i organizacji wyborów samorządowych do poziomu 154,3 mln złotych<sup>30</sup>.

Od 2002 roku wójt, burmistrz czy prezydent miasta wybierany był w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Prawo wybieralności miał każdy obywatel polski posiadający prawo wybierania do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończył 25 lat. Wybory odbywały się w jednej lub dwóch turach, w zależności od wyniku pierwszego głosowania. Za wybranego na wójta uważano tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej aniżeli połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał takiej liczby głosów, po czternastu dniach po pierwszej turze głosowania przeprowadzano ponowne głosowanie. W ocenie obserwatorów zmian samorządowej ordynacji wyborczej uznać należy, że pozycja organu wykonawczego została znacznie wzmocniona<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> K. Janik, *Bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – geneza i doświadczenia dwóch elekcji*, (w:) *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, pod red. J. Marszałek-Kawy, Toruń 2007, s. 194-195.

<sup>30</sup> M. Bąkiewicz, *Finansowe aspekty wyborów samorządowych*, (w:) *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, pod red. J. Marszałek-Kawy, Toruń 2007, s. 81.

<sup>31</sup> P. Chmielnicki, S. Płażek, *Powszechne wybory wójta (burmistrza, prezy-*

Pierwsze wybory samorządowe, w których Polacy prócz radnych trzech szczebli samorządowych wybierali w wyborach bezpośrednich wóldarzy wsi oraz miast odbyły się w dniach 27 października oraz 10 listopada 2002 roku<sup>32</sup>. Frekwencja wyborcza była zaskakująco niska, bowiem wyniosła zaledwie 44,33%. W drugiej turze wyborów organu wykonawczego była ona jeszcze niższa spadając do poziomu 35%. Warto jednocześnie zaznaczyć, że najniższą frekwencję zanotowano w wyborach prezydentów miast – 29%, nieco wyższą burmistrzów – 38% oraz najwyższą wójtów – 44,33%. To co jednak najbardziej niepokoi to odsetek głosów nieważnych, który ponownie osiągnął bardzo wysoki poziom, a mianowicie w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów było to około 5%, w wyborach do rad powiatowych było to już 8,5%, a w wyborach do sejmików aż 14,4%. Wielu badaczy zwraca również uwagę, że wiele głosów przepadło ze względu na obowiązujący 5% próg wyborczy (niektóre szacunki mówią nawet o około 20%). Istnieje przypuszczenie, że świadomość tego, iż głos wyborczy nie będzie się liczył w ostatecznym rozrachunku może powodować niechęć wyborców do wzięcia udziału w głosowaniu<sup>33</sup>.

Nowelizacja samorządowego prawa wyborczego wprowadziła również przepisy zdecydowanie ograniczające możliwości finansowania wyborów samorządowych. Wzorowano się wyraźnie na rozwiązaniach obowiązujących w wyborach do polskiego parlamentu. Komitety wyborcze nie mogły być wspierane anonimowo przez darczyńców, a wszystkie wpłaty musiały być rejestrowane na kontach odbiorców. Kwoty dotowania poszczególnych kandydatów powiązano bezpośrednio z wielkością gminy oraz miejsca w strukturze samorządowej. Regulacje tego rodzaju po raz kolejny utrudniły drogę do samorządowego mandatu lokalnym komitetom wyborczym, którym brakowało doświadczenia oraz odpowiedniego zaplecza ludzkiego dla spełnienia wszystkich wymaganych prawem warunków i procedur<sup>34</sup>.

## 1.5. Rok 2006

Rok 2006 był czasem burzliwej debaty, czy też nawet sporu o samorządową ordynację wyborczą i po raz kolejny stała się ona

---

*denta miasta): uwagi krytyczne wobec niektórych aspektów obecnej regulacji, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 4, s. 55.*

<sup>32</sup> Por. J. Reguński, *Samorządna...*, op. cit., s. 113-152.

<sup>33</sup> J. Pokładecki, op. cit., s. 97.

<sup>34</sup> M. Mirska, op. cit., s. 91-92; por. A. K. Piasecki, *Wybory samorządowe z 1998 roku na przykładzie woj. lubuskiego, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 4, s. 14-25.*

jednym z głównych przedmiotów gry politycznej. Był to niezbity dowód na to, że największe ugrupowania polityczne z coraz większą uwagą i starannością próbują zapewnić sobie miejsce na samorządowej scenie politycznej.

Należałoby wspomnieć o najważniejszej zmianie, jakiej dokonano tuż przed samymi wyborami. Po raz kolejny łamiąc standardy demokratycznego państwa prawa dokonano zmian w ordynacji wyborczej, które w rażący sposób kłóciły się m.in. z Kodeksem Dobrych Praktyk Wyborczych, który został przyjęty w 2002 roku przez Europejską Komisję dla Demokracji poprzez Prawo działającą przy Radzie Europy. Zgodnie z zapisami tego Kodeksu zmiana prawa wyborczego nie powinna mieć miejsca później aniżeli na rok przed terminem wyborów, co w Polsce nie zostało zastosowane. Tuż przed wyborami 2006 dokonano, wbrew pozorom, bardzo istotnej zmiany, a mianowicie umożliwiono tzw. „blokowanie list wyborczych” oraz zawieranie przez komitety wyborcze umów o wspólnym podziale mandatów. Ten pozornie kosmetyczny zabieg spowodował całkowite „przeredagowanie” ostatecznego wyniku wyborczego<sup>35</sup>.

Wymowa reformy w postaci „blokowania list wyborczych” miała skłaniać nawet najmniejsze komitety wyborców do zawierania takich czy innych porozumień wyborczych, co, z oczywistych względów, jest łatwiejsze dla komitetów wyborczych partii politycznych, a zdecydowanie trudniejsze dla komitetów wyborców. Warto przypomnieć, że „zablokowana lista wyborcza” podlega również wyższemu progom zaporowym. Otóż w gminach i powiatach musi ona uzyskać co najmniej 10% głosów, a w województwach aż 15% głosów, aby uczestniczyć w podziale mandatów. Samodzielne listy wyborcze muszą przekroczyć 5% próg wyborczy. Nie ulega wątpliwości, że małe komitety, które utworzyłyby bloki wyborcze nie były w stanie osiągnąć tak wysokich progów, w szczególności na poziomie województwa.

W sytuacji gdy dany blok nie zdobyłby minimalnego poparcia to wynik ustalało się oddzielnie dla każdego z komitetów wyborczych wchodzących w jego skład. Ponadto podział mandatów w okręgu wyborczym między samodzielne listy i bloki dokonywany był przy zastosowaniu metody d'Hondta. Jednak wewnątrz samego bloku, który przekroczył wymagany próg wyborczy mandaty dzielone były przy użyciu metody Saint League'a w wersji niezmodyfikowanej. Istotnym elementem tej zmiany było również to, że w podziale mandatów wewnątrz bloku wyborczego udział brały jedynie te komitety, które przekroczyły 5%

<sup>35</sup> J. Marszałek-Kawa, *Wybory samorządowe 2006 a kwestia nowelizacji samorządowej ordynacji wyborczej*, (w:) *Samorząd terytorialny. Studium polityczne*, pod red. J. Marszałek-Kawy, Toruń 2007, s. 202.

próg ogólnie oddanych głosów, co jednoznacznie już wpłynęło na rzeczywisty podział wpływów po zakończeniu wyborów. Samo sposób przeliczania głosów niekoniecznie odwzorowywał preferencje wyborcze społeczności lokalnych<sup>36</sup>.

Bardzo dosadnie i jednoznacznie wypowiedział się na ten temat senator PiS Zbigniew Romaszewski, który stwierdził: „Byłem zwolennikiem tego projektu. Ale kiedy wprowadzono próg 5% dla grup, mój zapał opadł. Sądziłem, że inicjatywy lokalne będą mogły się pogrupować albo dołączyć do partii i w ten sposób znaleźć się w samorządzie. Ale taki próg likwiduje szanse inicjatyw lokalnych. Taki projekt służy tylko rozbudowywaniu struktur partyjnych”<sup>37</sup>. W tych ostrych słowach senator Z. Romaszewski streścił niemalże największą wadę rozwiązania, które ostatecznie przeforsowano.

Aby zobrazować działanie takiego mechanizmu najlepiej będzie posłużyć się przykładem. W okręgu wyborczym dokonuje się wybory sześciu radnych. Zarejestrowano sześć list kandydatów: PO, SLD, PSL, PiS, Samoobrona i LPR. Warto zobaczyć jak będzie wyglądał podział mandatów przy określonej liczbie zdobytych głosów. Na poniższym przykładzie zblokowane listy PiS, Samoobrony oraz LPR uzyskały wynik 57 900 głosów, co daje temu blokowi aż cztery mandaty. Jedna trzecia tych głosów przypadła łącznie na listy Samoobrony i LPR, ale żadna z tych partii nie przekroczyła 5% progu wyborczego. Dzięki temu wszystkie cztery mandaty zostały przejęte przez największe ugrupowanie w tym bloku. Nie ulega chyba wątpliwości, że to w znaczący sposób wypacza wynik wyborczy i prowadzi do zniekształcenia lokalnej sceny politycznej<sup>38</sup>. Szczegółowe wyliczenia znalazły się w tabeli 1.

**Tabela 1. Blokowanie list wyborczych**

Liczba zdobytych głosów	Podział mandatów przy zastosowaniu starych przepisów ordynacji wyborczej	Podział mandatów przy zastosowaniu nowego systemu blokowania list wyborczych
PO – 28 500	PO – 2	PO – 1
SLD – 14 300	SLD – 1	SLD – 1
PSL – 14 100	PSL – 1	PSL – 0
PiS – 42 000	PiS – 2	PiS – 4
Samoobrona – 8 000	Samoobrona – 0	Samoobrona – 0
LPR – 7 900	LPR – 0	LPR – 0

Źródło: J. Marszałek-Kawa, op. cit., s. 203.

<sup>36</sup> P. Sarnecki, op. cit., 20-21.

<sup>37</sup> J. Marszałek-Kawa, op. cit., s. 204-205.

<sup>38</sup> Ibidem, 203.

Warto także dodać, że pomimo wielu uwag krytycznych dotyczących tego rozwiązania, Trybunał Konstytucyjny nie uznał tych zapisów za niezgodne z Konstytucją RP, jednakże, co warto podkreślić, sędziowie nie byli jednomyślni. Orzeczenie Trybunału wywołało zaskoczenie i zdziwienie ekspertów, którzy krytykowali powyżej opisane zasady prawa wyborczego zwracając szczególną uwagę na termin oraz tryb ich wprowadzenia<sup>39</sup>.

Należałoby także wspomnieć o innym pomysłe, który ostatecznie nie uzyskał poparcia i nie został wprowadzony w życie, ale również stanowił przedmiot gorącej debaty, zarówno parlamentarnej jak i publicznej. Chodzi mianowicie o pomysł wprowadzenia kadencyjności w wyborach wójta, burmistrza i prezydenta miasta, który zdaniem propagatorów tego pomysłu miał doprowadzić do wymiany pokoleń w samorządach. Jednakowoż spoglądając na kontekst polityczny, w jakim ten pomysł się narodził, nasuwa się wiele wątpliwości, co do rzeczywistych intencji jego pomysłodawców. Czy przypadkiem pod hasłem „dopływu świeżej krwi” nie próbowano kolejny raz realizować partykularnych interesów? Poseł PiS Przemysław Gosiewski twierdził, że brak kadencji w obsadzaniu stanowiska wójta, burmistrza czy prezydenta prowadzi do powstawania tzw. układów, które działają na szkodę społeczności lokalnych i przedkładają własny interes ponad interes społeczny. Wtórował mu premier Jarosław Kaczyński, który stwierdził, że wprowadzenie ograniczeń w zakresie kadencyjności wójtów nie stanowi zamachu stanu na samorządność, „samorządność bowiem może równie dobrze funkcjonować wtedy, kiedy takie ograniczenie istnieje, jak i wtedy, kiedy go nie ma”<sup>40</sup>. Pomimo wyraźnego sprzeciwu Platformy Obywatelskiej wobec tego pomysłu, jej przewodniczący Donald Tusk powiedział, że w wyborach samorządowych należałoby wprowadzić zasadę ograniczenia kadencji, ponieważ „(...) po ośmiu latach z reguły wóldarze gmin obrastają sitwami (...)”<sup>41</sup>.

Zdecydowany sprzeciw pojawił się w samym środowisku samorządowym, które z drobnymi wyjątkami twierdziło, że jest to kolejna próba zawłaszczenia przez partie polityczne lokalnej sceny politycznej.

<sup>39</sup> P. Sarnecki, op. cit., 20-21.

<sup>40</sup> J. Marszałek-Kawa, *Wokół propozycji Prawa i Sprawiedliwości dokonania zmian w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Opinie na temat skutków i konsekwencji ograniczenia czasu sprawowania funkcji przez wójta, burmistrza i prezydenta miasta)*, (w:) *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, pod red. J. Marszałek-Kawy, A. Lutrzykowskiego, Toruń 2008, s. 90-98.

<sup>41</sup> Ibidem, s.95.

Skoro nie można tego zrobić zgodnie z obecnie obowiązującymi zasadami, to należy dostosować te zasady do preferencji największych partii politycznych. Głos w dyskusji zabrał między innymi Jerzy Reguński, który uznał, że wprowadzenie przez ustawodawcę kadencyjności jest bezzasadne, ponieważ nie ma to podstaw merytorycznych i stanowiłoby naruszenie praw obywatelskich, podstaw samorządności, a także mogłoby obniżyć jakość administracji lokalnej. Ostatecznie pomysłu nie wprowadzono w życie, niemniej po raz kolejny spór o samorządową ordynację wyborczą był jednym z pierwszoplanowych zagadnień ogólnopolskiej sceny politycznej<sup>42</sup>.

## 1.6. Rok 2010

Rok 2010 był ostatnim, w którym zastosowanie znalazły kolejny raz znowelizowane ustawy: Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Wprowadzone zostało m.in. postulowane dość powszechnie głosowanie przez pełnomocnika dla wyborców, którzy mają trudności z osobistym oddaniem głosu. Uściśleniu i rozszerzeniu uległy również przepisy wyborcze, w tym przepisy karne chroniące pewne dobra związane z procesem wyborczym<sup>43</sup>. Kolejny raz okazało się, że wybory samorządowe pod względem ich przygotowania, organizacji i przeprowadzenia należą do najtrudniejszych wyborów w Polsce. Trudności wiążą się z tym, że w jednym dniu przeprowadzane są w rzeczywistości poczwórne wybory: do rad gmin, rad powiatów (miast na prawach powiatu), sejmiku województwa i bezpośrednie wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Te ostatnie często odbywają się w dwóch turach głosowania. Ponadto nadal wyborcy borykają się z trudnościami związanymi z różnymi systemami głosowania: w wyborach radnych gmin liczących do 20 000 mieszkańców oraz w bezpośrednich wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast obowiązuje metoda większościowa, natomiast w wyborach radnych gmin liczących powyżej 20 000 mieszkańców, rad powiatów i sejmików województw metoda proporcjonalna<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 96.

<sup>43</sup> J. Szczepańczyk, K. Miazga, M. Miętus, *Wybory samorządowe 2010 (Poradnik wyborczy cz. I)*, Warszawa 2010, s. 22-24.

<sup>44</sup> K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 17-18.

Ostatnie wybory, w których głosowano w oparciu o wspomniane reguły prawne odbyły się w dniach 21 listopada oraz 5 grudnia 2010<sup>45</sup>. Frekwencja w wyborach wyniosła 47,32%. Ponownie w II turze głosowania w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast frekwencja była dużo niższa i wyniosła 35,31%<sup>46</sup>. Jak twierdzi Maria Winclawska zwycięzcą w wyborach okazała się Platforma Obywatelska, gdyż wygrała wybory na wszystkich trzech szczeblach samorządu, w trzynastu sejmikach województw, w wielu dużych miastach, relatywnie dobre wyniki odnotowała także w województwach dotychczas uważanych za sympatyzujące z PiS<sup>47</sup>.

Prawdziwą rewolucją w ordynacji wyborczej okazało się jednak przyjęcie w dniu 5 stycznia 2011 roku kodeksu wyborczego<sup>48</sup>. Zastąpił on ordynacje do Sejmu i Senatu, prezydencką, samorządową i do Parlamentu Europejskiego. Oczywiście wiele rozwiązań zostało w nim powtórzonych. Wprowadzono np. możliwość korespondencyjnego głosowania dla Polaków przebywających za granicą, a także zarządzenia dwudniowego głosowania. Co istotne, dwudniowe głosowanie zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją RP<sup>49</sup>. Najważniejsze zmiany wprowadzone w kodeksie to: rezygnacja z ordynacji proporcjonalnej w gminach, parytet płci i zmiany w biernym prawie wyborczym do organów samorządowych. Najważniejszą zmianą w stosunku do obowiązujących przepisów było wprowadzenie jedno-mandatowej ordynacji większościowej w wyborach radnych wszystkich gmin, za wyjątkiem miast na prawach powiatu. Oznacza to, że w każdym okręgu wyborczym utworzonym dla wyboru rady w gminie nie będącej miastem na prawach powiatu wybrany zostanie jeden radny (do tej pory nawet ośmiu). Ustawa zakłada również, że lista wyborcza do rady miasta na prawach powiatu, rady powiatu i sejmiku województwa nie może liczyć mniej niż 35% kobiet i nie mniej niż 35% mężczyzn. Jest to warunek konieczny do rejestracji listy. Wprowadzono także pewne obostrzenia względem kandydatów na radnych, wójtów, burmistrzów i prezydentów. O mandat radnego lub wójta nie może ubiegać

<sup>45</sup> W dniu 5 grudnia odbyła się II tura głosowania w wyborach wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Ponadto w dniu 19 grudnia 2010 roku odbyła się II tura wyborów w gminie Piechowice.

<sup>46</sup> <http://wybory2010.pkw.gov.pl/att/2/pl/000000.html#tabs-1>, z dnia 20.12.2016 r.

<sup>47</sup> <http://www.przeglad-tygodnik.pl/pl/artukul/zwyciezcy-przegrani-wyborow-samorzad-owych>, z dnia 20.12.2016 r.

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112).

<sup>49</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11).

się m.in. osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za umyślne przestępstwo skarbowe. Wybory samorządowe mają odbywać się w ostatnią niedzielę poprzedzającą koniec kadencji. Za sprawą poprawki zaproponowanej przez Senat wprowadzono również nowe zasady składania ślubowania przez radnych oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Sesję z punktem dotyczącym składania przysięgi zwoływać ma jednak komisarz wyborczy<sup>50</sup>. Na efekty i jednoznaczną ocenę przyjętych rozwiązań należało poczekać do kolejnych wyborów samorządowych w 2014 roku.

## 1.6. Rok 2014

Wybory z roku 2014 odbiły się szerokim echem w publicznej debacie. Nie było to efektem szczególnego zainteresowania obywateli wyborami samorządowymi, czy rewolucyjnymi zmianami w prawie wyborczym, ale raczej konsekwencją zdarzeń, które miały miejsce w trakcie liczenia głosów. Zamieszanie powstałe po wyborach podważało, zdaniem wielu, ostateczny wynik wyborów. Pojawiające się w debacie publicznej oraz w mediach argumenty mówiące o potencjalnych fałszerstwach w trakcie przedłużającej się procedury liczenia głosów i ustalania ostatecznego wyniku wyborczego sprawiły, że wizerunek samorządu, jako ostoi polskiej demokracji i element budowy społeczeństwa obywatelskiego, został poważnie nadszarpnięty. Szczegółowa analiza niejasności i zamieszania wyborczego zawarta została w opracowaniu *Nieważne głosy, ważny problem*<sup>51</sup>.

Ekspertcy wykazali, że główną przyczyną wzrostu liczby głosów nieważnych (w porównaniu z 2010), było zaznaczanie na karcie do głosowania więcej niż jednego kandydata. W ten sposób „zmarnowało się” kilkaset tysięcy głosów. Na błędy wyborców wpływ miało wprowadzenie zbroszurowanych kart do głosowania – pojedyncze strony były przez nich traktowane jak odrębne karty. Ich zdaniem przed wyborami samorządowymi 2018 trzeba opracować nowy projekt kart i instrukcji dla wyborców – to zdaniem autorów raportu najpilniejsze zadanie. Fundacja Batorego, na zlecenie której powstało opracowanie, zwróciła się do Państwowej Komisji Wyborczej o pilne powołanie interdyscyplinarnej

<sup>50</sup> [http://www.samorząd.pap.pl/palio/html.run?\\_Instance=cms\\_samorząd.pap.pl&\\_PageID=2&s=depes\\_za&dep=83822](http://www.samorząd.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorząd.pap.pl&_PageID=2&s=depes_za&dep=83822), z dnia 20.12.2016 r.

<sup>51</sup> Zob. A. Gendźwiłł, M. Cześniak, J. Flis, J. Haman, A. Materska-Sosnowska, B. Michalak, P. Pietrzyk, J. Zbieranek, *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania karto do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*, Warszawa 2016.

grupy specjalistów, która pomoże w przygotowaniu jasnych i zrozumiałych projektów. Eksperti w opisanym dokumencie rekomendowali cały szereg działań, które uchronić mają wyborców przed popełnianiem błędów w trakcie procedury głosowania w kolejnej samorządowej elekcji. Przede wszystkim zalecali oni:

- stałe działania edukacyjne nt. kompetencji samorządu terytorialnego, w szczególności samorządu województwa;
- kampanie informacyjne przed każdymi wyborami nt. procedur wyborczych;
- wydzielenie w Krajowym Biurze Wyborczym zespołu zajmującego się strategią i planowaniem działań informacyjnych i edukacyjnych, współpraca zespołu z ekspertami i organizacjami pozarządowymi;
- szkolenia dla wszystkich członków obwodowych komisji wyborczych, zwiększenie dyscypliny uczestnictwa w nich;
- wyposażenie obwodowych komisji wyborczych w komplet wystandardyzowanych materiałów umożliwiających uporządkowanie i zabezpieczenie dokumentacji wyborczej;
- zmiana sposobu kategoryzacji głosów nieważnych z uwzględnieniem przyczyn ich nieważności;
- uregulowanie statusu tzw. niepartyjnych obserwatorów wyborów – umożliwiając obserwowanie wyborów np. przedstawicielom organizacji społecznych;
- po każdych wyborach samorządowych, w celu monitorowania problemów, badanie materiałów wyborczych (w tym kart do głosowania) w wybranej grupie obwodów; wybór niezależnego zespołu badaczy w drodze konkursu organizowanego przez PKW;
- odejście od kart zbroszurowanych (tzw. książeczek) w kolejnych wyborach samorządowych;
- pilne powołanie interdyscyplinarnej grupy roboczej (z udziałem ekspertów od komunikacji społecznej) do opracowania nowego wzoru kart wyborczych i materiałów informacyjnych na wybory 2018 (działania PKW i KBW)<sup>52</sup>.

Wracając jednak do zasady rywalizacji wyborczej najważniejszą zmianą było wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych obejmujących wszystkie gminy nie będące miastami na prawach powiatu. Utworzony więc 37 842 takich okręgów wyborczych. Organami odpowiedzialnymi za dokonanie tego podziału były rady gmin, które mogły działać tylko i wyłącznie na zlecenie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Niewątpliwą słabością tzw. JOW-ów jest m.in. kwestia wakatów. Wygaśnięcie mandatu w JOW skutkuje koniecznością ogłoszenia i przeprowadzenia wyborów uzupełniających. Może to destabilizować

<sup>52</sup> Ibidem.

prace rady. Przede wszystkim jednak argumentem stojącym za wprowadzeniem JOW-ów była perspektywa większej identyfikacji kandydatów z wyborcami. Miało to sprzyjać selekcji wyborczej, ożywić lokalne społeczności i zmienić sposób myślenia nowo wybranych radnych. Radny powinien bardziej utożsamiać się z własnym okręgiem wyborczym i jego wyborcami, aniżeli całą gminą. Warto pamiętać, że podobna argumentacja – zwiększenie tożsamości oraz personalizacja polityki – pojawiały się w momencie wprowadzania zasady bezpośredniego wyboru organu wykonawczego w gminie w 2002 roku<sup>53</sup>. Przeciwnicy tego rozwiązania podnoszą, że taka formuła głosowania znacznie deformuje ostateczny wynik wyborczy (zdecydowanie bardziej aniżeli w przypadku formuły proporcjonalnej)<sup>54</sup>.

Także nadchodząca elekcja samorządowej 2018 roku stoi pod znakiem zapytania. W debacie publicznej pojawiają się bowiem głosy mówiące o istotnych modyfikacjach prawa wyborczego – np. ograniczenie kadencyjności w samorządzie czy chociażby powrót do pośrednich wyborów wóldarzy gmin. Ponadto, pojawia się argument o możliwym skróceniu kadencji samorządowej i wcześniejszym przeprowadzeniu wyborów. Niezależnie od motywów przyświecających tego rodzaju pomysłom bezsprzecznie należy je uznać za szkodliwe dla rozwoju polskiej samorządności i o ironio – w kontekście poczynionego tu wyводу – uznać wręcz za szkodliwe w samorządowej ordynacji wyborczej.

## 1.7. Przyszłość samorządowego prawa wyborczego

Podsumowując rozważania na temat ewolucji samorządowej ordynacji wyborczej można dojść do kilku kluczowych wniosków, które uprawniają do wysunięcia co najmniej propozycji zmian w obecnie obowiązujących zasadach rywalizacji wyborczej. Po pierwsze, widać wyraźnie, że wraz z biegiem czasu i przyrostem samorządowych doświadczeń samorządowa ordynacja wyborcza staje się coraz bardziej

<sup>53</sup> B. Słobodzian, *Kontrowersje wokół systemu wyborczego/mechanizmów wybierania do jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, pod red. D. Pleckiej, Z. Osmólskiej, Toruń 2015, s. 31-33.

<sup>54</sup> P. Stępień, *Wpływ większościowego systemu wyborczego w gminach niebędących miastami na prawach powiatu na kampanie wyborcze oraz świadomość społeczno-polityczną elektoratu i lokalnej klasy politycznej*, (w:) *Ekonomiczne i polityczne uwarunkowania rozwoju samorządu terytorialnego*, pod red. S. Pałuszka, A. Kasińskiej-Metryki, Toruń 2016, s. 109-114; por. E. Hadrowicz, *Jednomandatowe okręgi wyborcze, czyli elekcja gminnych władz samorządowych na nowych zasadach*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10, s. 51-59.

sformalizowana i skomplikowana dla politycznych decydentów, którzy wyrażają chęć wzięcia udziału w wyborach. Po drugie, nie ulega wątpliwości, że następuje proces upartyjnienia wyborów oraz organów uchwałodawczych i wykonawczych na poziomie gminy, czemu zdecydowanie sprzyja sukcesywne modyfikowanie ordynacji wyborczej w kierunku ułatwienia działalności partiom politycznym. Po trzecie, tego rodzaju proces wpływa negatywnie na tworzące się oddolnie inicjatywy lokalne, które w sposób nieunikniony sprzyjają tworzeniu się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Po czwarte, nie ma nic złego w tym, że partie polityczne angażują się w wybory lokalne i regionalne, jednakowoż nagannym jest, gdy w swojej działalności politycznej, w szczególności w kampanii politycznej, nie podejmują tematów istotnych z punktu widzenia wspólnoty lokalnej czy regionalnej.

Warto także zauważyć, co nie było szczegółowo analizowane w tym opracowaniu, że obraz kampanii wyborczej w siedmiu dotychczasowych wyborach samorządowych również odbiega od zamysłów pomysłodawców restytucji polskiego samorządu terytorialnego. Okazuje się bowiem, że *gros* zagadnień poruszanych w kampanii nie dotyczy spraw lokalnych czy regionalnych, a koncentruje się bardzo często na prostym przeniesieniu sporów politycznych ze szczebla ogólnopolskiego na szczebel samorządowy. Dodatkowo należy także podkreślić, że często kluczowe zagadnienia dla rozwoju regionu, jak chociażby integracja Polski z Unią Europejską oraz korzyści i zagrożenia z niej płynące, również bardzo rzadko pojawiały się w trakcie trwania batalii wyborczej, chociażby w roku 2002, kiedy Polska przygotowywała się do wejścia do Unii Europejskiej<sup>55</sup>.

Przed każdą elekcją wyborczą na poziomie lokalnym powraca także dyskusja na temat potencjalnych zmian w prawie wyborczym. Większość dotychczasowych propozycji, jakie pojawiały się w historii samorządowego prawa wyborczego miała wymiar koniunkturalny. Obóz polityczny sprawujący aktualnie władzę próbował bowiem dostosowywać reguły rywalizacji politycznej do własnych oczekiwań, co z założenia jest działaniem ze wszech miar zasługujących na krytykę. Nie inaczej sytuacja wygląda dziś, gdzie wątkiem kluczowym w debacie publicznej jest ograniczenie kadencyjności w samorządzie. W ostatnim czasie problem ten zawężony został do obsadzania jednoosobowego stanowiska wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Postulat ograniczenia kadencyjności był wielokrotnie już dyskutowany. W analizach tych pojawiały się zarówno argumenty „za” takim rozwiązaniem: większa dynamika rozwoju jednostek lokalnych, me-

<sup>55</sup> A. Kamyczek, G. Nowak, J. Miciński, *Wybory samorządowe w Polsce w kontekście integracji europejskiej*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4, s. 225-235.

chaniczne usuwanie włodarzy, u których występuje naturalne w każdym zawodzie wypalenie zawodowe, likwidacja „sitw” i niejasnych powiązań, będących efektem długoletniego rządzenia danej osoby; jak również argumenty „przeciw”: najlepszym weryfikatorem są powszechne wybory, jednolitość prawa – ograniczenie kadencyjności jeśli już powinno dotyczyć wszystkich organów wybieralnych każdego szczebla, niekonstytucyjność tego typu rozwiązań itp. Bogata literatura w tym zakresie nie daje jednak jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy tego rodzaju modyfikacja przyniesie pozytywny skutek dla rozwoju polskiej samorządności. Wydaje się jednak, że większość badaczy, obserwatorów, komentatorów uznaje, iż tego rodzaju modyfikacja ma ponownie nacechowanie koniunkturalne i nie ma wiele wspólnego z rozwojem w Polsce samorządności<sup>56</sup>. Komentatorzy twierdzą nawet, że partia rządząca nie mogąc zwyciężyć w wyborach na podstawowym poziomie podziału terytorialnego w Polsce chce w ten sposób „wyczyścić sobie przedpole”, eliminując z rywalizacji wyborczej dotychczasowych, czasem wieloletnich włodarzy, zwiększyć swoje szanse wyborcze. Tego rodzaju motywacja, możliwa choć niepotwierdzona, wydaje się być całkowicie sprzeczna z ideą samorządu terytorialnego i demokratycznego państwa prawa. Warto jednak pamiętać, że w przeszłości takie koniunkturalne zmiany również nie należały do rzadkości.

Jakie zatem powinno być samorządowe prawo wyborcze w trójstopniowym modelu samorządu terytorialnego w Polsce? Wydaje się, że powinno być ono przede wszystkim maksymalnie uproszczone, zwłaszcza na poziomie gminy, która jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Nie ulega również wątpliwości, że reguły prawa wyborczego powinny być znane potencjalnym wyborcom na wiele dni przed terminem wyborów tak, aby głos oddany przy urnie wyborczej był głosem oddanym świadomie. Znajomość reguł procesu wyborczego oraz świadomość tego kogo wybieramy i do jakiego organu jest ciągle, mimo doświadczenia sześciu elekcji, w polskim społeczeństwie zbyt niska. Należy także położyć szczególny nacisk na wsparcie dla lokalnych

<sup>56</sup> Zob. J. Korczak, *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7-8, s. 30-50; J. Bujny, K. Ziemiński, *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10, s. 25-33; A. Adamowicz, *Jak będę wiedział, że to moja ostatnia kadencja, to robię, co chcę* czyli wielogłos o ograniczeniu kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta, „e-Politikon” 2014, nr XI, s. 24-52; S. Bartnicki, *Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich. Wnioski z analizy ilościowej*, „e-Politikon” 2014, nr XI, s. 6-23; M. Tarasek, *Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 2(14), s. 83-95.

inicjatyw społecznych i politycznych, które przedstawiają alternatywne wobec partii politycznych programy wyborcze, bowiem to one znają rzeczywiste problemy danego regionu i są znacznie bliższe lokalnej społeczności. Istotne jest również zastopowanie postępującego procesu upartyjnięcia wyborów samorządowych i wprowadzania w ordynacji takich zmian, które utrudniają lokalnym komitetom wyborczym równą rywalizację ze zorganizowanymi ugrupowaniami politycznymi.

Zdaniem wielu specjalistów zajmujących się prawem wyborczym istotne jest to, aby było ono stabilne. W ten sposób wyborca chroniony jest przed wszelakimi działaniami o charakterze manipulacyjnym czy prowokacyjnym, które bardzo często podejmowane są partykularnie i koniunkturalnie przez znaczące siły polityczne w kraju. Stabilność prawa decyduje ponadto o wiarygodności przeprowadzonych wyborów oraz ich wyników. Jeśli natomiast zasady udziału obywateli w procesie wyborczym są często zmieniane, z reguły bardziej komplikowane, to wyborca może się poczuć zagubiony. Z tego też faktu może dojść do przeświadczenia, iż jego głos nie ma wpływu na istniejący układ sił i odstąpić od głosowania. Wrażenie to jest tym bardziej możliwe mając na względzie dokonywane zmiany w prawie wyborczym<sup>57</sup>.

## 2. Zasady rywalizacji wyborczej na urząd wójta, burmistrza lub prezydenta miasta

Szczegółowe zasady rywalizacji wyborczej na urząd wójta, burmistrza lub prezydenta miasta zostały szczegółowo określone w ustawie z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112, z późn. zm.). Wybory wójta<sup>58</sup> są powszechne, równe, bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 471). Kandydat na wójta nie może jednocześnie kandydować na wójta w innej gminie, co wydaje się być zastrzeżeniem w pełni uzasadnionym (art. 472). Za wybranego na wójta uważa się tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał wskazanej liczby ważnie oddanych głosów, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie. W ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę ważnie oddanych głosów. W przypadku, gdy więcej niż dwóch kandydatów otrzyma liczbę głosów uprawniającą do udziału w ponownym głosowaniu, o dopuszczeniu

<sup>57</sup> J. Marszałek-Kawa, *Wybory samorządowe...*, op. cit., s. 201-202.

<sup>58</sup> Pisząc w tej części opracowania o wójcie, autorzy mają na myśli również stanowisko burmistrza lub prezydenta miasta.

kandydata do wyborów w ponownym głosowaniu rozstrzyga większa liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów otrzymał większą liczbę głosów, a jeżeli liczba tych obwodów byłaby równa – rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą. W losowaniu mają prawo uczestniczenia wszyscy kandydaci lub pełnomocnicy wyborczy ich komitetów wyborczych. Jeżeli którykolwiek z dwóch kandydatów, o których mowa wcześniej, wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze albo umrze, w ponownym głosowaniu bierze udział jeden kandydat. Za wybranego w ponownym głosowaniu uważa się tego kandydata, który otrzymał większą liczbę ważnie oddanych głosów. W przypadku, gdy obaj kandydaci w ponownym głosowaniu otrzymają tę samą liczbę głosów, za wybranego uważa się tego kandydata, który w większej liczbie obwodów głosowania otrzymał więcej głosów niż drugi kandydat. Jeżeli liczby obwodów byłyby równe, o wyborze wójta rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą. W losowaniu mają prawo uczestniczenia obaj kandydaci lub pełnomocnicy wyborczy ich komitetów wyborczych (art. 473).

Wybory wójtów zarządza Prezes Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, łącznie z wyborami do rad gmin. W razie konieczności przeprowadzenia wyborów wójta przed upływem kadencji z przyczyn określonych w ustawach, Prezes Rady Ministrów zarządza, w drodze rozporządzenia, wybory przedterminowe. Jeżeli uchwała rady albo postanowienie komisarza wyborczego o wygaśnięciu mandatu wójta zostały zaskarżone do sądu administracyjnego, wybory przedterminowe wójta zarządza się i przeprowadza w ciągu 60 dni od dnia uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę (art. 474).

Państwowa Komisja Wyborcza i komisarze wyborczy organizują wybory wójtów i sprawują nadzór nad ich przebiegiem zgodnie z przepisami prawa. Wybory przeprowadzają komisje powołane do przeprowadzenia wyborów do rad gmin. W przypadku wyborów przedterminowych, w których wybiera się tylko wójta, powołuje się gminną komisję wyborczą i obwodowe komisje wyborcze (art. 475).

Limit wydatków związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej kandydata na wójta w gminach liczących do 500 000 mieszkańców ustala się mnożąc liczbę mieszkańców danej gminy przez kwotę 60 groszy, a w gminach liczących powyżej 500 000 mieszkańców mnożąc pierwsze 500 000 mieszkańców przez kwotę 60 groszy, a nadwyżkę ponad 500 000 mieszkańców – przez kwotę 30 groszy. Komisarz wyborczy w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia rozporządzenia o zarządzeniu wyborów podaje do publicznej wiadomości, w formie komunikatu w dzienniku o zasięgu wojewódzkim, liczbę mieszkańców w poszczególnych gminach

według stanu na koniec roku poprzedzającego rok, w którym wybory są przeprowadzane (art. 476).

Państwowa Komisja Wyborcza ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz podaje do publicznej wiadomości, w formie obwieszczenia, zbiorcze wyniki wyborów wójtów na obszarze kraju (art. 477).

Prawo zgłaszania kandydatów na wójta przysługuje:

- komitetowi wyborczemu partii politycznej,
- koalicyjnemu komitetowi wyborczemu,
- komitetowi wyborczemu organizacji,
- komitetowi wyborczemu wyborców.

Jednakże prawo zgłaszania kandydatów na wójta ma komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie. W każdym z tych okręgów liczba zarejestrowanych przez ten komitet kandydatów na radnych nie może być mniejsza niż liczba radnych wybieranych w tym okręgu. Kandydatów na wójta zgłasza się do gminnej komisji wyborczej najpóźniej w 30 dniu przed dniem wyborów do godziny 24:00. Jeżeli w wyborach przedterminowych wybiera się tylko wójta, wówczas komitet wyborczy musi uzyskać poparcie, ujętych w rejestrze wyborców, co najmniej:

- 150 wyborców – w gminie liczącej do 5 000 mieszkańców;
- 300 wyborców – w gminie liczącej do 10 000 mieszkańców;
- 600 wyborców – w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców;
- 1 500 wyborców – w gminie liczącej do 50 000 mieszkańców;
- 2 000 wyborców – w gminie liczącej do 100 000 mieszkańców;
- 3 000 wyborców – w gminie liczącej powyżej 100 000 mieszkańców (art. 478).

W zgłoszeniu kandydata na wójta podaje się:

- imię (imiona), nazwisko, wiek, wykształcenie i miejsce zamieszkania zgłaszanego kandydata, wraz ze wskazaniem jego przynależności do partii politycznej;
- oznaczenie komitetu dokonującego zgłoszenia oraz imię (imiona), nazwisko i adres działającego w jego imieniu pełnomocnika.

Do zgłoszenia należy dołączyć:

- pisemne oświadczenie kandydata o wyrażeniu zgody na kandydowanie oraz o posiadaniu prawa wybieralności; zgoda kandydata na kandydowanie w wyborach powinna zawierać dane: imię (imiona), nazwisko, nazwisko rodowe, imiona rodziców, datę i miejsce urodzenia, obywatelstwo oraz numer ewidencyjny PESEL kandydata, a także wskazanie jego przynależności do partii politycznej; zgodę na kandydowanie kandydat opatruje data i własnoręcznym podpisem;
- w przypadku kandydata urodzonego przed dniem 1 sierpnia

1972 r. – oświadczenie, o którym mowa w art. 7 obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego ust. 1 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów albo informację, o której mowa w art. 7 obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego ust. 3a tej ustawy;

- w przypadku wyborów przedterminowych – wykaz wyborców popierających kandydata (art. 479). Jeżeli zgłoszenie spełnia warunki określone w kodeksie, gminna komisja wyborcza niezwłocznie rejestruje kandydata na wójta, sporządzając protokół rejestracji (art. 480). Gminna komisja wyborcza zarządza wydrukowanie obwieszczenia o zarejestrowanych kandydatach na wójta (art. 481).

Jeżeli w stosownym terminie nie zgłoszono żadnego kandydata lub zgłoszono tylko jednego kandydata, gminna komisja wyborcza niezwłocznie wzywa, przez rozplakatowanie obwieszczeń, do dokonania dodatkowych zgłoszeń. W takim przypadku termin zgłaszania kandydatów ulega przedłużeniu o 5 dni, licząc od dnia rozplakatowania obwieszczeń. Jeżeli mimo tego nie zostanie zarejestrowany żaden kandydat, wyboru wójta dokonuje rada gminy bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym. Jeśli zaś zostanie zarejestrowany tylko jeden kandydat, wybory przeprowadza się, z tym że tego kandydata uważa się za wybranego, jeżeli w głosowaniu uzyskał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeśli kandydat nie uzyskałby więcej niż połowy ważnie oddanych głosów, wyboru wójta dokonuje rada gminy bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym. Jeżeli w wyborach ma być przeprowadzone głosowanie tylko na jednego kandydata lub nie zgłoszono w ogóle kandydatów, gminna komisja wyborcza stwierdza ten fakt w drodze uchwały, podanej do publicznej wiadomości. W określonych przypadkach wyboru wójta rada dokonuje w następujący sposób:

- prawo zgłoszenia kandydata na wójta przysługuje grupie radnych stanowiącej co najmniej 1/3 ustawowego składu rady;
- zgłoszenie kandydata na wójta musi mieć formę pisemną;
- radnemu przysługuje prawo poparcia w zgłoszeniu tylko jednego kandydata.

Jeżeli rada gminy nie dokona wyboru wójta w terminie dwóch miesięcy od dnia wyborów Prezes Rady Ministrów wyznacza, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, osobę pełniącą obowiązki wójta do końca kadencji (art. 482).

Gminna komisja wyborcza skreśla z listy kandydatów kandydata, który zmarł, utracił prawo wybieralności, złożył nieprawdziwe oświad-

czenie, o którym mowa była wcześniej, kandyduje jednocześnie na wójta w innej gminie lub złożył oświadczenie na piśmie o wycofaniu zgody na kandydowanie, i zawiadamia o tym niezwłocznie pełnomocnika wyborczego. Informację o skreśleniu gminna komisja wyborcza niezwłocznie podaje do publicznej wiadomości. Jeżeli skreślenie nazwiska kandydata nastąpiło wskutek śmierci kandydata, komisja informuje właściwego pełnomocnika wyborczego o możliwości zgłoszenia nowego kandydata. Uzupełnienia listy dokonuje się najpóźniej w 15 dniu przed dniem wyborów (art. 483).

Gminna komisja wyborcza po zarejestrowaniu kandydatów zarządza wydrukowanie kart do głosowania i zapewnia ich przekazanie obwodowym komisjom wyborczym w trybie określonym przez komisarza wyborczego (art. 484). Na karcie do głosowania wymienia się w kolejności alfabetycznej nazwiska i imiona zarejestrowanych kandydatów na wójta, wraz ze skrótami nazw komitetów wyborczych (art. 485). Wyborca głosuje, stawiając znak „x” (dwie przecinające się linie w obrębie kratki) w kratce z lewej strony obok nazwiska jednego z kandydatów. Jeżeli znak „x” postawiono w kratce z lewej strony obok nazwisk dwóch lub więcej kandydatów albo nie postawiono tego znaku obok nazwiska żadnego kandydata, głos uznaje się za nieważny (art. 486). W przypadku głosowania na jednego kandydata wyborca głosuje na kandydata, stawiając znak „x” w kratce oznaczonej słowem „TAK” z lewej strony obok nazwiska kandydata. Postawienie znaku „x” w kratce oznaczonej słowem „NIE” z lewej strony obok nazwiska kandydata oznacza, że jest to głos ważny oddany przeciwko wyborowi kandydata na wójta (art. 487).

Na podstawie protokołów otrzymanych od obwodowych komisji wyborczych gminna komisja wyborcza ustala wyniki głosowania na poszczególnych kandydatów i wyniki wyborów wójta w danej gminie. Gminna komisja wyborcza sporządza protokół wyników głosowania i wyników wyborów. W protokole wymienia się liczby:

- osób uprawnionych do głosowania;
- wyborców, którym wydano karty do głosowania;
- wyborców głosujących przez pełnomocnika;
- kart wyjętych z urny, w tym: kart nieważnych i kart ważnych;
- głosów nieważnych, z podaniem przyczyny ich nieważności;
- głosów ważne oddanych na każdego kandydata (art. 488).

W protokole wymienia się ponadto imię (imiona) i nazwisko wybranego wójta. W protokole podaje się także przebieg losowania, jeśli takie miałyby miejsce. W przypadku ustalenia przez gminną komisję wyborczą, że żaden z kandydatów nie otrzymał wymaganej większości głosów, w protokole stwierdza się ten fakt i wskazuje się dwóch kandydatów, którzy otrzymali kolejno największe liczby ważne oddanych

głosów (art. 489). Gminna komisja wyborcza wydaje wybranemu wójtowi zaświadczenie o wyborze na wójta. Wzór zaświadczenia określa Państwowa Komisja Wyborcza (art. 490).

Komitet wyborczy, który zarejestrował kandydata na wójta, ma prawo do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w programach regionalnych publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. Łączny czas rozpowszechniania audycji wyborczych w programach regionalnych wynosi 2 godziny w każdym programie Telewizji Polskiej i 4 godziny w każdym programie Polskiego Radia. Podział czasu antenowego pomiędzy uprawnione komitety wyborcze jest dokonywany proporcjonalnie do liczby zarejestrowanych kandydatów na wójtów na obszarze objętym regionalnym programem, na podstawie informacji gminnych komisji wyborczych właściwych dla tego obszaru. Czas audycji wyborczych komitetów wyborczych może być łączony w tym samym programie regionalnym, na wniosek pełnomocnika wyborczego, z czasem audycji wyborczych przysługującym temu samemu komitetowi z tytułu udziału w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. W wyborach przedterminowych łączny czas rozpowszechniania audycji wyborczych w programach regionalnych wynosi 30 minut w każdym programie Telewizji Polskiej i 60 minut w każdym programie Polskiego Radia. Czas ten w każdym programie regionalnym dzieli się równo między wszystkie uprawnione komitety wyborcze (art. 491).

Nie ulega wątpliwości, że na przestrzenie lat, o czym mowa była wcześniej, prawo wyborcze ulegało licznym modyfikacjom. Wydaje się, że jego stopniowa profesjonalizacja prawa wyborczego z jednej strony, szła w parze z istotnymi jego utrudnieniami z punktu widzenia lokalnych komitetów wyborczych, nie posiadających stosownego zaplecza intelektualnego i organizacyjnego, jak ma to miejsce w przypadku komitetów partii politycznych. Aktualnie obowiązujący jednak Kodeks Wyborczy w sposób kompleksowy reguluje zasady rywalizacji wyborczej w aspekcie prawnym, organizacyjnym oraz finansowym.

## ROZDZIAŁ IV

### MARKETING POLITYCZNY W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

#### I. Pojęcie i istota marketingu politycznego

**M**arketing polityczny to termin, który nieustannie robi zawrotną karierę zarówno na gruncie refleksji *stricte* naukowej, jak i wiedzy potocznej<sup>1</sup>. Nie zmienia to faktu, że pozycja marketingu politycznego jako jednej z subdyscyplin nauk politycznych wciąż pozostaje niejednoznaczna. Jak piszą Ewa Nowak i Rafał Riedel: „przejawia się to między innymi w konieczności permanentnego usprawiedliwiania podstaw jego «naukowości»”<sup>2</sup>. Niekiedy nawet konieczna staje się wręcz obrona obecności tej dziedziny wiedzy zarówno w programach studiów, jak i działalności naukowej tych, którzy parają się problematyką marketingu politycznego<sup>3</sup>. Uzasadnieniem dla takiej sytuacji może być fakt, że – raz jeszcze – politologia, za której subdyscyplinę uchodzi marketing polityczny nie jest w stanie w poznawczo satysfakcjonujący sposób poradzić sobie np. z koncepcją *targetingu* i pozycjonowania, a marketing (historycznie traktowany jako źródło marketingu politycznego) nie posiada właściwych narzędzi badania np. podziałów socjopolitycznych, bez świadomości których nie można z kolei nawet próbować budować odpowiedniej oferty politycznej i wyborczej. Kolejnym problemem jest to, że marketing polityczny stanowi *de facto* zarówno rodzaj pewnej filozofii, jak i technologii aplikującej określony zestaw metod i technik stosowanych w celu uzyskania pożądanego wyniku wyborczego<sup>4</sup>. Czy więc faktycznie jest marketing polityczny? Gdzie tkwią źródła tego fenomenu, i na czym polega jego urzekająca natura, która sprawia, że bez

<sup>1</sup> Zob. O. Annusewicz, *Marketing polityczny – pytania i kontrowersje. Główne zagadnienia podejmowane w angielskiej i amerykańskiej literaturze przedmiotu*, w: *Scena polityczna i media: miraż sukcesu, ryzyko autoprezentacji*, pod red. E. Pietrzyk-Zieniewicz, Warszawa 2004, s. 98-125.

<sup>2</sup> E. Nowak, R. Riedel, *Siedem grzechów głównych marketingu politycznego. Krytyczno-realistyczne ujęcie teorii i praktyki politycznej*, (w:) *Za kulisami spektaklu. Medialne wizerunki polityki*, pod red. M. Sokołowskiego, Toruń 2009, s. 127.

<sup>3</sup> Zob. Ł. Scheffs, *W obronie marketingu politycznego*, „Refleksje” 2013, nr 7, s. 171-186.

<sup>4</sup> E. Nowak, R. Riedel, op. cit., s. 127. Por. D. Wring, *Political Marketing and Party Development in Britain: A „Secret” History*, „European Journal of Marketing” 1996, no. 30(10/11), s. 100.

mała od pięćdziesięciu lat stanowi on przedmiot pogłębionych badań i analiz, ale i obszar działalności praktycznej?

Wielu badaczy podejmujących zagadnienie marketingu politycznego stara się znaleźć argumenty przemawiające za umiejscowieniem go w konkretnym momencie historycznym, wskazując przy tym przyczyny, dla których doszło w ogóle do implementacji rozwiązań marketingowych w obszarze polityki. Dla prowadzonych tutaj rozważań przyjmujemy inną nieco perspektywę, niejako na wstępie sugerując, że rozwój teorii i praktyki (a może przewrotnie praktyki i teorii<sup>5</sup>) marketingu był możliwy przede wszystkim w systemie demokratycznym<sup>6</sup>. I tu od razu pewne zastrzeżenie, jeżeli przez demokrację rozumieć będziemy, podobnie jak Joseph Schumpeter, minimalistyczny projekt, sprowadzający idee demokratyczną do procedury wyboru. Dla tego badacza podstawą istnienia systemu demokratycznego jest przeprowadzanie cyklicznych i rywalizacyjnych wyborów. Demokracja jest bowiem „tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców”<sup>7</sup>. A skoro mamy do czynienia, co warto podkreślić raz jeszcze, z rywalizacyjnymi wyborami, nieuniknione staje się zabieganie o uwagę i przychylność dokonujących poszczególnych wyborów. Kiedy zaś w systemie demokratycznym powołanymi do dokonywania tego typu rozstrzygnięć są wszyscy lub prawie wszyscy, spełniający określone warunki obywatele, kwestia ich zaabsorbowania i przekonania urasta wręcz do rangi aksjomatu. Taki sposób wnioskowania pozwala nawet spojrzeć na marketing polityczny szerzej, pośrednio angażując jednak perspektywę historyczną. Wtedy można nawet zaryzykować stwierdzenie, że początków działalności marketingowej, czy ostrożniej, zabiegów związanych z prowadzeniem kampanii politycznej i wyborczej, należy doszukiwać się już w demokracji antycznej czy okresie republiki rzymskiej. Oczywiście jeżeli uznamy, że z zabieganiem o uwagę i przychylność elektoratu jako rodzajem działalności politycznej po raz pierwszy mieliśmy do czynienia właśnie wtedy. Wówczas też nie trudno stwierdzić, że to w demokracji polityka rozwija się najpełniej, chociaż

<sup>5</sup> Na praktyczny wymiar działalności marketingowej zwraca uwagę m.in. Karolina Churska-Nowak, pisząc przede wszystkim o jego zastosowaniu (zob. K. Churska-Nowak, *Rozwój marketingu politycznego w Polsce – proces komercjalizacji polityki*, [w:] *Profesjonalizacja i mediatyzacja kampanii politycznych w Polsce*, pod red. K. Churskiej-Nowak, S. Drobczyńskiego, Poznań 2011, s. 39-64).

<sup>6</sup> M. Sempach, *Determinanty rozwoju koncepcji marketingu politycznego*, (w:) *Demokracja w dobie globalizacji, t. 1. W praktyce politycznej*, pod red. J. Iwan-ka, M. Mazur, Katowice 2006, s. 61.

<sup>7</sup> J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995, s. 336 i nast.

nigdy nie przyjmuje wartości maksymalnej. Niemniej w porównaniu do reżimów niedemokratycznych czy totalitarnych jest to i tak wartość imponująca. W każdym z innych systemów mamy raczej do czynienia z redukcją, a nawet zanikiem praktyk politycznych. W takich warunkach dominuje raczej przemoc i indoktrynacja w demokracji zaś pojawiają się elementy partycypacji (zaangażowania)<sup>8</sup>. Tak przyjęta perspektywa koresponduje z opinią Lecha Szczegóły, który w jednym ze swoich artykułów stwierdził wprost: „Marketing polityczny rozumiany – w bardzo szeroki sposób – jako działalność aktorów polityki mająca na celu tworzenie i rozwijanie poparcia społecznego ma tradycję równie długą jak formy demokracji. Konieczny warunek jego praktykowania stanowiły sytuacje publicznego, jawnego konkurowania relatywnie (formalnie) równych w swoich szansach podmiotów o głosy, których ilość przesądza o wyniku tej rywalizacji. W tym sensie, wolność wyboru zakłada, jako swoje logiczne dopełnienie istnienie tego, co nazywamy pluralizmem politycznym – zróżnicowanej, i czyniącej akt wyboru aktem realnym, oferty programowej czy personalnej. Tak jak nie ma potrzeby marketingu tam, gdzie o objęciu władzy decydują inne niż skala dobrowolnie udzielanego poparcia czynniki (dziedziczenie, siła, środki finansowe), tak również eliminuje ją istnienie monopolu władzy”<sup>9</sup>. Aby była jasność, nie oznacza to bynajmniej, że władza sprawowana w warunkach monopolu (braku swobodnie działającej konkurencji) nie zabiega o poparcie społeczne. „Każda «władza» we własnym interesie podejmuje działania zorientowane na jej legitymizację. Monopoliście np. zawsze zależy na przekonaniu, że monopol jest słuszny, konieczny czy korzystny. Służą temu uprawiane w historycznie różnych formach metody propagandy, a w systemach totalitarnych również metody indoktrynacji”<sup>10</sup>. Niemniej „demokratycznie zorientowana polityka i skierowana na rynek gospodarka, umożliwiające wolność myślenia i wyboru, dają jednostce możliwość zrealizowania swojego ludzkiego potencjału, stanowiąc nową strategię społecznej wymiany”<sup>11</sup>.

Taki sposób rozumowania przywodzi nas do koncepcji sformułowanej przez Davida Beethama, który stwierdził że we współczesnych systemach politycznych wyróżnić można dwa rodzaje poparcia: w ramach procesu wyborczego i poparcie typu mobilizacyjnego. Formy te mają odrębną

<sup>8</sup> M. Nieć, *Kampania wyborcza – uwagi politologa do genezy idei*, „Rocznik Nauk Społecznych” 2012, t. 4(40), nr 3, s. 12.

<sup>9</sup> L. Szczegóły, *Polityka jako marketing*, (w:) *Metafory polityki t. 2*, pod red. B. Kaczmarka, Warszawa 2003, s. 264.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 264-265.

<sup>11</sup> J. Kamiński, *Starożytne źródła myśli marketingowej*, „Rozprawy Społeczne” 2012, nr 2(6), s. 19.

logikę i inną konsekwencję. Generalnie jednak szczególnie wyborczy tryb poparcia jest w istotny sposób powiązany z tradycją liberalną i systemem liberalno-demokratycznym, i o czym także warto wspomnieć w tym momencie, stanowi formę legitymizacji władzy. Konsekwencją takiego stanowiska jest opinia, która zakłada, że legitymizacja poprzez wybory nie tylko dopuszcza, ale wręcz wymaga pluralizmu idei i formacji politycznych<sup>12</sup>. Z kolei wielość podmiotów rywalizacji politycznej w wolnej i nieskrepowanej przestrzeni wymusza sięganie do różnych metod i środków koniecznych w tej rywalizacji. Innymi słowy, stanowi to o nieuchronności wykorzystania m.in. marketingu politycznego, którego sens sprowadza się przecież do próby przekonania do danej formacji, czy osoby. Jak trafnie określili to już we wprowadzeniu do swojej książki Wojciech Cwalina i Andrzej Falkowski: „Skuteczne funkcjonowanie systemów politycznych krajów demokratycznych jest oparte na takich samych procedurach rynkowych, jakie są podstawą funkcjonowania wielkich korporacji gospodarczych i małych firm na wolnym rynku. Zrozumienie znaczenia tych procedur spowodowało w ostatnich latach przesunięcie akcentu w działaniach polityków z ideologii określonej wyznawanym światopoglądem w kierunku pragmatycznym, wrażliwym na nastroje społeczne i potrzeby obywateli. To wyborcy bowiem decydują o utrzymaniu się polityka na scenie politycznej lub zwycięstwie nowo wschodzącej gwiazdy”<sup>13</sup>. Pojawia się jednak pytanie, dlaczego tak się dzieje, i czym ten marketing polityczny w istocie pozostaje?

Od pewnego momentu podnoszone są argumenty, że poprzez zaistnienie marketingu politycznego, szerokie wykorzystanie różnych mediów, a co za tym idzie powszechniejszą niż wcześniej partycypację powołanych do udziału w życiu politycznym obywateli mówić można o demokracji masowej. Wciąż otwartym pozostaje jednak pytanie, czy ten masowy charakter dzisiejszych systemów przekłada się na poziom i jakość zaangażowania poszczególnych obywateli? Czy jest autentycznym włączeniem się; byciem częścią czegoś, czy jedynie rezultatem świadomego wykorzystania nowoczesnych technologii oraz strategii działania elit politycznych<sup>14</sup>?

Z pewnością istotnym, by nie powiedzieć decydującym elementem

<sup>12</sup> D. Beetham, *Legitymizacja władzy*, (w:) *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki* (wybór i opracowanie), pod. red. J. Szczupczyńskiego, Warszawa 1995, s. 297-298.

<sup>13</sup> W. Cwalina, A. Falkowski, *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*, Gdańsk 2006, s. 7.

<sup>14</sup> K. Churska, *Marketing polityczny jako instrument demokracji masowej*, (w:) *Marketing polityczny. Szansa czy zagrożenie dla współczesnej demokracji*, pod red. P. Pawelczyka, Poznań 2007, s. 15. Por. K. Churska, *Rytuały polityczne w demokracji masowej*, Poznań 2009, s. 10 i nast.

tego włączenia pozostaje komunikacja. Mocniej nawet można zaakcentować, że marketing polityczny jest przecież formą komunikacji z wyborcami<sup>15</sup>. Jedną z bardziej powszechnych, na gruncie badań marketingu politycznego w Polsce, definicji wskazuje, że marketing określa pewien typ komunikowania politycznego, w którym wykorzystuje się zbiór teorii, metod, technik i praktyk społecznych w celu przekonania obywateli do udzielenia poparcia człowiekowi, grupie lub projektowi politycznemu<sup>16</sup>. Niektórzy badacze idą jeszcze dalej sugerując, że marketing polityczny stanowi formę komunikacji z obywatelami, trwającą zarówno przed dokonaniem elekcji (marketing wyborczy), jak i pozostaje sposobem podtrzymania pozytywnego wizerunku podmiotów politycznych po uzyskaniu przez nie legitymizacji (marketing międzywyborczy)<sup>17</sup>. Co więcej, postrzeganie marketingu politycznego w sposób holistyczny (marketing wyborczy oraz marketing międzywyborczy) wiąże się również ze zmianami w zakresie projektowania strategii wyborczych, ale i w zasadzie permanentnym zabieganiem o akceptację obywateli. Tym samym marketing polityczny staje się obecnie trwałym ogniwem funkcjonowania systemów politycznych, a jego obecność na rynku politycznym ma charakter ciągły, choć już repertuar sił i angażowanych do jego realizacji środków jest niezwykle zróżnicowany i ulega wciąż zmianie (poszerzeniu)<sup>18</sup>.

Zatrzymując się w tym miejscu nieco dłużej nad zagadnieniem kampanii permanentnej, bo o tym w zasadzie traktują powyższe rozważania, można by za Robertem Wiszniowskim stwierdzić, że kampania permanentna jest ściśle zorientowana na wyborcę, a objawia się stałym charakterem działań partii, liderów partyjnych, komitetów wyborczych w płaszczyźnie pozyskiwania wyborców; staje się generalną formułą działań na rynku politycznym. Ten uczony definiuje kampanie permanentną jako kompleksowy zespół czynności związanych z organizowaniem stałych agend, departamentów złożonych ze specjalistów z zakresu marketingu politycznego, związanych i funkcjonujących nie tylko w okresie roku, dwóch lat przed terminem wyborów, ale będą-

<sup>15</sup> Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa-Kraków 2000, s. 432.

<sup>16</sup> G. Ulicka, *Wpływ marketingu politycznego na zmiany w życiu publicznym państw demokratycznych*, (w:) *Trudna sztuka polityki. Szansa. Ryzyko. Błąd*, pod red. T. Klementowicza, Warszawa, „Studia Politologiczne” 1996, vol. 1, s. 157.

<sup>17</sup> A. Kasińska-Metryka, *Rozwój marketingu politycznego w Polsce a szanse i zagrożenia dla systemu demokratycznego*, „Rocznik Politologiczny” 2012/2013, nr 8/9, s. 58.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 59. Por. M. Tatarczuk, *Marketing polityczny w czasie kryzysu gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego: Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, nr 46, s. 333 i nast.

cych już stałym elementem struktury organizacyjnej danego podmiotu rywalizacji politycznej<sup>19</sup>. Kampania permanentna jest to kombinacja działań służących tworzeniu wizerunku oraz strategicznej kalkulacji, która zmienia proces rządzenia w nieustanną kampanię i przekształca np. rząd w instrument przeznaczony do utrzymania popularności rządzących<sup>20</sup>. To proces *non stop* zmierzający do sterowania publicznym poparciem w celu zaangażowania opinii publicznej w sam proces rządzenia<sup>21</sup>.

Marketing to proces społeczny, w którym jednostki i grupy otrzymują to, czego potrzebują poprzez tworzenie, oferowanie oraz swobodną wymianę z innymi towarami i usługami, które posiadają wartość<sup>22</sup>. Szczegółowy opis ewolucji tego pojęcia doczekał się już bogatej literatury przedmiotu, a jej sens sprowadzić można do stwierdzenia, że miała ona istotny związek z rozwojem gospodarki, wzrostem konkurencji i wymagań konsumentów, ale również m.in. wyobrażeniem produktu jako obiektu stanowiącego przedmiot działań marketingowych. Pierwotnie bowiem marketing skupiał się przede wszystkim na dobrach materialnych, obecnie za produkt uznaje się nie tylko dobra fizyczne, ale także usługi. Co więcej, za nośniki usług traktuje się również osoby, miejsca, działania, organizacje, a nawet idee<sup>23</sup>. Marketing więc to zespół działań i procesów służących tworzeniu, dostarczaniu, wymianie oraz komunikacji w obszarze ofert, posiadających określoną wartość dla odbiorców, klientów, partnerów oraz społeczeństwa i całego otoczenia<sup>24</sup>. Szybka kariera tej dziedziny wiedzy i równie zawrotna jej implementacja w różnych obszarach aktywności społecznej wynika zapewne z faktu, że marketing uwzględnia związki ze wszystkimi czterema formami zarządzania, a więc planowaniem, organizowaniem, przeprowadzeniem i kontrolowaniem zaplanowanych rezultatów, co powoduje, że jeżeli tylko rynek na to pozwoli, jest to niekończący się proces, zmierzający do ciągłego doskonalenia. Sam marketing, w dużym skrócie, to nic innego, jak

<sup>19</sup> R. Wiszniewski, *Wprowadzenie do teorii marketingu politycznego*, (w:) *Marketing polityczny w teorii i praktyce politycznej*, pod red. A.W. Jabłońskiego, L. Sobkowiaka, Wrocław 2002, s. 54.

<sup>20</sup> S. Blumenthal, *The Permanent Campaign*, New York 1982, s. 7.

<sup>21</sup> H. Helco, *Campaigning and Governing: A Conspectus*, in: *The Permanent Campaign and Its Future*, ed. N. Omstein, T. Mann, Washington 2000, s. 17.

<sup>22</sup> Ph. Kotler, K.L. Keller, *Marketing*, Poznań 2012, s. 5.

<sup>23</sup> Ph. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Warszawa 1999, s. 7.

<sup>24</sup> P. Lenik, *Paradygmaty marketingu na przykładzie election marketing*, s. 46, [http://www.pwsz.krosno.pl/gfx/pwszkrosno/pl/defaultopisy/1155/1/1/6\\_piotr\\_lenik\\_paradygmaty\\_marketingu\\_na\\_przykladzie\\_election\\_marketing.pdf](http://www.pwsz.krosno.pl/gfx/pwszkrosno/pl/defaultopisy/1155/1/1/6_piotr_lenik_paradygmaty_marketingu_na_przykladzie_election_marketing.pdf), z dnia 1.08.2016.

najefektywniejsze zaspokojenie potrzeb rynku; odpowiedni instrument dostosowany do zmieniających się potrzeb klientów i dostarczający im, w formie różnego rodzaju komunikatów, tego czego pragną, w takiej ilości, na jaką zgłaszają zapotrzebowanie, a także w akceptowanej przez nich: cenie, jakości, sposobie, czasie i miejscu dostawy, z takim lub innym pożytkiem dla wszystkich zainteresowanych stron<sup>25</sup>.

Jeżeli teraz raz jeszcze powrócimy do charakterystyki rywalizacyjnych wyborów, w których o moc decydowania o lasach danej wspólnoty walczą ze sobą różne podmioty, o odmiennej proveniencji politycznej, różnych podstawach ideologicznych i programowych, nie trudno chyba zrozumieć implementację i tak efektywną symbiozę marketingu i praktyki politycznej<sup>26</sup>. W przypadku marketingu politycznego, wszelkie działania mają bowiem za zadanie wywołanie u statystycznego wyborcy przekonania lub wiary w to, że oddanie głosu na komitet, partię lub kandydata opłaca się; że dzięki temu ten statystyczny wyborca będzie odczuwał satysfakcję z podjętej decyzji i pożądaných efektów swego wyboru<sup>27</sup>.

Polityka, organizowana szczególnie dzisiaj przede wszystkim w sferze symbolicznej, zredukowana jest często, m.in. do kształtowania postaw wyborców, marketing polityczny zaś ma te postawy, na demokratycznym rynku, stymulować<sup>28</sup>. Oczywiście utożsamianie demokracji (teraz na moment poza teorią J. Schumpetera) z głosowaniem przy urnach, a wcześniej z procesem zabiegania o głosy wyborców jest uproszczonym jej sformalizowaniem i dowartościowaniem. Demokracja to nie tylko procedury formalne, lecz także szereg kolejnych elementów, kto wie czy nie ważniejszych od wyboru władz<sup>29</sup>. Niemniej perspektywa swoistego „rynku<sup>30</sup>” – bez względu na ocenę tego fenomenu – zdaje się

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Zob. D. Skrzypiński, *Planowanie strategii komunikacyjnej partii politycznej. Analiza marketingowa*, (w:) *Marketing polityczny w poszukiwaniu strategii wyborczego sukcesu*, pod red. M. Jezińskiego, Poznań 2004, s. 34.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> M. Jeziński, *Marketing polityczny a procesy akulturacyjne. Przypadek III Rzeczypospolitej*, Toruń 2004, s. 204-205.

<sup>29</sup> Choćby wspomnieć w tym miejscu wciąż aktualną i żywą debatę pomiędzy zwolennikami partycypacyjnego i elitarystycznego ujęcia demokracji. Zob. S.M. Lipset, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1998; R.A. Dahl, *O demokracji*, Kraków 2000.

<sup>30</sup> Samo pojęcie rynku politycznego funkcjonuje również w naukach politycznych z mniej pejoratywnym zabarwieniem. Wówczas rynek polityczny sprowadza się do miana procesu „interakcji pomiędzy kandydatami i partiami politycznymi jako oferentami dóbr niematerialnych a wyborcami jako konsumentami tych dóbr”. A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1997, s. 92-93. Zob. J. Muszyński, *Rynek polityczny*, „Przegląd Politologiczny” 1998, nr 3-4, s. 155-175; J. Muszyński, *Koszty funkcjonowania rynku politycznego*, „Przegląd Politolo-

przeważać<sup>31</sup>. Ośmielamy się określić współczesną demokrację rynkiem, gdyż bliska jest nam koncepcja, według której to rozwój demokracji wytworzył potrzebę sprzedawania programów i liderów politycznych w sposób rynkowy. „Wkroczenie prawa podaży i popytu do polityki, przy nieskrępowanej możliwości wyboru i zwiększającej się konkurencji, musiało zaowocować rozwojem sposobów zyskiwania sympatii, akceptacji i poparcia ze strony społeczeństwa, a przede wszystkim jego aktywnej politycznej części, czyli potencjalnego elektoratu”<sup>32</sup>. Marketing polityczny jawi się w tym świetle jako niezwykle atrakcyjna forma uprawiania polityki. Jest medialny, ludyczny, barwny, a cechy te bez wątpienia przyciągają potencjalnego klienta, zwracają jego uwagę. W związku z tym wzrasta wizualna strona marketingowego przekazu, na niej też opiera się w zasadzie całość komunikatu politycznego (wyborczego). Kandydat, partia, komitet, a nawet program mają przede wszystkim dobrze wyglądać, a dopiero potem znaczyć; nieść istotną treść w głębokiej warstwie publicznego przekazu. Z kolei odbiorcy tego rodzaju komunikatów „skazani są”, na obcowanie z przerostem kolorowej, atrakcyjnej formy nad ułomną treścią. Niekoherencja zawartości merytorycznej (ideologicznej) i formy przekazu niesie za sobą jednak konsekwencje dla całości rytuału politycznego, spełnionego nie tylko przy okazji cyklicznych wyborów, ale także w odbiorze polityki okresu pomiędzy elekcjami, a więc codziennie<sup>33</sup>.

W literaturze przedmiotu znaleźć można wiele definicji marketingu politycznego<sup>34</sup>. Nie wikłając się zbytnio w próbę ich prezentacji porzestaniemy na stwierdzeniu, że dwa paradygmaty wydają się być dominujące: koncepcja marketingu jako wymiany wartości oraz jako kategorii instrumentalnej, służącej osiągnięciu określonych celów<sup>35</sup>.

---

giczny” 2000, nr 1-2, s. 67-87.

<sup>31</sup> I. Koepke, „Pan” czy „Sługa”? *Marketing polityczny po Heglowsku, czyli „Służenie panowaniem”, „Dialogi Polityczne”* 2005, nr 5-6, s. 11-12 i 15-16. Por. D. Szaban, *Internet w kampanii wyborczej. Analiza socjologiczna mobilizacji elektoratu w wyborach parlamentarnych w 2005 roku w Polsce*, Zielona Góra 2005, s. 43.

<sup>32</sup> P. Pawełczyk, D. Piontek, *Marketing polityczny czyli zmierzch ideałów*, „Przełom Politológiczny” 1998, nr 3-4, s. 179.

<sup>33</sup> M. Jeziński, *Marketing polityczny...*, op. cit., s. 206.

<sup>34</sup> Zob. A. Łuszczynski, *Problem definiowania marketingu politycznego*, „Polityka i Społeczeństwo” 2009, nr 6, s. 56-63.

<sup>35</sup> B. Frątczak-Rudnicka, *Marketing polityczny – nowe narzędzie komunikacji politycznej w Polsce*, (w:) *Przemiany polityczne lat dziewięćdziesiątych*, pod red. J.J. Wiatra, Warszawa 1999, s. 81. Por. D. Skrzypiński, R. Solarz, *Marketing polityczny jako element mechanizmu sprawowania władzy*, „Wrocławskie Studia Politológiczne” 2004, nr 4, s. 41; Ph. Kotler, S.J. Levy, *Broadening the*

Rozszerzeniem tego stanowiska jest propozycja by definicję marketingu politycznego klasyfikować w trzech grupach:

- definicjach transakcyjnych, kładących nacisk na zawieranie specyficznej ugody między stronami kontraktu wyborczego;
- szerszych definicjach, opartych na koncepcji wymiany dóbr między uczestnikami tego procesu;
- definicjach celowościowych, podkreślających, iż chodzi o działania podejmowane przez jeden podmiot polityki, którego celem jest wywołanie reakcji innego podmiotu, w stosunku do jakiegoś obiektu społecznego<sup>36</sup>.

Szczegółowe rozwinięcie tego czym jest np. marketing relacyjny (*relationship building marketing*) zaproponował Stephan C.M. Henneberg określając to złożone zagadnienie, jako z jednej strony występowanie obopólnych korzyści wzajemnej wymiany pomiędzy podmiotami rynku politycznego, poszerzoną koncepcję orientacji na potrzeby wyborców z uwzględnieniem konieczności dotrzymywania obietnic wyborczych, a z drugiej wielopoziomowy charakter samej dyscypliny jako, o czym była już mowa powyżej, pewnej filozofii i technologii oraz usługowy charakter samego marketingu politycznego. Otóż zdaniem tego badacza podmioty rynku politycznego powinny sobie wzajemnie służyć; partie powinny pełnić służebną rolę wobec wyborców, grupy interesów wobec aktywistów partyjnych i społecznych, a sponsorzy względem kandydatów<sup>37</sup>.

Posiłkując się propozycją Joanny Kinastowskiej o marketingu w polityce mówić można również, jako:

- określonym procesie – dyscyplinie, „która zajmuje się badaniem procesów wymiany pomiędzy politycznymi podmiotami, ich środowiskiem i pomiędzy nimi samymi, szczególnie odnosząc się do pozycjonowania tych podmiotów na rynku, ich komunikacji, metod dzięki którym strategie mogą być realizowane, włączając badania dotyczące postaw, świadomości i reakcji grup społecznych lub proces społeczny lub zarządczy tworzenia, oferowania

*Concept of Marketing*, „Journal of Marketing” 1969, vol. 33, no. 1, s. 10-15;  
Ph. Kotler, *A Generic Concept of Marketing*, „Journal of Marketing” 1972, vol. 36, no. 2, s. 46-54.

<sup>36</sup> N.J. O’Shaughnessy, *The Phenomenon of Political Marketing*, Houndmills-London 1990, s. 4-6. Por. D. Piontek, *Imagistyka społeczna, czyli marketing polityczny*, (w:) *Media masowe w systemach demokratycznych. Teoretyczne problemy i praktyczny wymiar komunikowania politycznego*, pod red. B. Dobek-Ostrowskiej, Wrocław 2003, s. 115.

<sup>37</sup> S.C.M. Henneberg, *Understanding Political Marketing*, (w:) *The Idea of Political Marketing*, pod red. N.J. O’Shaughnessy, S.C.M. Henneberg, Westport 2002, s. 107.

- i wymiany wartości między uczestnikami rynku politycznego<sup>38</sup>;
- funkcji – kiedy marketing ugrupowań politycznych staje się subdyscypliną marketingu usług organizacji niekomercyjnych, której domeną jest wspomaganie działań na rzecz pozyskiwania zwolenników idei oraz osób mających reprezentować interesy pewnych grup społecznych w strukturach władz lub opozycji<sup>39</sup>;
  - zbiorze instrumentów i działań – wykorzystywanych do stworzenia odpowiedniego obrazu podmiotu politycznego wśród jego elektoratu, wypromowania go, wyróżnienia spośród rywali i uzyskania maksymalnej ilości głosów przy jak najmniejszym zużyciu środków<sup>40</sup>.

Niezależnie już od ujęcia definicyjnego wskazać należy, że marketing polityczny posiada katalog najbardziej charakteryzujących go cech.

Dorota Piontek postuluje by opisywany był on jako:

- społeczny proces ekwiwalentny w założeniu wymiany dóbr o znaczących wartościach, zachodzący między organizacją polityczną – nadawcą i obywatelami – odbiorcą;
- proces opierający się na komunikowaniu masowym i osobistym, w którym wszystkie elementy mieszanki stanowią same w sobie przekaz;
- proces wzajemny, gdyż w równym stopniu uwzględniający potrzeby i interesy tak odbiorcy, jak i nadawcy;
- forma komunikowania, w której podmiotami marketingu politycznego są organizacje społeczne o celach politycznych, organizacje polityczne i aktorzy polityczni oraz obywatele o różnym stopniu i formach zorganizowania;
- proces zawierający wszelkie formy komunikowania;
- proces warunkowany celami pragmatycznymi, oddziałujący na postawy uczestników w zakresie realizacji ich interesów politycznych;
- komunikowanie, w którym instytucje medialne pełnią podwójną rolę, z jednej strony kanałów przekazywania treści politycznych, z drugiej podmiotów aktywnie uczestniczących w tym procesie;
- proces uwarunkowany przez otoczenie społeczne, w którym się

<sup>38</sup> A. Lock, Ph. Harris, *Political Marketing – vive la difference*, „European Journal of Marketing” 1996, vol. 30, no. 10-11, za: J. Kinastowska, *Marketing w polityce – szczególny przypadek marketingu czy złożona procedura działania?*, „Przegląd Politologiczny” 2006, nr 4, s. 36.

<sup>39</sup> M. Krzyżanowska, *Marketing usług organizacji niekomercyjnych*, Warszawa 2000, za: ibidem.

<sup>40</sup> M. Cichosz, D. Skrzypczyński, *Co to jest marketing polityczny*, „Aida Media. Teoria i praktyka reklamy” 1997, nr 8, za: ibidem.

dokonuje, a w szczególności przez czynniki społeczne, ekonomiczne, regulacyjne, konkurencyjne i technologiczne<sup>41</sup>.

Wyposażony w tak określone cechy konstytutywne i definiowany jako specyficzna forma komunikowania politycznego marketing polityczny staje się nieodłącznym elementem dyskursu publicznego oraz jednym z najważniejszych przedmiotów badań politologicznych i socjologicznych<sup>42</sup>.

Z zaprezentowanego powyżej przeglądu jasno wynika więc, że marketing polityczny nie jest jedynie „inżynierią sprawowania władzy” czy „manipulowania ludźmi”, a z takimi opiniami można spotkać się dość często, szczególnie wśród tych, którzy nie zajmują się nim w sposób profesjonalny<sup>43</sup>. A nawet jeżeli przyjmiemy, iż współczesny marketing polityczny to przede wszystkim kompleksowy zespół perspektywicznych działań np. partii politycznych, to nie wyklucza to w żadnej mierze potrzeby analizowania tego procesu<sup>44</sup>. Tym bardziej jeżeli uświadomimy sobie jego wieloaspektowy charakter. Sednem każdego działania w marketingu politycznym jest strategiczne planowanie, tj. projektowanie nowoczesnego i dalekowzrocznego programu działania. Efektem stosowania strategicznego planowania jest z kolei zintegrowany program działań, który umożliwia optymalne osiągnięcie zamierzonych celów. Na te działania składają się m.in. badania i rozpoznawanie potrzeb wyborców, wytwarzanie odpowiedniej oferty politycznej/wyborczej, zaspokajanie potrzeb czy kanalizowanie wartości<sup>45</sup>. Fenomen marketingu politycznego należy bowiem postrzegać w kategoriach rozwojowej tendencji cywilizacyjnej. „Ujmując rzecz prognostycznie, można oczeki-

<sup>41</sup> D. Piontek, op. cit., s. 120.

<sup>42</sup> Szerzej: M. Gacek, *Komunikacja polityczna w społeczeństwie informacyjnym*, konferencja naukowa pod honorowym patronatem Jego Magnificencji Rektora AGH prof. zw. dr hab. inż. Ryszarda Tadeusiewicza, t. 2, pod red. L.H. Haber, Kraków 2004, s. 348; B. Golka, *Politologia a komunikowanie masowe – co dalej?*, „Edukacja Polityczna” 1982, vol. 1, s. 198.

<sup>43</sup> Jedną z bardziej dobitnych opinii na temat szeroko pojętego marketingu politycznego odnaleźć można w pracy Ryszarda Skarzyńskiego, gdzie autor twierdzi, że marketing polityczny jest niczym innym, jak tylko manipulowaniem ludzką świadomością. „Tutaj nie ma żadnej nauki. Badania naukowe kreuje techniki manipulowania ludźmi i niszczenia załączków społeczeństwa obywatelskiego”. R. Skarzyński, *Podstawowy dylemat politologii: dyscyplina nauki czy potoczna wiedza o społeczeństwie? O tradycji uniwersytetu i demarkacji wiedzy*, Białystok 2012, s. 176.

<sup>44</sup> R. Wiszniowski, *Marketing polityczny. Koncepcje teoretyczne i praktyka*, (w:) *Studia z teorii polityki*, pod red. W. Jabłońskiego, L. Sobkowiaka, Wrocław 1998, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1998, no. 2003, s. 233.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 230.

wać, że zakres, intensywność, a wreszcie – co najważniejsze – znaczenie rozmaitych form marketingu oraz ich wpływ na politykę i sposoby jej uprawiania będą wzrastać, i to do tego stopnia, że działalność podmiotów politycznych okaże się niemal wyłącznie realizacją określonej strategii marketingowej, a umiejętne stosowanie tej ostatniej stanowić będzie warunek *sine qua non* sukcesu politycznego<sup>46</sup>.

Ekonomiczne źródła marketingu politycznego w zasadniczy sposób ważą na samym postrzeganiu marketingu jako wielowątkowego procesu społecznego. Otóż pierwsza w pełni profesjonalna definicja marketingu pojawia się za sprawą *American Marketing Association* jeszcze w latach 40. XX wieku. Jednak jego zasadnicza ewolucja ma miejsce dopiero w latach 60. ubiegłego wieku. Wtedy też Jerome McCarthy podjął znamienne w konsekwencjach próbę analizy tego procesu przez pryzmat tzw. „mieszanki marketingowej” (*marketing mix*). Wprowadzenie czterech zmiennych:

- produktu (*product*) – ten oferowany przez marketing polityczny jest mieszanką różnych potencjalnych korzyści, w których uzyskanie wierzą wyborcy; jest to m.in. osobowość kandydata, wizerunek partii i jego/jej przeszła działalność, ale i poszczególne cechy marketingu politycznego, które mogą być oferowane osobno;
- ceny (*price*) – będącej łącznym kosztem związanym z wyborem danego ugrupowania i/lub kandydata; są to koszty ekonomiczne, kształtowanie wizerunku, ukryte koszty psychologiczne;
- promocji (*promotion*) – bardzo często postrzeganej jako kluczowego elementu marketingu, wykorzystywanego przez np. ugrupowanie polityczne, kandydata w trakcie trwania kampanii wyborczej: reklama, sprzedaż osobista, promocja, *public relations*;
- dystrybucji (*place*) – rozumianej jako strategii polegającej na wyborze takich kanałów, które umożliwią jak najskuteczniejsze zaprezentowanie osoby kandydata, partii, komitetu wyborczego; właściwe zaplanowanie działań, spotkań/wystąpień<sup>47</sup>;

umożliwiło określenie pozycji rynkowej sprzedającego podmiotu, w znacznym stopniu wpływając na wybór jego strategii działania<sup>48</sup>. W tym miejscu, i mając na uwadze dalszą ewolucję tego wyobrażenia, należy zaznaczyć, iż ani jeden z elementów *marketing mix* nie wiąże się, i nie uwzględnia potrzeb rynkowych; jest to raczej filozofia sprzedającego, który tworząc produkt, musi określić jego cenę, dobrać kanały

<sup>46</sup> M. Jaśniok, *Strategie marketingowe na rynku politycznym*, Kraków 2007, s. 219.

<sup>47</sup> A. Gołos, *Marketing ugrupowań politycznych*, „Marketing i Rynek” 1998, nr 12, s. 12-13.

<sup>48</sup> J. McCarthy, *Basic Marketing*. Homewood, New York 1978, s. 44.

dystrybucji, określić techniki promocji. Dalej jeszcze, ten paradygma rozwinęto do formuły „7xP”: ludzie (*people*), proces (*proces*), tzw. świadectwo materialne (*physical evidence*). Następnie formuła ta została poszerzona dodatkowo o: przyjemność (*pleasure*), opakowanie (*package*), przyzwolenie (*permission*), rekomendację (*pass-along*), pozycjonowanie (*placess*), nagłośnienie (*publicity*) oraz czynniki wyróżniające (tzw. *purple cow*), co nie wpływa jednak na zasadniczą zmianę samej koncepcji<sup>49</sup>.

Istotna ewolucja w tym zakresie nastąpiła dopiero wraz z teoretyczną propozycją wprowadzenia paradygmatu „4xC”. Obecnie postuluje się, że marketing sprzedającego (oparty na produkcie, cenie, promocji i dystrybucji) należy zastąpić przez marketing kupującego. W konsekwencji prowadzi to do wprowadzenia takich kategorii jak: wartość dla klienta (*customer value*), koszt (*cost*), komunikacja (*communication*), wygoda nabycia (*convenience*)<sup>50</sup>. Tak zasadnicza zmiana paradygmatu miała i ma nadal znaczenie także dla samej polityki. W ślad za tym przewartościowaniem doszło bowiem do przeobrażenia istoty samego pojęcia. Coraz częściej polityka jest dziś postrzegana właśnie jako polityczny marketing, ślepy na wartości<sup>51</sup>, za to niezwykle wyczulony na ludyczność i barwność. Zresztą „karnawałowe odniesienia są obecne w świecie polityki od samych początków – starożytna maksyma *panem et circenes* w czytelny sposób unaocznia, że uprawiania polityki nie sposób ograniczyć do merytorycznej dyskusji o programach działania. Igrzyska wydają się być tym samym nieodłącznym elementem kreowania wizerunku elit (...)”<sup>52</sup>, a tym jest także i temu służy marketing. Można również krytykować ten sposób postępowania, podnosząc argumenty o jego negatywnym wpływie na cały dyskurs i sposób uprawiania polityki. Nie zmienia to jednak faktu, że implementacja rozwiązań marketingowych w specyficznej sferze działań społecznych jaką jest polityka pozostaje obecnie bezsprzeczna i niepodważalna. Co ciekawe, a co stanowić będzie osnowę dalej prowadzonych tu rozważań, ten proces coraz wyraźniej daje się obserwować także na poziomie lokalnym. Mechanizmy marketingu politycznego, jego narzędzia, środki i metody zaznaczają swoją obecność również w ramach rywalizacji wyborczej na poziomie

<sup>49</sup> P. Lenik, op. cit., s. 48.

<sup>50</sup> R. Lauterborn, *New Marketing Litany: 4 P's Passe; C – Words Take Over*, „Advertising Age” 1990, s. 26.

<sup>51</sup> D. Góra-Szopiński, *Polityka czy polityczny marketing*, „Media – Społeczeństwo – Kultura” 2008, nr 1, s. 27. Zob. Ł. Scheffs, *Polityka, marketing polityczny i brak wartości*, (w:) *Wartości w świecie polityki*, pod red. J. Miluskiej, Poznań 2012, s. 195-209.

<sup>52</sup> M. Jeziński, *Elity, marketing polityczny, wybory. Uwagi na marginesie wyborów prezydenckich i parlamentarnych*, „Przegląd Socjologiczny” 2007, t. 56, nr 1, s. 89.

samorządu terytorialnego. I co także jest niezwykle istotne, konsekwencje tego stanu rzeczy wydają się analogiczne, do tych obserwowanych w skali ogólnopolskiej, a nawet ponadnarodowej.

## 2. Strategia w marketingu politycznym

U swojego zarania marketing polityczny był przede wszystkim sposobem zaspokajania potrzeb samych organizacji społeczno-politycznych, a jego podstawowym celem było i nadal pozostaje komunikowanie na rynku politycznym<sup>53</sup>. Aby jednak ta komunikacja była skuteczna wymaga jednego, zasadniczego elementu: strategii. „Kierowanie strategiczne w organizacji politycznej polega na dysponowaniu zasobami ludzkimi, rzeczowymi i programowymi w celu zapewnienia organizacji istnienia i rozwoju w długim okresie czasu”<sup>54</sup>. Sformułowanie a następnie implementacja odpowiedniej strategii pozwala na adekwatne zachowanie organizacji w obliczu zmian, jakie niesie ze sobą otoczenie polityczne, społeczne czy gospodarcze<sup>55</sup>. W literaturze przedmiotu nie brakuje opinii, jakoby tworzenie strategii stanowiło kluczowy, najbardziej newralgiczny element całej kampanii wyborczej. Witold Ferenc twierdzi wręcz, że: „jej założenia to fundament, na którym budowana jest całość komunikacji wyborczej (przekaz, materiały drukowane, spoty radiowe, telewizyjne itd.)”<sup>56</sup>. Skuteczne zdobycie a następnie sprawowanie władzy wymaga jednak odpowiedniej strategii przygotowanej nie tylko na użytek ewentualnego zwycięstwa wyborczego, ale także całego, złożonego procesu rządzenia<sup>57</sup>.

Strategia, niezależnie od tego czy mamy na względzie okres zabiegania o władzę czy już sam fakt jej sprawowania, to metody, techniki oraz procedury decyzyjne, które służą maksymalizacji zakładanego wyniku w określonym miejscu, czasie i okolicznościach. Na strategię składają się takie elementy jak strategia: personalna, finansowa, komunika-

<sup>53</sup> R. Wiszniowski, *Wprowadzenie do teorii...*, s. 48.

<sup>54</sup> J. Zawadzki, *Strategie organizacji politycznych*, (w:) *Życie polityczne w Polsce. Wybrane problemy*, pod red. T. Wallasa, Poznań 2004, s. 13.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> W. Ferenc, *Strategia w kampanii wyborczej*, (w:) *Kampania wyborcza. Strategia – taktyka – komunikacja*, pod red. S. Wilkosa, W. Ferenc, Warszawa 2001, s. 63.

<sup>57</sup> Zob. M. Drzonek, *Zdobywanie władzy w mieście – efektywność strategii „wiecznego prezydenta”*, „Management and Business Administration. Central Europe” 2013, vol. 21, no. 1(120), s. 145-160.

cyjna, relacji oraz sama oferta polityczna (wyborcza)<sup>58</sup>. Inna jeszcze klasyfikacja ujmuje to zagadnienie szerzej, porządkując ewentualne strategie w kontekście procesu zarządzania strategicznego. Wskazuje się wówczas na:

- a) ujęcie instrumentalne – które ogranicza zakres przedmiotowy strategii do kształtowania kompozycji instrumentów i działań marketingowych; niektórzy autorzy piszą tu o strategii *marketingu mix*, inni o strategii poszczególnych instrumentów marketingu; z istoty marketingu wynika bowiem konieczność stosowania jednocześnie wszystkich elementów *marketingu mix* w określonej konstelacji, realizujące założenia całościowej strategii marketingowej;
- b) ujęcie funkcjonalne – gdzie przedmiot strategii obejmuje nie tylko kształtowanie struktury *marketingu mix*, ale także wybór rynku docelowego, będącego podstawą jego kształtowania;
- c) ujęcie strukturalne – a więc identyfikowanie strategii w konkretnej strukturze danej organizacji;
- d) ujęcie systemowe – kiedy określona strategia traktowana jest jako celowo skonstruowany system, obejmujący zbiór strategicznych decyzji dotyczących marketingowych aspektów rozwoju, a także strategiczne procesy zarządzania;
- e) ujęcie sytuacyjne – w którym strategia stanowi aż i jedynie pewnego rodzaju wzorzec opisujący najbardziej skuteczne linie działań, najsprawniej prowadzące do osiągnięcia określonych (zamierzonych) celów<sup>59</sup>.

W przypadku działalności politycznej o strategii powiedzieć można jako całości „koncepcji, wyobrażeń, założeń określających wizje rozwoju stosunków politycznych w perspektywie co najmniej kilku, często kilkunastu lat”<sup>60</sup>. Tak rozumiana strategia określa w szczególności długofalowe cele danego podmiotu politycznego oraz podstawowe cechy ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, ale i główne wartości mające tworzyć podstawy programu politycznego, którego realizacja stanowi jeden z celów funkcjonowania podmiotu w sferze publicznej i politycznej. Zawiera się w niej również stosunek danego

<sup>58</sup> P. Jakubowski, *Marketing wyborczy partii politycznych w kampanii parlamentarnej 2011. Analiza strategii i technik wyborczych*, (w:) *Współczesne kampanie wyborcze w Polsce i na świecie*, pod red. P. Jakubowskiego, E. Kancik, Lublin 2013, s. 30.

<sup>59</sup> M. Rawski, *Wybrane teoretyczne i praktyczne problemy tworzenia strategii w marketingu terytorialnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2009, nr 804, s. 74-75.

<sup>60</sup> J. Muszyński, *Leksykon marketingu politycznego*, Warszawa 2001, s. 200.

podmiotu do innych uczestników rynku politycznego oraz elementów jego otoczenia, a także ujęte w niej sposoby i środki urzeczywistniania zamierzonego celu<sup>61</sup>.

Specyficznym rodzajem strategii przygotowanej na użytek polityki pozostaje strategia wyborcza. Opracowany i przygotowany zespół perspektywicznych działań realizowanych w określonym momencie istnienia podmiotu politycznego, mających na celu optymalizację wyboru metod i środków. Innymi słowy to plan, który określa jak podczas kampanii wyborczej ma działać podmiot i jak reagować na działania podejmowane przez ewentualnych konkurentów. W ślad za strategią wyborczą idą jeszcze taktyki wyborcze: pomysły i działania wykorzystywane w celu realizacji strategii<sup>62</sup>. Sama zaś koncepcja marketingowa kampanii określa jej cztery zasadnicze elementy: produkt polityczny, grupy docelowe kampanii, sposoby dotarcia do wyborców oraz organizację i budżet kampanii<sup>63</sup>.

Ogólnym i nadrzędnym celem strategicznego planowania jest oczywiście osiągnięcie sukcesu, np. zwycięstwa wyborczego. Pamiętać jednak należy, że to co było skuteczne w jednej kampanii, może być zupełnie nieskuteczne w innej, i odwrotnie. Głównymi filarami dobrze przygotowanej strategii są: pozycjonowanie, analiza silnych i słabych stron kandydata oraz jego konkurentów, a także określenie grup docelowych, do których skierowana będzie kampania<sup>64</sup>. Pozycjonowanie kandydata w stosunku do innych uczestników walki wyborczej to kreowanie różnic w ramach istniejących podobieństw. Chodzi tu o wyraźne zdefiniowanie takiego czynnika, który pozwoli na podkreślenie wyjątkowości kandydata na tle innych. Celem nadrzędnym pozycjonowania pozostaje pokonanie kontrkandydatów oraz aktywizacja własnego elektoratu<sup>65</sup>. Właśnie na etapie pozycjonowania dokonuje się ogólnej, a następnie bardzo szczegółowej oceny kandydata, jego słabych i mocnych stron; tego co stanie się przedmiotem komunikacji politycznej, i tego co należy ukryć przed uważnym okiem wyborcy. Ten rodzaj działania dotyczy również analizy i oceny kontrkandydatów, z tym, że niektóre sztaby wyborcze decydują się na „prezentację” słabych stron rywali wyborczych,

<sup>61</sup> D. Skrzypiński, *Strategie partii politycznych*, (w:) *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, pod red. A.W. Jabłońskiego, L. Sobkowiaka, Wrocław 2002, s. 140.

<sup>62</sup> A. Stepińska, *Strategia wyborcza: definicja, elementy i typy*, „Przegląd Politologiczny” 2004, nr 3, s. 27.

<sup>63</sup> M. Mazur, *Marketing polityczny w prezydenckiej kampanii wyborczej 2000 w USA*, (w:) *Instytucja prezydenta i wybory prezydenckie 2000 roku. Studia i szkice*, pod red. S. Wróbla, Bielsko-Biała 2003, s. 176.

<sup>64</sup> Z.J. Pietraś, op. cit., s. 410.

<sup>65</sup> Ibidem.

inne starają się jedynie wykorzystać wiedzę o nich w swojej własnej komunikacji marketingowej.

Gary A. Mauser bardzo starannie dookreślił złożoną procedurę strategicznego pozycjonowania politycznego, zalecając realizację czterech działań:

- należy dokładnie określić pola współzawodnictwa, a więc nazwiska kontrkandydatów, ich wizerunki i odbiór społeczny, czyli stopień, w jakim spełniają oni kryteria przypisywane „kandydatowi idealnemu”;
- ważnym jest zrekonstruowanie mapy percepcji wyborców i ustalenie, w jaki sposób klasyfikują oni kandydatów, a także jakie cechy konkretnych kandydatów uznają za ważne;
- koniecznie trzeba stworzyć lub ustalić (z badać) preferencje wyborców i to, którzy kandydaci będą próbowali zdobyć głosy tych samych wyborców;
- niezbędny jest wreszcie odpowiedni dobór strategii i wybór tematów kampanii, zarówno tych które chcemy by były eksponowane, jak i niewygodnych dla nas, a możliwych do podniesienia przez naszych konkurentów<sup>66</sup>.

Ziemowit J. Pietraś bardzo starannie charakteryzując strategię wyborczą dokonał jej zasadniczych podziałów. I tak, ze względu na dobór argumentacji wskazał na strategię racjonalne, nieracjonalne i mieszane. Dalej jeszcze strategiom opartym na argumentacji racjonalnej przypisał wymiar obiektywny i subiektywny. Ten drugi wprost powiązał jednocześnie z emocjonalną prezentacją wizerunku polityka. Istotą strategii racjonalnych pozostaje informowanie wyborców o ważnych problemach politycznych i przekonanie ich o słuszności wybranej przez kandydata, partię, komitet opcji ich rozwiązań. W ramach strategii irracjonalnej celem nadrzędnym jest skonstruowanie atrakcyjnego wizerunku polityka, personalizacja polityki i dotarcie z obrazem do mało wyrobionych wyborców. Strategie mieszane, jak łatwo się domyśleć, pozostają rozwiązaniem pośrednim między racjonalnym i nieracjonalnym przekazem politycznym/wyborczym<sup>67</sup>.

W ujęciu podmiotowym – zdaniem tego samego Z.J. Pietrasia – można wyodrębnić strategię utwardzania, poszerzenia, odwracania i neutralizowania różnych części składowych elektoratu. Jednym bowiem z najważniejszych dylematów każdej kampanii pozostaje zdefiniowanie rozwarstwienia wyborców i podjęcie decyzji co do rodzaju dalszego działania. W ujęciu podmiotowym idzie zaś przede wszystkim

<sup>66</sup> G.A. Mauser, *Political Marketing: An Approach to Campaign Strategy*, New York 1983, s. 85-103.

<sup>67</sup> Z.J. Pietraś, op. cit., s. 411-412.

o dookreślenie, czy podmiot ubiegający się władzę (bo o tym traktuje ta perspektywa) był do tej pory już jej dysponentem. Strategia osób, partii, komitetów ubiegających się o reelekcję polega na podkreśleniu swojego dotychczasowego doświadczenia i osiągnięć oraz obiecywania, że polityka, która przyniosła sukcesy będzie kontynuowana, a także na przypomnieniu liderom opinii publicznej o sprawach, które zostały załatwione zgodnie z ich propozycjami. W przypadku kandydatów, partii, komitetów którzy dopiero ubiegają się o objęcie władzy sprawa wygląda inaczej. Tu skuteczna strategia polega na odtworzeniu roli „zwykłego człowieka”, przeciwstawiającego się wyalienowaniu i skorumpowaniu elit. W konsekwencji prowadzi to do bardziej intensywnej kampanii, a często i innowacji w działaniu<sup>68</sup>. Ostatni z zaproponowany przez J.Z. Pietrasia podziałów uwzględnia strategię kampanii negatywnej bądź pozytywnej. Zarówno o jednej, jak i drugiej możliwości prowadzenia kampanii poniekąd była już mowa powyżej. Ich sens sprowadza się bowiem do promowania własnego kandydata, partii, komitetu wyborczego przy jednoczesnym dyskredytowaniu przeciwnika, kim by ten nie był. Dlatego też konieczne jest zdobywanie, gromadzenie i wykorzystywanie wszelkich możliwych informacji: pozytywnych i negatywnych, dobrych i złych, prawdziwych i nie<sup>69</sup>.

Jeszcze dalej w próbie systematyzacji wiedzy na temat strategii w marketingu politycznym poszedł Wojciech Opióła. Ten badacz nie tylko uwzględnił podział na strategię racjonalne i irracjonalne, czy działania rządzących i dążących do zdobycia władzy, ale także pokusił się o bardziej szczegółową systematykę. Uwzględnił w niej zarówno strategię partii rządzącej i opozycji oraz lidera regionalnego, naśladowcy i nowej marki, ale także biorąc pod uwagę wymiar relacji międzypartyjnej, wskazał na strategię partyjności, silnego kontrastu, różnic ideologicznych, budowania organizacji, koalicji, jak i strategię „konja trojańskiego”<sup>70</sup>. W tym przypadku wydaje się, że wyjaśnienia wymaga w zasadzie jedynie ostatnia z możliwych strategii, której sens sprowadza się do próby podszycia się przez dany komitet, rzadziej kandydata pod inny, już funkcjonujący podmiot<sup>71</sup>.

Rekapitulując, celem planowania strategicznego jest sformułowanie

<sup>68</sup> Ibidem, s. 413-414.

<sup>69</sup> Ibidem, s. 414.

<sup>70</sup> W. Opióła, *Strategie wyborcze w marketingu politycznym*, „Marketing i Rynek” 2010, nr 11, s. 19.

<sup>71</sup> S. Drobczyński, *Przyczyny klęsk wyborczych – błędy popełniane podczas organizacji i prowadzenia kampanii wyborczych w Polsce*, (w:) *Profesjonalizacja i mediatyzacja kampanii politycznych w Polsce*, pod red. K. Churskiej-Nowak, S. Drobczyńskiego, Poznań 2011, s. 124.

jednoznacznej orientacji organizacji (także politycznej), której praktyczna realizacja stwarza szansę na jej przetrwanie i rozwój. Niemniej planowanie strategiczne – wobec niepewności i złożoności otoczenia – „musi pozostać planowaniem zgrubnym, tworzącym tylko ogólne ramy działania. Jego konkretyzacja może czy lepiej musi z kolei sięgać do poziomu sformułowania tzw. strategicznych czynników sukcesu, stanowiących wskazania dla operatywnego działania”<sup>72</sup>.

### 3. Marketing polityczny na poziomie lokalnym

W toku poczynionych dotychczas rozważań ustaliliśmy, że wolne i uczciwe wybory są elementem niezbędnym dla funkcjonowania współczesnej demokracji, i co równie ważne warunek ten dotyczy także władzy lokalnej, która w systemach pluralistycznych przyjmuje m.in. wymiar rywalizacji wyborczej na poziomie samorządowym<sup>73</sup>. W tym miejscu dodać należy także, że sama komunikacja polityczna już jakiś czas temu przestała być domeną polityki ogólnokrajowej/centralnej i stała się elementem uprawiania polityki na poziomie lokalnym<sup>74</sup>. Z kolei sam stopień profesjonalizacji wyborów samorządowych nieustannie postępuje, a obecnie twierdzenie jakoby sposób prowadzenia kampanii na szczeblu centralnym i samorządowym zasadniczo różnił się w naszej ocenie nie wytrzymuje próby czasu. Nie zmienia to faktu, że nadal zasadne wydaje się wskazywanie przynajmniej trzech etapów rozwoju tej formy komunikowania na poziomie lokalnym:

- Etap pierwszy – lata 1990-1994. W literaturze ten okres określany jest jako amatorski. W tym czasie działania komitetów wyborczych przypominały akcje spontaniczne na zasadzie „pospolitego ruszenia”, gdy do działań wyborczych angażowane były rodziny, przyjaciele. Dodatkowo w okresie tym nie prowadzono badań rynku, nie korzystano z profesjonalnych agencji reklamowych, i co najgorsze nie zwracano uwagi na wyborcę, jego potrzeby i preferencje, a podmioty polityczne nie potrafiły dodatkowo przekazać społeczeństwu komunikatu o własnej przewadze nad

<sup>72</sup> L. Koziół, A. Wojtowicz, *Kulturowe aspekty implementacji strategii*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2005, nr 673, s. 6.

<sup>73</sup> A. Ptak, *Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, pod red. A. Stelmacha, Poznań 2010, s. 143.

<sup>74</sup> A. Hess, *Upartyjnienie wyborów samorządowych jako element lokalnej komunikacji politycznej*. „Gazeta Krakowska” w kampanii 2006, „Zeszyty Prasoznawcze” 2010, nr 1-2, s. 77.

konkurentami.

- Etap drugi to rok 1998. Można go scharakteryzować jako profesjonalizację politycznego marketingu samorządowego, charakteryzującego się bardziej zaawansowanym podejściem strategicznym, ukierunkowanym na wyborcę. Na tym etapie pojawił się np. profesjonalisci odpowiedzialni za przygotowanie oferty marketingowej.
- Etap trzeci datowany jest od roku 2002. Po pierwsze, daje się wówczas zaobserwować wykorzystanie badań rynkowych, ale także segmentacji i pozycjonowania. Po drugie, bardziej widoczna stała się wówczas walka liderów oraz wzrost funduszy (i wydatków) przeznaczonych na rywalizację wyborczą<sup>75</sup>.

Tak zasadnicze zmiany w sposobie organizowania rywalizacji wyborczej w samorządzie dokonały się m.in. za sprawą zmian systemowych wprowadzonych w 2002 roku. Radykalna zmiana pozycji organu wykonawczego w samorządzie, a więc bezpośrednio wybory wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, sprawiła że jeden z instytucjonalnych filarów samorządności w Polsce zyskał silny mandat do rządzenia<sup>76</sup>. Zmiany systemowe pociągnęły za sobą również przeobrażenia polityczne i mentalne. Istotna ewolucja miała miejsce szczególnie w kontekście stanowisk prezydentów dużych miast, które stały się bardzo atrakcyjne dla pierwszoplanowych polityków ogólnopolskiej sceny politycznej. Jeszcze przed wprowadzeniem tej reformy, w trakcie prowadzonych debat i dyskusji, argumentowano, że tego rodzaju sposób wyboru pozwoli na wykreowanie nowych kadr samorządowych, będzie niósł w sobie profesjonalizację samorządowej administracji publicznej, zapobiegając postępującemu procesowi upartyjnięcia zarządzania w administracji. Bezpośrednie wybory miały być szansą dla młodych, wykształconych i przygotowanych zawodowo osób, tworząc dla nich np. szansę awansu zawodowego. Nowy sposób kreacji wójtów, burmistrzów i prezydentów miał sprzyjać także utożsamianiu się obywateli z władzą samorządową oraz podnieść prestiż społeczny funkcjonariuszy publicznych<sup>77</sup>.

Paradoksalnie wprowadzenie formuły bezpośrednich wyborów organów wykonawczych na poziomie gmin i spersonalizowanie samej rywalizacji politycznej przyczyniło się do umocnienia podziałów partyjnych, a nawet sprowadzenia debaty politycznej i podziałów socjopolitycznych na, w dużej mierze wolne od tego do tej pory, wspólnoty lokalne. Ze względu

<sup>75</sup> A. Szczudlińska-Kanoś, *Marketing polityczny w polskim samorządzie regionalnym*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 3, s. 108-109.

<sup>76</sup> A. Ptak, op. cit., s. 150.

<sup>77</sup> P. Antkowiak, *Ewolucja samorządowej ordynacji wyborczej w Polsce w okresie transformacji systemowej*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 1, s. 78.

bowiem na częstotliwość wyborów w Polsce rozwinięta została polityczna strategia, w której partie polityczne postrzegają wybory samorządowe jako swoisty test przed np. wyborami parlamentarnymi. Jak opisuje to zjawisko Agnieszka Hess: „Zależność tę widać było w kampanii samorządowej z 2006 roku, która stała się motywem wielu inicjatyw partyjnych i jednocześnie unaoczniał kilka tendencji jej prowadzenia. Po pierwsze, pokazała, że marketing polityczny jest jednym z najsilniejszych kreatorów również lokalnego rynku wyborczego. Po drugie, dowiodła, że zakres rywalizacji politycznej na najniższych szczeblach władzy narasta i równoległe z nim zwiększa się potrzeba prowadzenia kampanii w sposób profesjonalny. Po trzecie, potwierdziła obserwacje z poprzednich wyborów, że instytucjonalizacja polityki rośnie wraz z wielkością miejscowości. Potrzeba oparcia decyzji na partiach w wyborze kandydatów na radnych jest uzależniona od wielkości gminy. Im większa gmina, tym więcej kandydatów i tym mniejsza wiedza wyborców na ich temat, ale także mniejsze zainteresowanie wyborami. Po czwarte, wykazała, że zakres władzy samorządowej, między innymi za sprawą oddania w jej ręce dyspozycyjności co do rozdziału środków z UE, sprawia, że partie polityczne w każdych kolejnych wyborach samorządowych intensywniej włączają się w kampanię o mandaty na lokalnym szczeblu władzy”<sup>78</sup>.

Analogiczną opinię prezentuje Maciej Drzonek twierdząc, że: „partie polityczne z reguły traktują udział w rywalizacji wyborczej na poziomie lokalnym jako cel i zarazem środek do celu długofalowego: zdobywanie miejsc w strukturach władzy lokalnej jest bowiem środkiem, który ma pozwolić na zdobycie lepszej pozycji do wzięcia udziału w rywalizacji o przejmowanie struktur władzy centralnej (...); celem startu w wyborach lokalnych ugrupowań o charakterze pozapartyjnym jest zdobycie władzy w strukturach samorządu terytorialnego, a celem partii politycznych jest, poprzez przejście stanowisk w organach samorządowych, zajęcie lepszych pozycji wyjściowych do późniejszej rywalizacji o władzę w centralnych organach państwowych. Szczególnym aspektem rywalizacji lokalnej w kontekście walki o stanowiska we władzach centralnych jest zdobywanie stanowisk w samorządowej egzekutywie – wójtów, burmistrzów i prezydentów”<sup>79</sup>.

Zaprojektowane a następnie wprowadzone przeobrażenia w samorządowej rywalizacji wyborczej miały, i mają nadal niebagatelne znaczenie także dla marketingu politycznego. Otóż politycy, również lokalni czy też

<sup>78</sup> A. Hess, op. cit., s. 78.

<sup>79</sup> M. Drzonek, *Wielokadencyjność bez afiliacji partyjnej? Spostrzeżenia po reelekcjach „wiecznych prezydentów” w 2014*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 1, s. 83-84.

może bardziej nawet ich wizerunki, stają się coraz częściej produktem oferowanym na swoistym rynku, który można zdefiniować jako ogół relacji natury prawnej, materialnej i symbolicznej zachodzących pomiędzy podmiotami procesów wymiany w przestrzeni społecznej, wyznaczonej niejako przez system polityczny<sup>80</sup>. Ten proces jest szczególnie obserwowany odkąd przyjętym rozwiązaniem systemowym stały się właśnie bezpośrednie wybory wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Od tego momentu samorządowy marketing polityczny wyraźniej niż wcześniej polega na stosowaniu zespołu procedur kreowania wizerunku kandydatów w celu wypromowania ich i pozyskania dla nich zwolenników<sup>81</sup>. Wyraźnie inny do tej pory marketing polityczny na poziomie samorządu w szybkim tempie dostosował się więc do ogólnych zasad politycznej promocji, a łatwo definiowane różnice zatarły się. Nie zmienia to jednak fakty, że nadal lokalny rynek polityczny wyróżnia fakt bliskości władzy, której kontrola i koordynacja dokonują się głównie poprzez wzajemne dostosowanie się ludzi w trakcie nieformalnego komunikowania<sup>82</sup>. Radni są jeszcze stosunkowo anonimowi, ale wójt, burmistrz czy prezydent miasta postrzegany jest jako bezpośrednio odpowiedzialny za wszelkie wydarzenia i ogólną sytuację w danej gminie. Z jednej strony ta silna personifikacja dobrze wpływa na jakość rządzenia, ale z drugiej zmusza do ciągłego komunikowania z wyborcami. To zaś sprawia, że marketing polityczny w samorządzie nieustannie zyskuje na znaczeniu, a sam proces jego upolitycznienia jedynie postępuje<sup>83</sup>.

„Intencją ustawodawców było stworzenie mieszkańcom gmin możliwości wyboru lokalnych liderów spośród osób im znanych, cieszących się zaufaniem, od których zależy jakość podejmowanych decyzji w samorządzie, aktywnych, posiadających dobrą koncepcję rozwoju gminy, niekoniecznie zaś uwikłanych w lokalne zależności towarzysko-polityczne. Bezpośredni wybór wójta miał też umożliwić łatwiejszą identyfikację

<sup>80</sup> D. Skrzypiński, *Marketing w lokalnych kampaniach wyborczych: faktyczne czy deklarowane działania liderów*, (w:) *Profesjonalizacja i mediatyzacja kampanii politycznych w Polsce*, pod red. K. Churskiej-Nowak, S. Drobczyńskiego, Poznań 2011, s. 65.

<sup>81</sup> E. Maj, *Marketing polityczny narodowej demokracji w wyborach do instytucji samorządu terytorialnego 16 czerwca 1929 roku w Lublinie*, „Polityka i Społeczeństwo” 2011, nr 8, s. 202.

<sup>82</sup> Por. K. Tybuchowska-Hartlińska, *Determinanty kampanii wyborczej oraz wyniki pierwszych bezpośrednich wyborów na Urząd Prezydenta Miasta Ciechanów*, (w:) *Czy upadek demokracji? Wymiar praktyczny*, pod red. A. Stelmacha, Poznań 2007, s. 223.

<sup>83</sup> A. Kłopot, *Partycypacja wyborcza w gminach wiejskich na przykładzie gminy Irządze, Lelów, Niegowa*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2012, wydanie specjalne, s. 334.

osoby odpowiedzialnej za funkcjonowanie gminy, bezpośrednio przed mieszkańcami”<sup>84</sup>. Faktycznie jednak przyspieszyło to proces profesjonalizacji i mediatyzacji komunikowania politycznego w mikro skali<sup>85</sup>. Nie brakuje również opinii, że faktyczne powody decyzji o bezpośrednich wyborach egzekutywy w gminie były zgoła odmienne. Szło właśnie o sprofesjonalizowanie rywalizacji wyborczej, tak by mogły w niej uczestniczyć przede wszystkim rozbudowane i przygotowane do tego maszyny partyjne, a nie doraźne komitety wyborcze wyborców. W podobny sposób niektórzy badacze postrzegają również zmiany w samym prawie wyborczym. Otóż szczegółowa regulacja całego procesu wyborczego powoduje (czy też miała spowodować) wzrost kosztów kampanii, komplikację procedur i dalszą biurokratyzację procesu wyborczego – o czym była już mowa w poprzednich rozdziałach<sup>86</sup>.

Z punktu widzenia teorii i praktyki marketingu politycznego wybory bezpośrednie zaczęły być związane z koniecznością kreacji wizerunku lokalnego polityka, który sprawuje lub ubiega się o władzę<sup>87</sup>. W tym zakresie marketing polityczny realizowany na poziomie samorządu uległ ogólnej tendencji, sprowadzającej grę wyborczą do pojedynku osobowości, rzadziej koncentrowaniu się na sposobie rozwiązywania określonych problemów. Obecnie bowiem wizerunek polityka czy kandydata staje się tak samo ważny, (jeśli nie ważniejszy) jak jego poglądy, czy proponowane rozwiązania określonych problemów<sup>88</sup>. To z kolei wymaga odpowiednie przygotowanie oferty wyborczej, tj. kształtowanie wizerunku podmiotów będące następstwem elekcji. W silnie spersonalizowanej rzeczywistości politycznej i wyborczej, także na poziomie lokalnym, konieczne jest utrwalanie preferencji elektoratu i wywieranie wpływu w zakresie przekonania go o dobrze podjętej decyzji<sup>89</sup>.

<sup>84</sup> M. Michalewska-Pawlak, *Polska wieś jako przestrzeń realizacji idei demokracji partycypacyjnej – teoria i praktyka*, (w:) *Dylematy współczesnej demokracji*, pod red. S. Wróbla, Toruń 2011, s. 248.

<sup>85</sup> Por. Z. Widera, *Wpływ wyznawanych idei i identyfikacji politycznych na decyzje wyborcze w wyborach samorządowych*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3, s. 227 i nast.

<sup>86</sup> P. Uziębło, *Kampania wyborcza do rad gmin – rozwiązania kodeksu wyborczego a praktyka ustrojowa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 34, s. 146.

<sup>87</sup> G. Piechota, R. Rajczyk, *Media samorządowe jako narzędzie kreacji wizerunku lokalnego lidera i jego otoczenie*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, vol. 34, s. 42.

<sup>88</sup> M. Kortas, *Obrazy przywództwa politycznego na poziomie regionalnym*, (w:) *Dyskursywne i niedyskursywne obrazy rzeczywistości*, pod red. D. Walczak-Duraj, Łódź 2008, „Folia Sociologica” 2008, nr 33, s. 92.

<sup>89</sup> Ł. Wojciechowski, *Teoretyczne aspekty marketingu powyborczego w polskim samorządzie terytorialnym*, „Zeszyty Naukowe WSEI: Administracja” 2013,

Gdyby już wprost próbować wskazać podstawowe wyróżniki tej nowej komunikacji politycznej na poziomie lokalnym to można m.in. powiedzieć o:

- wsparciu zewnętrznych ekspertów;
- zamawianiu badań opinii i sondaży przedwyborczych;
- monitoringu lokalnych mediów;
- ankietach i sondach ulicznych;
- organizacji spotkań z elektoratem;
- wykorzystaniu i/lub zagospodarowaniu forów internetowych;
- współpracy z lokalnymi mediami;
- stosowaniu niekonwencjonalnej reklamy<sup>90</sup>.

Zaprezentowana powyżej systematyka współbrzmi z propozycją Arnolda Steinberga powtórzoną przez Andrzeja K. Piaseckiego, w której marketing polityczny na szczeblu lokalnym sprowadzić można do:

- umiejętnego wykorzystania badań dla zrozumienia środowiska politycznego, w tym zachowań kontrkandydatów oraz konsumentów, czyli wyborców;
- skutecznego i efektywnego zaprezentowania produktu (kandydata) jego konsumentowi (wyborcy);
- wykorzystania wszystkich możliwych i etycznie dopuszczalnych metod i strategii marketingowych w celu sprzedaży produktu jego nabywcom w dniu wyborów;
- penetrowania rynku wyborczego poprzez środki masowego przekazu<sup>91</sup>.

Sam wizerunek, czy może lepiej kreacja wizerunkowa oznacza z kolei tworzenie w określonym celu (np. wyborczym) szczególnego rodzaju wyobrażenia, które poprzez wywołanie skojarzeń przydaje obiektowi dodatkowych wartości i w ten sposób przyczynia się do jego emocjonalnego odbioru. Wartości o które budowany *image* zostaje wzbogacony, mogą ogólnie nie znajdować uzasadnienia w jego realnych cechach – wystarczy, że posiadają określone znaczenie dla odbiorcy. Zadaniem odpowiednio wykreowanego wizerunku pozostaje bowiem jedynie zapewnienie emocjonalnego odbioru obiektu, bez zniekształcenia jego istoty<sup>92</sup>, gwarantujące tym samym wybór – zwycięstwo wyborcze.

vol 3, nr 1, s. 44-45.

<sup>90</sup> Ibidem, s. 52 i nast.

<sup>91</sup> A.K. Piasecki, *Czy wójtowi potrzebny jest marketing polityczny? Teoria i praktyka zastosowania marketingu przez liderów lokalnych wspólnot*, (w:) *Marketing polityczny. Szansa czy zagrożenie dla współczesnej demokracji*, pod red. P. Pawełczyka, Poznań 2007, s. 299. Por. A. Steinberg, *Political Campaign Management. A Systems Approach*, Lexington-Toronto-London 1976, s.171-174.

<sup>92</sup> R. Żurek, *Recepta na „długowieczność wójta. Analiza czynników prowa-*

Mając na uwadze co powyżej, można powiedzieć, że w konsekwencji wszystkich opisanych tu procesów tradycyjne badania polityki lokalnej skoncentrowane na opisie wpływu poszczególnych aktorów na podejmowane decyzje stają się dziś niewystarczające. Coraz liczniej uzupełniają je rozważania teoretyczne oraz badania empiryczne na temat stylów przywództwa w samorządzie lokalnym, ale i sposobu jego kreacji. Uwzględnia się tu zarówno czynniki osobiste/psychologiczne, związane z charyzma, czynniki instytucjonalne, a więc prawne umocowanie władztwa przywódcy, ramy organizacyjne w jakich działa lider, czynniki systemowe i/lub partyjne, w tym wpływ i pozycję partii politycznych, stopień w jakim władza polityczna rozproszona jest na partie ogólnokrajowe i komitety lokalne oraz czynniki związane z kulturą polityczną, która otacza lokalny system polityczny. W lokalnej społeczności istnieją bowiem pewne założenia co do tego, jak lider powinien się zachowywać, oraz co do tego, jak powinni go traktować mieszkańcy<sup>93</sup>.

„Warunkiem skuteczności marketingu politycznego jest rozpoznanie przedmiotu działania. Jest on wtedy skuteczny, jeśli wykorzystuje te kanały komunikacji, których używają ci, do których chce dotrzeć i jeśli odwołuje się do tych kryteriów, którymi oni się posługują przy wyrażaniu sobie opinii”<sup>94</sup>. Nie wystarczy jednak powiedzieć, że potrzeba stosowania technik marketingowych w lokalnym procesie wyborczym jest konsekwencją nieustającej konkurencji. Jest to także efekt rosnących oczekiwań społecznych; dokonującego się procesu socjalizacji politycznej, która sprawia, że wyedukowany już, czy może przyzwyczajony do pewnych form promocji wyborca ogólnokrajowy oczekuje podobnego sposobu postępowania (rywalizacji) na poziomie lokalnym. Oczywiście prowadzenie kampanii samorządowej to częste sięganie po ulotki i plakaty, rzadziej banery reklamowe i bilbordy, ale to także bezpośrednie spotkania, kontakt osobisty z ludźmi, znajomości. „W lokalnej kampanii wyborczej, przy mniejszym polu dla kreacji cech kandydata przez marketing, większą rolę odgrywa sama jego osoba. W kryteriach oceny kandydatów zwraca uwagę relacja ich cech jednostkowych i ich afiliacji organizacyjnej – głównie partyjno-

*dzących do reelekcji w wyborach 2010 r. na wybranych przykładach*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2012, wydanie specjalne, s. 161-162.

<sup>93</sup> P. Swianiewicz, U. Klimska, *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 4(14), s. 17 i 18.

<sup>94</sup> J. Bartkowski, *Mechanizmy kształtowania się wyboru politycznego na szczeblu lokalnym*, (w:) *Marketing polityczny. Szansa czy zagrożenie dla współczesnej demokracji*, pod red. P. Pawełczyka, Poznań 2007, s. 281.

ści i w efekcie silna personalizacja w procesach selekcji wyborczej<sup>95</sup>. W tym procesie politycznego, i co naturalne wyborczego modelowania zachowań polityków (samorządowców) i wyborców ważne pozostaje podkreślanie silnego związku ze społecznością lokalną, miejsca urodzenia, zakorzenienia w społeczności, długotrwałe zamieszkanie i świadomość lokalnych problemów, specyficznie rozumiane: „swojskość” i „naszość” oraz uczciwość<sup>96</sup>. I to te elementy właśnie coraz wyraźniej przywodzą nas do innej jeszcze kategorii politologicznej: personalizacji polityki.

<sup>95</sup> Ibidem, s. 284.

<sup>96</sup> Ibidem, s. 290.

## ROZDZIAŁ V

### PROCES PERSONALIZACJI POLITYKI W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

#### I. Przywództwo w samorządzie terytorialnym

Rola i znaczenie przywództwa już od dawna są przedmiotem rozważań nauk społecznych. Nic więc dziwnego, że także w ramach politologii podejmuje się to wciąż nie do końca rozpoznane zagadnienie<sup>1</sup>. Najczęściej problematyka przywództwa politycznego była i jest rozpatrywana w kontekście źródeł władzy. Tych zaś doszukiwano się w boskiej predestynacji, urodzeniu, czy też w specyficznych cechach psychofizycznych – wrodzonych lub nabytych<sup>2</sup>. Jednak niezależnie od tego, co było determinantą pochodzenia władzy, badacze zgadzali się, że przywódca powinien być dosłownie większy, bardziej inteligentny, bardziej dojrzały, bardziej kulturalny, wywierający większe wrażenie niż inni<sup>3</sup>. Bogusława Dobek opisując uwarunkowania przywództwa politycznego wskazywała na determinanty pozaosobowościowe: cechy socjologiczne (pochodzenie i przynależność społeczna, środowisko wychowania, wykształcenie, zawód, narodowość, wyznanie religijne, sposób rekrutacji

<sup>1</sup> Zob. D.G. Winter, *Osobowość a zachowania polityczne*, (w:) *Psychologia polityczna*, pod red. D.O. Searsa, L. Huudiego, R. Jervisa, Kraków 2008, s. 101-132.

<sup>2</sup> J. Gajda, *Przyczynek do problematyki przywództwa politycznego*, „Studia Nauk Politycznych” 1981, nr 3, s. 132.

<sup>3</sup> R. Holly, *Funkcjonalne teorie przywództwa. Typologia przywództwa*, „Studia Socjologiczne” 1981, nr 2, s. 44. George C. Homans sugerowała, że przywódca był, czy może lepiej „stawał się w oczach otoczenia” człowiek, który najściślej przestrzegał norm cenionych przez grupę. „Normy te mogą być dziwaczne, ale dopóki są szczerze akceptowane przez grupę, przywódca grupy musi się nimi kierować. Daje mu to wysoką rangę, która przyciąga innych: przywódca jest człowiekiem, do którego zwracają się pozostali, jest on punktem centralnym interakcji. Z drugiej strony, ranga upoważnia go do sprawowania kontroli w grupie, a sam ten fakt umacnia jego prestiż przywódcy. Sprawowanie kontroli ułatwia mu jego pozycja na szczycie piramidy interakcji. Jest lepiej poinformowany niż inni, a jednocześnie ma do dyspozycji więcej kanałów przekazywania rozkazów” G.C. Homans, *Pozycja przywódcy*, (w:) *Elementy teorii socjologicznych. Materiał z dziejów współczesnej socjologii zachodniej* (wyboru dokonali) W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki, Warszawa 1975, s. 149.

do elity), cechy demograficzne, cechy drogi życiowej, sukces i klęskę, współpracowników, powiązania przywódcy oraz determinanty osobowościowe: wiedzę i inteligencję, motywację, umiejętności przywódcze. Wśród tych ostatnich dość szczegółowo wymieniła zręczności i umiejętności, które mogą być wrodzone lub nabyte i wyćwiczone w procesie socjalizacji, a wśród nich:

- zdolności organizacyjne i kierownicze;
- umiejętności przekonywania i inspirowania podwładnych;
- mobilizowanie zwolenników do pracy i do działania;
- prowadzenie mas do czynu lub utrzymywania ich w porządku;
- umiejętność manewrowania dużymi i małymi grupami;
- szybkość podejmowania decyzji i energię przy ich realizacji;
- zdolności negocjowania, układania się i targowania z przeciwnikami;
- zdolności oratorskie, krasomówcze i elokwencję;
- umiejętność szybkiego nawiązywania kontaktu z ludźmi i współdziałania z nimi<sup>4</sup>.

Co więcej – jak sugerowała sama B. Dobek – „wydaje się, że należałoby podkreślić szczególnie dwa elementy, które odgrywają niebagatelną rolę w przywództwie politycznym, choć są tylko zewnętrznym jego przejawem, mianowicie sposób przemawiania oraz formy kontaktowania się ze społeczeństwem, które to w obecnej chwili mogą być i są niezwykle ważnymi środkami utrzymywania popularności, autorytetu i prestiżu polityka wśród swoich zwolenników, wyborców czy w całym społeczeństwie. Nie należą do wyjątku przypadki z historii najnowszej – pisała B. Dobek – w których to zwycięstwo polityczne lidera<sup>5</sup> było uzależnione od jego zdolności oratorskich, a przywódca-demagog zdobywał sobie błyskawicznie zwolenników i kierował nimi w sposób dowolny (...) Dobór kandydatów na kierownicze stanowiska, związane z wyborami lub innymi formami kontaktu z masami – zdaniem badaczki – zaczął odbywać się z uwzględnieniem ich cech zewnętrznych, takich jak fizyczna atrakcyjność, fotogeniczność, a niemających żadnej praktycznej wartości i niewpływających nawet w najmniejszym stopniu na efektywność realizowanych funkcji przywódczych. Strategię wyborczą opiera

<sup>4</sup> B. Dobek, *Uwarunkowania przywództwa politycznego*, „Studia Socjologiczne” 1985, nr 1, s. 112.

<sup>5</sup> W niniejszym opracowaniu zamiennie używane będą pojęcia przywódca i lider polityczny. Należy jednak pamiętać, że o ile przywódca partyjny jest liderem partyjnym, jak i działaczem partyjnym, a liderzy partyjni są działaczami partyjnymi sprawującymi urząd w partii lub państwie, to nie są *a priori* przywódcami, a przynajmniej nie powinni za takich uchodzić. J.L. Sielski, *Liderzy partyjni we współczesnych polskich partiach politycznych*, (w:) *Partie i systemy partuine III RP*, pod red. K. Kowalczyka, Toruń 2011, s. 100-111.

się dziś bowiem przede wszystkim na umiejętności bezpośredniego oddziaływania na masę”<sup>6</sup>.

Obecnie można by powiedzieć, że inne cechy osobowościowe umożliwiały zdobycie władzy w czasach wspólnoty pierwotnej, inne w okresie feudalnym, inne w warunkach demokracji ograniczonej czy w socjalistycznej pseudodemokracji i z pewnością także specyficznymi cechami musi legitymizować się kandydat do obieralnego urzędu we współczesnych czasach. „Kiedyś, głównym atutem pożądanego władzy nad innymi była siła fizyczna, później zaczął jej pewnie towarzyszyć spryt, przeradzający się stopniowo w intelekt. Potem pojawiły się cechy określane współcześnie mianem charyzmy, męstwa i zdolnością przewodzenia, które wkrótce zaczęły być uzupełniane przez pochodzenie i szlachetne urodzenie. Ale i one z kolei zaczęły być zastępowane majątkiem. Chcąc zdobyć poparcie wyborców w demokracji antycznej trzeba było posiadać silny głos, zdolności oratorskie, retoryczne i erystyczne, a współcześnie niezbędnymi stają się takie przymioty, jak fotogeniczność, telegeniczność, odpowiednia postawa czy – szerzej rzecz ujmując – zdolności w komunikacji niewerbalnej”<sup>7</sup>. „Obserwatorzy sceny politycznej np. w Stanach Zjednoczonych wskazują, iż pretendenci do obieralnych stanowisk politycznych muszą upodabniać się do dziennikarzy telewizyjnych wiadomości, prezenterów prowadzących popularne teleturnieje i *reality show*, czy – co zauważalne szczególnie w ostatnich latach nie tylko w USA – sami stają się *showmenami* i celebrytami”<sup>8</sup>.

Najogólniej rzecz ujmując przywództwo, dodajmy polityczne, to wpływanie na zachowania innych<sup>9</sup>. Równie często podkreśla się jednak takie stanowisko, w którym przywództwo utożsamiane jest z umiejętnością wyzwalania siły do działania umożliwiającego dążenie do wyznaczonego celu<sup>10</sup>. Z perspektywy samorządu terytorialnego<sup>11</sup>, który uczyniliśmy

<sup>6</sup> B. Dobek, op. cit., s. 133-134.

<sup>7</sup> K. Jedliński, *Autoprezentacja w marketingu politycznym*, „Studia Gdańskie. Wize i Rzeczywistość” 2002, t. 1, s. 173.

<sup>8</sup> P. Pawełczyk, *Osobowość jako źródło władzy w warunkach demokracji masowej*, (w:) *Prawne, ekonomiczne i polityczne aspekty funkcjonowania mediów i kreowania ich zawartości*, pod red. P. Dudka, M. Kusia, Toruń 2010, s. 252.

<sup>9</sup> R. Holly, *Badania nad przywództwem nieformalnym w małych grupach*, „Przegląd Psychologiczny” 1979, t. 22, nr 3, s. 459. Por. J. Iwanek, *Przywództwo demokratyczne w systemie demokratycznym*, (w:) *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, pod red. L. Rubisz, K. Zub, Toruń 2004, s. 110.

<sup>10</sup> P. Legutko-Kobus, *Rola lidera lokalnego w rozwoju gminy*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace/Szkoła Główna Handlowa” 2011, nr 2, s. 126.

<sup>11</sup> Wśród bogatej mozaiki perspektyw badawczych i podejść teoretycznych

kanwą całego wyводу, doprecyzować należy, że pojęcie przywództwa obejmuje trzy aspekty możliwych rozważań: terytorialny, podmiotowy oraz przedmiotowy. Aspekt terytorialny wprost dotyczy lokalnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim gmin i powiatów. W sensie podmiotowym przywództwo utożsamiane jest z przedstawicielami organów stanowiących oraz wykonawczych, wybieranych w sposób pośredni lub bezpośredni. Z kolei aspekt przedmiotowy nierozdzielnie związany jest z materią *stricte* polityczną<sup>12</sup>. W swoich rozważaniach poprzestaniemy jedynie na aspekcie podmiotowym tego zjawiska.

Znowu bez wikłania się w zbędne dywagacje teoretyczne dotyczące przywództwa, także na poziomie lokalnym, ustępując pod naporem lawinowo przyrastającej w tym zakresie literatury<sup>13</sup>, swoje poszukiwania pragniemy skoncentrować na nowym – w naszym przekonaniu – sposobie postrzegania miejsca, roli i znaczenia przywódcy w samorządzie. Te przemiany zaś utożsamiamy wprost z ciągłym wzrostem znaczenia marketingu politycznego i nieustannej profesjonalizacji wszelkich działań, także w obrębie polityki lokalnej<sup>14</sup>.

W opracowaniach szeroko traktujących o przywództwie w samorządzie coraz częściej pojawiają się sugestie dotyczące postępujących w wielu krajach procesach przemian, znajdujących odzwierciedlenie także w zmianach formalnych pozycji np. burmistrza miasta. Wskazuje się przy tym na „modę” na przeprowadzanie bezpośrednich wyborów włodarzy gmin i miast<sup>15</sup>. Tak właśnie było w Polsce, kiedy przyjęcie

---

na potrzeby tego opracowania poprzestaniemy na ujęciu samorządu terytorialnego jako prerogatyw i zdolności społeczności lokalnej, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. Innymi słowy, w tym rozumieniu samorząd to przede wszystkim prawo i zdolność społeczności lokalnej, a nie instytucji. J. Regulski, *Samorząd a model państwa*, „Infos”, Biuro Analiz Sejmowych 2010, nr 10, s. 2.

<sup>12</sup> S. Michałowski, *Uwarunkowania pełnienia ról przywódczych w samorządzie terytorialnym*, (w:) *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, pod red. S. Michałowskiego, K. Kuć-Czajkowskiej, Lublin 2008, s. 27-28.

<sup>13</sup> Zob. J. Babiak, *Cechy przywódcze jako determinanty sukcesu organizacyjnego: odradzający się kierunek w badaniach przywództwa organizacyjnego*; „Przegląd Psychologiczny” 2008, nr 1, s. 87-97. Por. Ł. Tomczak, *Przywódcy polskich partii politycznych*, „Preferencje Polityczne” 2011, nr 1, s. 187-204; A. Turska-Kawa, *Tradycyjne i współczesne podejście do procesu wyłaniania się przywództwa politycznego*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, vol. 38, s. 131-152; A. Turska-Kawa, *Przywódtwo polityczne jako wynik wzajemnej relacji między przywódcą a jego zwolennikami*, „Forum Politologiczne” 2013, t. 15, s. 49-76.

<sup>14</sup> J.L. Sielski, *Przywódcy i liderzy samorządowi (lokalni)*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2012 (wydanie specjalne), s. 54.

<sup>15</sup> Zob. A. Ptak, *Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu teryto-*

ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta wywołało spore zamieszanie na lokalnej scenie politycznej.

Powyższe zmiany miały jednak o wiele bardziej znaczące konsekwencje, i to także dla prowadzonych dociekań naukowych. Otóż tradycyjne badania polityki lokalnej, skoncentrowane na opisie wpływu poszczególnych aktorów na podejmowane w obrębie samorządu decyzje okazały się niewystarczające. W chwili obecnej uzupełniają je m.in. rozważania teoretyczne oraz badania empiryczne na temat stylów przywództwa w samorządzie lokalnym<sup>16</sup>.

Punktem wyjścia do podobnych, ale nie tożsamyh dociekań jest założenie, zgodnie z którym bezpośrednie wybory na poziomie lokalnym zaczęły być wiązane z koniecznością kreacji wizerunku<sup>17</sup> lokalnego polityka, który sprawuje lub ubiega się o władzę<sup>18</sup>. Z jednej strony stoimy bowiem na stanowisku, że współcześnie (w systemie liberalno-demokratycznym) jesteśmy świadkami dewaluacji takich pojęć, jak polityka, partie polityczne, wybory oraz politycy, liderzy, przywódcy. Zjawisko to zapewne związane jest z kryzysem, nie tylko ekonomicznym, ale i kryzysem przywództwa i związanym z nim kryzysem samej polityki<sup>19</sup>. Z drugiej zaś strony uznajemy, że szerokie zastosowanie marketingu politycznego, który obecnie nierozzerwalnie związany jest z działalnością polityczną powoduje, że przywódca staje się coraz częściej jedynie wyrazicielem poglądów i postaw swoich zwolenników, spełniając przy tym funkcje wyznaczone mu przez system. Co więcej, tego rodzaju

---

ralnego w Polsce, (w:) *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratycznych w Polsce*, pod red. A. Stelmacha, Poznań 2010, s. 143-152.

<sup>16</sup> P. Swianiewicz, U. Klimska, *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 4, s. 17.

<sup>17</sup> Samo pojęcie wizerunku funkcjonuje w naukach społecznych mniej więcej od lat 20. XX wieku. Wprost łączy się je z innym terminem, tj. opinią publiczną i wewnętrznymi wyobrażeniami odbiorców (właśnie opinii publicznej) dotyczącymi spraw publicznych. Co ciekawe, te wyobrażenia są najczęściej zdeformowane i sfragmentaryzowane. K. Młynarska, *Zarządzanie wizerunkiem. Proces kreowania wizerunku*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” 2011, nr 1, s. 144.

<sup>18</sup> G. Piechota, R. Ratajczak, *Media samorządowe jako narzędzie kreacji wizerunku lokalnego lidera i jego otoczenia*, „Athenaeum. Polskie Studia Polityczne” 2012, vol. 34, s. 42.

<sup>19</sup> M. du Vall, A. Walecka-Ryduch, *Kryzys przywództwa w dobie marketingu politycznego*, (w:) „Stare” i „nowe” media w kontekście kampanii politycznych i sprawowania władzy, pod red. M. du Vall, A. Waleckiej-Ryduch, Kraków 2010, s. 75.

przywódca wypełnia powierzone zadania dopóty, dopóki jego zwolennicy uznają go za osobę, która dobrze sprawdza się w swojej społecznej roli<sup>20</sup>. Innymi słowy, przywódca w systemie liberalno-demokratycznym (także na poziomie lokalnym) nieustannie zmuszony jest do zabiegania o przychyłność wyborców, celem utrzymania społecznego poparcia zarówno w czasie rywalizacji o władzę, jak i podejmowania decyzji władczych<sup>21</sup>.

To przybliżyła nas do twierdzenia, że obecnie spójne i wyraziste przywództwo na szczeblu regionalnym wymaga istnienia dobrze przygotowanych do pełnienia tej roli polityków. Stąd zaś już tylko krok by stwierdzić, że na poziomie lokalnym coraz wyraźniej dostrzec można, szeroko zoperacjonalizowany na poziomie krajowym i ponadnarodowym, postępujący proces personalizacji polityki<sup>22</sup>.

Wielu badaczy zauważa sygnały świadczące o ewolucji znaczenia poszczególnych ogniw komunikacji politycznej. Bardzo wyraźna staje się właśnie zmiana pozycji samego lidera partyjnego na rynku politycznym w ramach działań podejmowanych przez niego, partię, komitet z którego kandyduje. Do głównych, znaczących zmian zalicza się „substancjonalne” przeniesienie symboliki np. partyjnej na rzecz wizerunku przywódcy politycznego (polityka, szefa jednostki administracji publicznej, w tym także wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta), tendencje do etykietowania np. poszczególnych rządów nazwiskami członków gabinetów, a także wzrost zainteresowania mediów masowych osobami publicznymi. W ślad za tym rośnie przekonanie, iż wizualna prezentacja kandydatów politycznych staje się kluczowym elementem komunikacji w polityce<sup>23</sup>.

Wzrost znaczenia przywódców, ich wizerunku i sposobu postrzegania ich cech przez obywateli, a co za tym idzie skoncentrowanie na nich uwagi mediów na tyle ukształtowały współczesne życie polityczne, że obecnie bez ich wypowiedzi publicznych trudno wyobrazić sobie samo uprawianie polityki. Nie powinno więc dziwić, że w takich warunkach życia politycznego partie, komitety oraz sami kandydaci coraz częściej tracą swoją tożsamość ideologiczną, która jeszcze do niedawna stanowiła podstawowy punkt odniesienia dla wielu wyborców. Można nawet zaryzykować tezę, że silna pozycja przywódcy (faktyczna lub

<sup>20</sup> P. Żukiewicz, *O komunikacji w procesie przywództwa politycznego*, „Lingua ac Communitas” 2012, vol. 22, s. 19.

<sup>21</sup> P. Potocki, *Wizerunek przywódcy w systemie totalitarnym, autorytarnym i demokratycznym. Analiza porównawcza*, „Economy and Management” 2010, nr 2, s. 81.

<sup>22</sup> M. Kotras, *Obrazy przywództwa politycznego na poziomie regionalnym*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Sociologica” 2008, nr 33, s. 92.

<sup>23</sup> J. Kinastowska, *Branding personalny i coaching jako techniki zarządzania marką jednostek administracji publicznej*, „Coaching Review” 2013, nr 1, s. 112.

wykreowana na potrzeby współczesnej działalności politycznej) określa w subiektywny sposób hierarchię wartości, odsuwając na dalszy plan związek danego ugrupowania z wyznawanym przez jego członków i sympatyków światopoglądem<sup>24</sup>.

## 2. Symptomy postępującego procesu personalizacji polityki

Rzeczywistość społeczna jest wysoce złożona. Nic więc dziwnego, że ludzie chcąc „zapanować” nad dostępną im ilością informacji posługują się wyobrażeniami konkretnych zjawisk, które dosłownie i w przenośni można łatwo sfotografować lub namalować. Owe wyobrażenia przyjmują najczęściej postać schematów; struktur umysłowych, zawierających zorganizowaną wiedzę dotyczącą pewnego obszaru rzeczywistości (pewnego pojęcia). To właśnie te schematy kierują procesem spostrzegania zjawisk, ich zapamiętywania oraz wnioskowania o tym, czego nie ma, co było lub może być<sup>25</sup>.

Każda struktura poznawcza – schemat, pojęcie, teoria, model – działa jako mechanizm organizujący i selekcjonujący informacje. Najczęściej posługujemy się nim w celu pewnego uproszczenia. Taki schemat przyjmuje wówczas postać heurystyki, która skraca proces analizy sytuacji, lecz prowadzi jednocześnie do niepewnych wyników, a nawet do pewnych systematycznych błędów myślenia. Sam mechanizm postrzegania nowych sytuacji przez pryzmat schematów polega na wyszukiwaniu cech wspólnych schematu i tego co nowe. Irracjonalność schematu przejawia się zaś w tym, iż część informacji płynących z nowego bodźca jest ignorowana jako niepasująca do schematu. Zatem decyzja wypracowana na podstawie heurystyki jest podejmowana najczęściej w oparciu o niepełne informacje<sup>26</sup>. Innymi słowy, heurystyka to reguła, którą kierują się ludzie, by formować sądy w sposób szybki i efektywny<sup>27</sup>. Co więcej, tak zdefiniowana heurystyka bliska jest temu co w psychologii określa się mianem stereotypu – reprezentacji umysłowej wszelkich kategorii społecznych<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> M. Górka, *Wybrane problemy metodologiczne w kontekście rywalizacji politycznej w Polsce po 2005 roku*, „Studia Gdańskie” 2012, t. 9, s. 220.

<sup>25</sup> J. Reykowski, *Myślenie polityczne*, (w:) *Podstawy psychologii politycznej*, pod red. K. Skarżyńskiej, Poznań 2002, s. 117.

<sup>26</sup> O. Annusewicz, *Dlaczego tak głosujemy, czyli przesłanki decyzji wyborczych*, „Społeczeństwo i Polityka” 2005, nr 3-4, s. 157.

<sup>27</sup> E. Aronson, T.D. Wilson, R.M. Akert, *Psychologia społeczna: serce i umysł*, Poznań 1997, s. 148.

<sup>28</sup> I. Kurcz, *Stereotypy, prototypy i procesy kategoryzacji*. Kolokwia Psycho-

W polityce jedną z powszechniejszych i zyskujących wciąż na popularności heurystyk jest personalizacja<sup>29</sup>. Polega ona na wyjaśnianiu zjawisk politycznych w kategoriach „personalnych”, traktując je jako rezultat działań intencjonalnych poszczególnych jednostek – przywódców lub innych osób odgrywających znaczące role społeczne i polityczne<sup>30</sup>. W literaturze przedmiotu spotkać można również termin prezydencjalizacja. Odnosi się on do procesu zmian w operowaniu wizerunkiem wyborczym, kiedy to liderzy partyjni zaczynają odgrywać nową rolę na scenie politycznej<sup>31</sup>. Prezydencjalizacja związana jest jednak przede wszystkim z ewolucją pozycji i roli lidera politycznego pełniącego aktualnie funkcję premiera (prezesa rady ministrów). Przyczyną tego stanu rzeczy, z jednej strony jest rosnąca wciąż liczba tych którzy pełnią funkcję premiera w oparciu o prezydencki styl administrowania<sup>32</sup>, z drugiej zaś faktyczne (a więc instytucjonalne) zmiany zachodzące w ramach określonego systemu politycznego, np. bezpośrednie wybory premiera<sup>33</sup>. W tym znaczeniu prezydencjalizacja przyjmuje postać personalizacji instytucjonalnej. Towarzyszą jej bowiem jeszcze: mediatyzacja polityki,

logiczne” 1992, t. 1., s. 32. Por. E. Malec, *Teoria stereotypu*, (w:) *Studia z teorii polityki t. 2*, pod red. A.W. Jabłońskiego, L. Sobkowiaka, Wrocław 1997, s. 200-201.

<sup>29</sup> R.J. Dalton, H-D. Klingemann, *Obywatele a zachowania polityczne*, (w:) *Zachowania polityczne t. 1*, pod red. R.J. Dalton, H-D. Klingemann, Warszawa 2010, s. 43.

<sup>30</sup> Por. K. Deegan-Krause, *Nowe wymiary rozłamu politycznego*, (w:) *Zachowania polityczne t. 2*, pod red. R. J. Dalton, H-D. Klingemann, Warszawa 2010, s. 147.

<sup>31</sup> A. Mughan, *Media and the Presidentialization of Parliamentary Election*, Palgrave, Hamshire 2000, s. 7. Por. M. Kolczyński, *Marketing polityczny – w drodze do personalizacji dyskursu politycznego*, (w:) *Marketing polityczny a postawy i zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego*, pod red. D. Walczak-Duraj, Płock-Łódź 2002, s. 81 i 87.

<sup>32</sup> Zob. T. Poguntke, *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms?*, Paper prepared for presentation at the ECPR Workshop ‘The Presidentialization of Parliamentary Democracies’, s. 1, <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws7/poguntke.PDF>, z dnia 12.06.2016 r. Por. B. Dobek-Ostrowska, *Media masowe i aktorzy polityczni w świetle studiów nad komunikowaniem politycznym*, Wrocław 2004, s. 202-203; L. Karvonen, *The Personalization of Politics What does research tell us so far, and what further research is in order?*, Paper prepared for the 4th ECPR Conference, s. 1, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/pisa/papers/PP226.pdf>, z dnia 12.06.2016 r.

<sup>33</sup> Zob. R.Y. Hazan, *Presidentialized parliamentarism: electoral versus political presidentialization in Israel’s parliamentary democracy*, Prepared for delivery at the ECPR 28th Joint Sessions of Workshops, s. 1-27, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws7/hazan.PDF>, z dnia 12.06.2016 r.

marketing polityczny, rozwój partii kartelu oraz profesjonalizacja klasy politycznej<sup>34</sup>. Na gruncie polskiej politologii zastosowanie ma także termin personifikacja, przy czym jego znaczenie jest w większości przypadków<sup>35</sup> tożsamy temu, co na wstępie określiliśmy jako personalizacja<sup>36</sup>.

Personalizacja jako heurystyka jest więc niczym symbol – przedmioty symboliczny za pomocą którego dokonuje się interpretacji wizerunku, postaw lub poglądów danego polityka<sup>37</sup>. Wąskie ujęcie personalizacji wiąże ją ze zmianami struktury współczesnej kampanii wyborczej, zaś szerokie znaczenie tego terminu (przynależne temu opracowaniu) obejmuje cały, złożony proces decydowania politycznego<sup>38</sup>. Niezależnie od powyższego personalizację polityki należy utożsamiać z procesem, w trakcie którego nieustannie wzrasta waga indywidualnych aktorów politycznych, maleje zaś znaczenie grup i partii politycznych<sup>39</sup>.

Wzrost znaczenia indywidualnego przywództwa politycznego był notowany od lat 70. XX wieku<sup>40</sup>. Już wówczas nie identyfikowano tego

<sup>34</sup> A. Körösényi, *Political Representation in Leader Democracy*, Paper prepared for the workshop on „Political Representation”, ECPR Joint Sessions, s. 1-20, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/edinburgh/ws14/korosenyi.pdf>, z dnia 12.06.2016 r.

<sup>35</sup> Wyjątek w tym względzie stanowi teoretyczna propozycja personifikacji Mirosława Karwata. Zob. M. Karwat, *O statusie metodologicznym personifikacji*, (w:) *Historia, idea, polityka. Księga dedykowana profesorowi Janowi Baszkie-wiczowi*, Warszawa 1995, s. 435-454.

<sup>36</sup> Zob. M. Karwat, *Stereotypowa personifikacja polityki*, „*Studia Polityczne*” 1996, nr 5, s. 85-97. Por. P. Pawełczyk, *Polityk czyli aktor*, (w:) *Etyka i polityka*, pod red. E.M. Marciniak, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyka, Warszawa 2001, s. 196-206; M. Karwat, *Personifikacja instytucji i instytucjonalizacja osób*, (w:) *Idee – instytucje – demokracja. Instytucjonalizacja polskiej transformacji ustrojowej*, pod red. L. Rubisz, Toruń 2006, s. 101-116.

<sup>37</sup> R. Walczak, *Percepcja wizerunku polityka rozszerzonego za pomocą społecznie akceptowanych symboli*, (w:) *Mity, symbole i rytuały we współczesnej polityce*, pod red. B. Szklarskiego, Warszawa 2008, s. 168.

<sup>38</sup> L. Helms, *Governing in the Media Age: The Impact of the Mass Media on Executive Leadership in Contemporary Democracies*, „*Government and Opposition*” 2008, vol. 43, no. 1, s. 37-38.

<sup>39</sup> Zob. M. Kaase, *Is there personalization in politics? Candidates and voting behavior in Germany*, „*International Political Science Review*” 1994, vol. 15, s. 211-230. Por. F. Brettschneider, O.W. Gabriel, *The Nonpersonalization of Democratic Elections*, (w:) *Leaders' Personalities and the Outcomes of Democratic Elections*, pod red. A. King, Oxford 2002, s. 127-157; G. Rahat, *Communication*” 2007, vol. 24, s. 65.

<sup>40</sup> W Stanach Zjednoczonych Ameryki pierwsze systematyczne badania w tym zakresie prowadzono jednak dopiero od lat 80. XX wieku. Jednym z pierwszych obserwatorów personalizacji polityki był Martin P. Wattenberg. Analizując przebieg wyborów prezydenckich doszedł on do przekonania, że rozpoczęła się

trendu tylko i wyłącznie z dwudziestowiecznymi dyktaturami, ale powrót do władzy personalnej utożsamiano ze wzrostem osobistej popularności sprawujących ten urząd osób<sup>41</sup>. Dorota Piontek np., powołując się na ustalenia Jay Blumlera i Dennisa Kavanagha, wskazała ewentualne przyczyny nasilenia się tego procesu. Wśród wymienionych znalazły się m.in. modernizacja, indywidualizacja, sekularyzacja, ekonomizacja, estetyzacja, racjonalizacja oraz mediatyzacja całego procesu komunikowania politycznego<sup>42</sup>. W przekonaniu tej badaczki modernizacja przyczyniła się do rosnącego zróżnicowania i specjalizacji. Indywidualizacja z kolei miała związek ze wzrostem ambicji osobistych, konsumeryzmu i ograniczonego konformizmu wobec tradycji, a także oczekiwań wobec istniejących instytucji, szczególnie partii politycznych. Zmiana w strukturze rodziny, w stylach życia, praktykach religijnych usytuowała obywateli w roli konsumentów polityki: instrumentalnych, zorientowanych na szybką gratyfikację, potencjalnie niestałych. Sekularyzacja oznaczała odejście od instytucjonalnych sposobów przeżywania wiary, ograniczała również status instytucjonalnej polityki, co początkowo odnosiło się do osłabienia identyfikacji partyjnej wśród wyborców, a później przeniosło się na inne płaszczyzny politycznych instytucji. Ekonomizacja, jako tendencja wpływająca na komunikowanie polityczne, oznaczała rosnące wpływy czynników i wartości ekonomicznych na polityczną agendę, ale również na działania innych instytucji społecznych, w tym mediów. Estetyzacja była rozumiana jako rosnące zainteresowanie ludzi stylizacją, wizerunkiem, prezentacją i prezencją. Szybko zauważono bowiem, że umiejętności kreowania swojego obrazu w umysłach milionów, wcześniej zarezerwowane dla gwiazd kultury popularnej, coraz częściej przydają się politykom, którzy chętnie korzystają z dobrodziejstw środków popkultury. Rosnąca racjonalizacja dotyczyła działań większości organizacji, a mediatyzacja była najlepszym dowodem na to, że media stają się centralnym ogniwem w procesie społecznym.

---

nowa era w polityce. Ten badacz określił ją mianem polityki skoncentrowanej na kandydacie (*candida te centred politics*). Charakteryzuje się ona przesunięciem uwagi elektoratu z partii politycznej na poszczególnych kandydatów ubiegających się o różne urzędy polityczne, zwłaszcza o urząd prezydenta. Zjawiskiem, które towarzyszy temu przesunięciu, jest wzrost znaczenia osobistych charakterystyk kandydata składających się na jego wizerunek. M.P. Wat-tenberg, *The Rise of Candidate-Centered Politics: Presidential Elections of the 1980s*, Cambridge 1991, za: W. Cwalina, A. Falkowski, *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*, Gdańsk 2005, s. 148-149.

<sup>41</sup> M. Sobolewski, *Instytucjonalizacja i personalizacja władzy państwowej*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1970, z. 3, s. 29 i 40.

<sup>42</sup> Por. J.G. Blumler, D. Kavanagh, *The Third Age of Political Communication: Influences and Features*, „Political Communication” 1999, vol. 16, no. 3, s. 210-211.

Oczywistą konsekwencją tego faktu był zaś wzrost zainteresowania większości instytucji komunikacją w ogóle<sup>43</sup>.

Wskazując ewentualne przyczyny wystąpienia personalizacji polityki ta sama D. Piontek pisała również o: zróżnicowaniu socjokulturowym, masowym wzroście liczby mediów oraz zmianach w formatach medialnych, wynikających z zacierania się różnic między gatunkami, hybrydyzacją gatunków, zanikiem rozróżnienia pomiędzy dziennikarstwem i nie-dziennikarstwem, rosnącą liczbą politycznych orędowników i „mediatorów” oraz rosnącą profesjonalizacją komunikowania politycznego, z ekspertami, konsultantami i podobnymi specjalistami, których rola bywa znaczniejsza niż dziennikarzy. Nie bez znaczenia była zmiana tzw. geografii komunikowania politycznego, co jest wynikiem osłabienia tradycyjnych narodowych granic, internalizacji organizacji i przepływu komunikowania masowego. Wreszcie, niebagatelne znaczenie miał również „trzeci wiek” komunikowania politycznego, a więc dynamiczny rozwój marketingu politycznego<sup>44</sup>.

Fakt występowania personalizacji polityki nie oznacza jednak, że jest to proces jednorodny i w pełni już zbadany<sup>45</sup>. Na podstawie dostępnej literatury przedmiotu wskazać można co najmniej kilka wymiarów tego fenomenu, tj. personalizację behawioralną, medialną i instytucjonalną. Personalizacja behawioralna (zachowań wyborczych) przejawia się w indywidualnych zachowaniach polityków (podczas spotkań, wieców wyborczych, publicznych wystąpień), bądź w zachowaniach wyborczych elektoratu. Ich źródłem są wówczas: publiczna percepcja kandydatów podyktowana zmianami charakteru np. partii politycznych oraz ewolucja elektoratu (od lojalnego do zniechęconego). Obie mają ścisły związek z tym, że znaczna część wyborców nie identyfikuje się z żadną partią polityczną. Wobec powyższego, w trakcie formowania się przekonań politycznych tych wyborców oraz dojrzewania ich decyzji wyborczych,

<sup>43</sup> D. Piontek, *Personalizacja rywalizacji wyborczej w kampanii parlamentarnej*, „Rocznik Nauk Społecznych” 2012, t. 4, nr 3, s. 110-112.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 112.

<sup>45</sup> O wątpliwościach dotyczących istnienia tego fenomenu, jak i trudnościach związanych z prowadzeniem systematycznych i wiarygodnych badań przeczytać można m.in. w: P. Isotalus, P. Almonkari, *Trends of Political Communication and Political Leadership. Perspectives of Finnish Media and Party Leaders*, Paper presented at 61<sup>st</sup> Political Studies Association Annual Conference „Transforming Politics: New Synergies” 19-21 April 2011, London, s. 2, [http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2011/924\\_456.pdf](http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2011/924_456.pdf), z dnia 12.06.2016 r.; D. Hayes, *Has Television Personalized Voting Behavior?*, „Political Behavior” 2009, vol. 31, no. 2, s. 231-260; H. Kriesi, *Personalization of national election campaigns*, Paper prepared for the 60<sup>th</sup> Political Studies Association Annual Conference, 29 March - 1 April 2010, Edinburgh UK, s. 1-28, <http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2010/13791168.pdf>, z dnia 12.06.2016 r.

na pierwsze miejsce wysuwa się kandydat, a dopiero potem pojawia się organizacja polityczna. Personalizacja medialna odnosi się do zmian w prezentowaniu polityków w środkach masowego przekazu. W tym przypadku uwaga mediów koncentruje się na indywidualnych politykach, przede wszystkim zaś liderach partyjnych oraz na jednostkach pełniących wysokie funkcje w państwie czy regionie (prezydencie, premierze, burmistrzu, wójcie). Personalizacja medialna może mieć związek z zawartością mediów – wzrostem (szczególnie w czasie kampanii wyborczej) zainteresowania kandydatami i wszelkimi aspektami ich życia publicznego i prywatnego lub strategią wyborczą – gdy to same ugrupowania lansują swoich liderów, nastawiając cały aparat i przygotowując całą strategię wyborczą właśnie z myślą o swoich reprezentantach<sup>46</sup>. Personalizacja instytucjonalna – o czym była już mowa powyżej – przejawia się zaś w przyjęciu przez instytucje polityczne takich zasad, mechanizmów i procedur, które podkreślają wagę indywidualnych polityków, przywódców lub wąskich grup partyjnych aktywistów. Dzieje się tak najczęściej ze względu na: zmiany zapisów konstytucji, ewolucję systemu politycznego, praktykę polityczną, np. w związku z osobistymi relacjami pomiędzy prezydentem a premierem lub poszczególnymi ministrami<sup>47</sup>, przejściowe okoliczności związane z sytuacją polityczną, gospodarczą, ekonomiczną, lub/i militarną państwa<sup>48</sup>.

„Personalizacja polityki dość logicznie prowadzi do wzrostu roli wizerunku i prywatyzacji polityki; wzrostu zainteresowania prywatną personą polityków. Budowanie wizerunku może oznaczać również kreowanie wizerunku jako proces tworzenia strategii wizerunkowej i jej implementacji, zmierzającej do konstruowania w umyśle odbiorcy pożądanego obrazu. Może jednak oznaczać także kształtowanie się w umyśle odbiorcy wyobrażenia o polityku jako efekt prezentowania aktorów politycznych przez media, czyli proces przez polityków nie kontrolowany, a przez media niezamierzony”<sup>49</sup>. I wreszcie budowanie wizerunku, a co za tym idzie personalizacja nie musi wspierać się tylko

<sup>46</sup> B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Warszawa 2007, s. 261-263.

<sup>47</sup> Zob. O. Protsyk, *Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism*, „Political Studies” 2006, vol. 54, no. 3, s. 219-244. Por. O. Zaznaev, „Political Studies” 2006, vol. 54, no. 3, s. 219-244. Por. O. Zaznaev, *The Presidentialization of a Semi-Presidential Regime: the Case of Russia*, (w:) *Politics and the Ruling Group in Putin's Russia*, Palgrave Macmillan, pod red. S. White, New York 2008, s. 27-41.

<sup>48</sup> Zob. C.H. de Vreese, *Primed by the Euro: The Impact of a Referendum Campaign on Public Opinion and Evaluations of Government and Political Leaders*, „Scandinavian Political Studies” 2004, vol. 27, no. 1, s. 45-64.

<sup>49</sup> D. Piontek, op. cit., s. 116.

i wyłącznie na zgłębionych mechanizmach wpływu społecznego, jakie dane nam było poznać za pośrednictwem np. psychologii społecznej<sup>50</sup>, ale może bazować także na wyobrażeniach i przekonaniach dotyczących danej osoby, sytuacji – wiedzy potocznej.

Dążenie do uproszczenia przekazu nie jest jedyną przyczyną personalizacji dyskursu politycznego. W ślad za tym idzie profesjonalizacja przekazu politycznego i ograniczenie udziału w ramach podejmowanych decyzji treści społecznie istotnych na rzecz dominacji *human interest*. Kolejne kampanie wyborcze są przygotowywane i postrzegane przez pryzmat rozgrywających „polityczne partie” liderów, a przeciętny obywatel bardziej orientuje się w sprawach rodzinnych i osobistych konkretnych polityków niż w zaplanowanych przez nich projektach politycznych<sup>51</sup>. Podejmowana przez wyborcę decyzja wyborcza nie jest więc wynikiem pogłębionej analizy programu danego kandydata, ale raczej kombinacją personalizacji komunikacji politycznej oraz uznaniowej władzy mediów w zakresie selekcji kandydatów<sup>52</sup>. Najczęściej kombinacją personalizacji komunikacji politycznej jest próba połączenia politycznych i niepolitycznych cech kandydata. Tym bardziej, że trudno nadal (mimo pogłębionych badań empirycznych<sup>53</sup>) w jednoznaczny sposób stwierdzić, które z nich są dla podejmujących decyzję wyborców decydujące<sup>54</sup>. Wiadomo natomiast, że związek, jaki tworzy się między

<sup>50</sup> Zob. D. Doliński, *Techniki wpływu społecznego*, Warszawa 2008.

<sup>51</sup> Zob. A. Gierczak, G. Ostasz, *Elementy rodzinne i osobiste w budowaniu wizerunku polityka*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej” 2009, z. 16, s. 37-45. Por. A. Leszczuk-Fiedziukiewicz, *Strategia ocieplenia i kontrolowania wizerunku polityka na przykładzie prezydenckiej kampanii wyborczej 2010 r.*, (w:) *Wybory prezydenckie 2010*, pod red. J. Zalesnego, J. Błuszkowskiego, Warszawa, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 19, s. 142-198; A. Zaręba, *Wizerunek liderów partii politycznych na przykładzie kampanii parlamentarnej w 2011 roku*, „Rocznik Nauk Społecznych” 2012, t. 4, nr 3, s.75-93.

<sup>52</sup> E. Nowak, R. Riedel, *Siedem grzechów głównych marketingu politycznego. Krytyczno-realistyczne ujęcie teorii i praktyki politycznej*, (w:) *Za kulisami spektaklu. Medialne wizerunki polityki*, pod red. M. Sokołowskiego, Toruń 2009, s. 137.

<sup>53</sup> Zob. M. Grbeša, *Personalization in Croatian Presidential Election in 2000: How Personal Did the Candidates Go and What Did the Press Cover?*, „Političa Misao” 2004, vol. XLI, no. 1, s. 54-58; L. van Zoonen, Ch. Holtz-Bacha, *Personalization in Dutch and German Politics: The Case of Talk Show*, „The Public” 2000, vol. 7, no. 2, s. 465-478; C. Bean, *Leadership and Voting: The Connection at the State Level*, „Australian Journal of Political Science” 2003, vol. 38, no. 3, s. 465-478; P. Dzieciński, *Przewidywalność efektów działań marketingowych na scenie politycznej*, (w:) *Przyszłość i polityka. Nadzieje i strachy zbiorowe przelomu tysiącleci*, pod red. E. Ponczek, A. Sepkowskiego, Toruń 2005, s. 187-205.

<sup>54</sup> J.A. Krosnick, D.R. Kinder, *Altering the Foundations of Support for the Pre-*

kandydatem a wyborcą, oparty na wizerunku kandydata, szczególnie w odniesieniu do jego cech osobowościowych, wpływa na powstanie „wartości emocjonalnej”. Kandydat podkreśla cechy swojego charakteru, aby utwierdzić swój wizerunek w umyśle wyborcy. Czyniąc tak, tworzy emocjonalny związek z wyborcą. Wyborca zaś analizuje kandydata z punktu widzenia, przede wszystkim kompetencji i uczciwości. Ważna pozycja kandydata wynika więc z personalizacji, która umożliwia kandydatom bezpośrednie dotarcie do publiczności<sup>55</sup>.

Podstawową tezę personalizacji polityki pozostaje stwierdzenie, że obecnie znaczenie indywidualnych politycznych aktorów wzrasta kosztem partii politycznych i zbiorowych tożsamości<sup>56</sup>. Przyczyniają się do tego: instytucje, które coraz częściej akceptują (w zgodzie z ustaloną procedurą) wzrost znaczenia indywidualnych polityków oraz ludzie, traktujący politykę jako nieustanną konkurencję między określonymi politykami, których na dodatek darzą sympatią i wyborczą preferencją<sup>57</sup>.

W toku dalszych rozważań skoncentrujemy się na dwóch czynnikach w znaczący sposób warunkujących proces personalizacji polityki, tj. ważkiej i wciąż rosnącej roli środków społecznego przekazu<sup>58</sup>, a także

---

*sident Through Priming*, „The American Political Science Review” 1990, vol. 84, no. 2, s. 497-512. Por. D. Ohr, H. Oscarsson, *Leader Traits, Leader Image and Vote Choice*, Delivered at the 2003 Meeting of the European Consortium for Political Research, s. 4, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/marburg/papers/14/7/Ohr.pdf>, z dnia 12.06.2016 r.

<sup>55</sup> M. Mazur, *Cechy szczególne marketingu politycznego*, (w:) *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się*, pod red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Katowice 2000, s. 259-260.

<sup>56</sup> P.R. Baines, P. Harris, B.R. Lewis, *The political marketing planning process: improving image and message in strategic target areas*, „Marketing Intelligence & Planning” 2002, vol. 20, no. 1, s. 6.

<sup>57</sup> L. Karvonen, op. cit., s. 3-4.

<sup>58</sup> Znaczący wpływ na proces polityczny środków społecznego przekazu szczególnie mocno widać w młodych demokracjach Europy Środkowej i Wschodniej. Dobrym widać przykładem jest Rosja, gdzie istotne zasługi dla rozwoju personalizacji polityki związanej z nazwiskiem Władimira Putina odegrała państwowa telewizja. Chodzi tu o wpływ telewizji zarówno na wyniki wyborów parlamentarnych w 1999 i 2003 roku, jak i wynik wyborów prezydenckich w roku 2000. Zob. S. White, I. McAllister, *Politics and the media in post-communist Russia*, (w:) *Mass Media and Political Communication in New Democracies*, pod red. K. Voltmer, London 2006, s. 210-227. Por. S. White, S. Oates, I. McAllister, *Media Effects and Russian Elections, 1999-2000*, „British Journal of Political Science” 2005, vol. 35, s. 191-208. Co więcej, wpływ mediów na politykę i polityków nie obcy jest także państwu o ustabilizowanych systemach politycznych. Przykładem niech będzie tu Finlandia, gdzie pod wpływem nacisku mass mediów i opinii publicznej (podatnej na oddziaływanie tych pierwszych) doszło do dymisji fińskiego ministra spraw zagranicznych Ilkka Kanerva po tym jak ujawniono, że był on autorem wiadomości adresowanych

zmianach funkcjonowania partii politycznych, komitetów wyborczych coraz częściej opierających swoje strategie polityczne i/lub wyborcze właśnie na liderach swoich formacji<sup>59</sup>.

Współczesna polityka jest uzależniona, wręcz sprzęgnięta ze środkami społecznego przekazu, które umożliwiają prezentację oferty politycznej, „kontakt” z wyborcami, a niekiedy nawet zwycięstwo wyborcze<sup>60</sup>. Odpowiada za to tzw. logika medialna, która sprawia, iż w orbicie zainteresowania dziennikarzy, a przez to i wyborców (publiczności) znajdują się zawsze dwaj wyraźnie określone, rywalizujący ze sobą gracze. Miejsce rozbudowanych struktur zajmują politycy „z krwi i kości”, przy czym współcześnie stanowią oni jedynie polityczny towar; produkt którego głównym celem jest pozyskanie nowych nabywców. Generalną zasadą politycznej działalności zdaje się więc być maksyma, według której „telewizja przekształca twarze w argumenty”<sup>61</sup>. Personalizacja jest tym samym uproszczeniem, stanowiącym podstawową metodę prezentacji wysoce złożonych treści politycznych, które stają się możliwe do zapamiętania i zrozumienia dla laików. Jest więc personalizacja rodzajem relacji występującej między życiem codziennym i polityką realizowaną w dobie nieustannej mediatyzacji wszystkich sfer życia społecznego<sup>62</sup>.

Zresztą wśród wielu mniej lub bardziej wiarygodnych przyczyn personalizacji polityki, znaczenie i siła mediów zdają się mieć niezachwianą pozycję, szczególnie mocno oddziałując na narodowe zachowania wyborcze tych dla których polityka to *market* (rynek)<sup>63</sup>. To telewizja przedstawia bowiem kandydata w sposób indywidualny. Nie jest on już abstrakcją, nie stanowi część partii, komitetu, ale samodzielny pod-

---

do tancerki erotycznej o imieniu Johanna Tukiainen. P. Isotalus, M. Almonkari, J. Mäkelä, *What do media require of political leaders? The case of the Finnish minister who resigned because of his text messages*, Paper presented at the 60<sup>th</sup> Political Studies Association Annual Conference, 29 March – 1 April 2010, Edinburgh UK, s. 3, <http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2010/411650.pdf>, z dnia 12.06.2016 r.

<sup>59</sup> D. Garzia, *The personalization of politics in Western democracies: Causes and consequences on leader-follower relationships*, „The Leadership Quarterly” 2011, vol. 22, s. 2.

<sup>60</sup> Zob. J.N. Druckman, *The Power of Television Images: The First Kennedy-Nixon Debate Revisited*, „The Journal of Politics” 2003, vol. 65, no. 2, s. 559-571.

<sup>61</sup> R.P. Hart, *Seducing America. How Television Charms the Modern Voter*, London 1992, s. 32.

<sup>62</sup> M. Gerth, P. Rademacher, K. Pühringer, U. Dahinden, G. Siegert, *Challenges to Political Campaigns in the Media: Commercialization, Framing, and Personalization*, „Studies in Communication Sciences” 2009, vol. 9, no. 1, s. 157.

<sup>63</sup> I. McAllister, *The Personalization of Politics*, (w:) *Oxford Handbook of Political Behavior*, pod red. J.D. Russella, H-D. Klingemanna, Oxford 2007, s. 571.

miot, który wyborca może oglądać w domu i który pozbawiony został anonimowości<sup>64</sup>.

Postrzeganie polityki właśnie jako rynku, na którym dochodzi do aktów prezentacji i wymiany pewnych specyficznych dóbr, a pośrednio procesu personalizacji, powoduje również znaczącą zmianę w sposobie działania podmiotów rywalizujących o władzę. Obecnie bowiem „(...) słabnie znaczenie np. partii rozumianych jako organizacje posiadające klarowną tożsamość ideową i programową, opartych na rozbudowanych terytorialnie strukturach, zrzeszających zaangażowanych w codzienną aktywność polityczną członków. Istotniejszym niż program, organizacja i masy członkowskie czynnikiem sukcesu wyborczego (politycznego) stają się osoby liderów i kandydatów (...) Wybory jako starcie osobowości dużo silniej angażują uwagę i emocje elektoratu, niż wtedy, gdy są rywalizacją bytów organizacyjnych”<sup>65</sup>. W pewnym sensie przemija więc epoka stronnictw politycznych, na które całe grupy wyborców głosowały niejako „tradycyjnie”<sup>66</sup>. Rynek wyborczy, a tym samym polityka, staje się obecnie domeną profesjonalistów, przestrzenią w obrębie której panuje coraz większa konkurencyjność podmiotów, na dodatek często zbliżonych do siebie ofertą programową<sup>67</sup>. Co więcej, podmioty

<sup>64</sup> M. Sokołowski, *Media wobec kulturowych przemian współczesności*, Olsztyn 2003, s. 90.

<sup>65</sup> L. Szczegóła, *Polityka jako marketing*, (w:) *Metafory polityki t.2*, pod red. B. Kaczmarka, Warszawa 2003, s. 269-270.

<sup>66</sup> Poza głównym nurtem prowadzonych tu rozważań pozostaje kwestia negatywnych – dla systemu partyjnego – konsekwencji rozwoju personalizacji polityki. Niemniej autorzy tego opracowania zdają sobie sprawę, że wybory bezpośrednio prezydenta, a nawet jedynie upodobnione do nich (choćby ze względu na przyjętą w kampanii strategię wyborczą) wybory w systemie parlamentarno-gabinetowym, mogą (szczególnie w młodych demokracjach) opóźnić kształtowanie systemu partyjnego, a zwłaszcza pogłębiać istniejące rozdrobnienie partyjne. Personalizacja polityki, może także skutkować silną polaryzacją sceny politycznej, prowadząc do podziału „my-oni”. Jak zaś pokazuje, np. polska praktyka polityczna taka dychoomia ma niekorzystny wpływ nie tylko na system polityczny, ale i ogólnie pojętą kulturę polityczną danego społeczeństwa. K. Jasiewicz, *Wybory prezydenckie 1995 roku a kształtowanie polskiego systemu partyjnego*, „Studia Polityczne” 1996, nr 5, s. 7. Przyjmując bowiem strategię podziału „my-oni” „aktorzy polityczni na podstawie własnej interpretacji rzeczywistości tworzą własną «definicję retoryczną» sytuacji, która: a) ma przekonywać, b) ma sugerować, że stosuje się pewien umowny kod, dopuszczający deformowanie i upraszczanie obrazu rzeczywistości”. J.H. Kołodziej, P. Planeta, *My i Oni – różnicowanie sceny politycznej jako środek walki wyborczej*, „Aida Media. Teoria i praktyka reklamy” 1997, nr 8, s. 15.

<sup>67</sup> J. Żurawski, *Cele telewizyjnej reklamy politycznej jako narzędzia marketingu politycznego*, „Politeja” 2005, nr 1, s. 441.

te w jednakowy sposób obdarzone są cechami konkretnych polityków; są wręcz spersonalizowane.

Partia, komitet i ich kandydat (najczęściej lider) staje się produktem, a w działalności politycznej dominować zaczyna koncepcja rynkowa. Uznaje się w niej, że wysiłki partii i sztabów wyborczych zmierzają do jednego, głównego celu – znalezienia możliwie najlepszego kandydata, który będzie reprezentował stronnictwo. W koncepcji tej następuje wyraźne przesunięcie lojalności i podległości strukturom partyjnym ku lojalności i podległości kandydatowi<sup>68</sup>. Przyczyna tego przesunięcia wiąże się z kolei z kreowaniem wizerunków polityków, co prawda zgodnie z gustem wyborców, lecz bardzo często w sprzeczności z rzeczywistymi kompetencjami i cechami danego kandydata<sup>69</sup>.

We współczesnej strategii wyborczej najistotniejsza nie jest prawda, ale skuteczność. Coraz częściej przed zainteresowanymi zdobyciem władzy pojawia się więc dylemat, czy w kampanii położyć nacisk na program i wizerunek formacji, czy też skoncentrować swoje działania wokół lidera lub nawet poszczególnych kandydatów<sup>70</sup>. Nie powinno to dziwić, tym bardziej gdy weźmiemy pod uwagę dość jednoznaczne w tym względzie wyniki obserwacji i badań. Otóż operowanie indywidualnym

<sup>68</sup> W. Cwalina, *Życie polityczne w cieniu marketingu politycznego*, (w:) *Społeczeństwo wirtualne, społeczeństwo informacyjne*, pod red. R. Szwed, Lublin 2003, s. 63.

<sup>69</sup> Bardzo często publiczne wizerunki oferowane przez polityków odbiegają od ich prawdziwej tożsamości. Co prawda, twórcy współczesnych teorii autoprezentacji podkreślają obowiązującą zasadę autentyczności, która oznacza, że publiczne wizerunki oferowane partnerom interakcji nie powinny być zbyt odległe od treści autentycznego „ja”, tym niemniej zaistnienie autoprezentacyjnego kłamstwa (nierzeczywistego wizerunku kandydata) jest dość prawdopodobne. E.M. Marciniak, *Polityka jako sztuka kreowania wizerunku. Między Twarzą a Maską*, (w:) *Metafory polityki...*, op. cit., s. 275. Por. K.M. McGraw, *Wizerunki polityczne: tworzenie i sterowanie*, (w:) *Psychologia polityczna...*, op. cit., s. 359-360; K. Pankowski, *Wpływ debat telewizyjnych na preferencje i zachowania wyborcze*, (w:) *Prognozy i wybory. Polska demokracja '95*, pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, R. Markowskiego, Warszawa 1997, s. 165. Jak słusznie zauważył Tadeusz Bodio: „Maski przyrastają do twarzy przywódców lub ludzi kandydujących do władzy, kryjąc ich rzeczywiste oblicza”. T. Bodio, *Polityka jako sztuka bycia wybranym*, (w:) *Polska scena polityczna. Kampanie wyborcze*, pod red. E. Pietrzyk-Zieniewicz, Warszawa, „Studia Polilogiczne” 2002, vol. 6, s. 50.

<sup>70</sup> Doskonałym przykładem dokonania takiego wyboru są chilijscy politycy z Michelle Bachelet na czele. Począwszy od 1997 roku opierają oni prowadzone przez siebie kampanie przede wszystkim na osobistych atrybutach, sloganach wyborczych i własnych (niekiedy bardzo trudnych i burzliwych) doświadczeniach życiowych, np. prześladowania w czasach reżimu Augusto José Romón Pinocheta. J.C.E. Portales, *A test of personalization of politics in Chile's 2009 presidential election*, „Cuadernos de Información” 2009, vol. 2, no. 25, s. 70.

wizerunkiem lidera daje o wiele większe możliwości dotarcia do rozmaitych segmentów elektoratu. Daje to także niezbędny w działaniach politycznych margines swobody – zwiększa elastyczność zarządzania kampanią. W ten sposób tradycyjne przywództwo, w którym wizerunek lidera politycznego łączył się z wizerunkiem formacji ustąpił miejsca koncepcji, wedle której osobowość lidera góruje nad organizacją polityczną, a jej przywódca jest nie tyle nośnikiem programu i symboliki partyjnej, ile samoistnym bytem politycznym, nadającym rynkowej wiarygodności całej grupie<sup>71</sup>. Partia polityczna, komitet staje się zaś tłem w stosunku do działalności jej/jego lidera, a media (które stanowią tu jeden z podstawowych elementów, wręcz czynnik sprawczy) mogą w łatwy i przystępny sposób skupić swoją uwagę (a pośrednio uwagę opinii publicznej) na przywódcy<sup>72</sup>. Co ważne, umacnia to jedynie przekonanie, że medialna personalizacja polityki jest równoznaczna z trywializacją demokracji<sup>73</sup>, gdzie zmanipulowany wizerunek kandydata utożsamiany jest z dewaluacją wyboru jakiego dokonuje elektorat, pozbawiony solidnej podstawy ideologicznej – ugruntowanych poglądów politycznych<sup>74</sup>.

Z dotychczasowych ustaleń wynika, że personalizacja polityki „(...) oznacza – najogólniej mówiąc – jej ujmowanie przez pryzmat osób, jednostek ludzkich, a dokładniej – wyjaśnianie przyczyn, sił napędowych, mechanizmów polityki przez właściwości jednostek, ich losy, doświadczenia, dążenia, skalę indywidualnego znaczenia i sławy”<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> M. Kolczyński, op. cit., s. 80.

<sup>72</sup> W. Peszyński, *Amerykanizacja polskich kampanii parlamentarnych 2001-2007*, „Dialogi Polityczne” 2009, nr 11, s. 152.

<sup>73</sup> W literaturze przedmiotu owa *trywializacja demokracji* sprowadzona została do koncepcji demokracji lidera (przywódcy) – kolejnego etapu rozwoju systemu demokratycznego, który poprzedzały: demokracja deliberatywna i pluralistyczdemokratyczna. Teoria lidera w demokracji oznacza rezygnację z zawartości ideologicznej na polityce na rzecz indywidualnego wizerunku kandydata. W tej nowej odmianie demokracji chodzi jedynie o odpowiednie przygotowanie komunikatu (gwarantującego utrzymanie politycznego poparcia) rozpowszechnionego za pomocą mediów. Tym samym na znaczeniu zyskuje samo opakowanie politycznego produktu. Z kolei działalność polityczna różnych podmiotów nie jest już wynikiem zainteresowania i politycznych preferencji elektoratu lecz pragnień i ambicji polityków. Nadrzędnym celem działalności politycznej staje się potrzeba utrzymania politycznego poparcia, nie zaś dążenie do zgody i kompromisu. Na politycznej scenie dominują przywódcy zaś polityka coraz częściej utożsamiana jest z działaniem nieracjonalnym, bo przepełnionym wiarą i zaufaniem do charyzmatycznej władzy lidera. A. Körösényi, op. cit., s. 4-10.

<sup>74</sup> M. Brenner, *Zjawisko personalizacji polityki*, (w:) *Strategie i mechanizmy marketingu politycznego*, pod red. J. Garlickiego, Warszawa, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 16, s. 122.

<sup>75</sup> M. Karwat, *Stereotypowa personifikacja...*, op. cit., s. 85.

Proces ten może przybierać postać heroizacji polityki, kiedy popularni politycy spostrzegani są jako herosi, a jednostkowe doświadczenie jest traktowane jako konsekwencja działania ściśle określonych grup lub osób, gloryfikowanych lub demonizowanych. Personalizacja może być również socjometryczną wizją polityki, polegającą na towarzysko-salonnym lub kumoterskim postrzeganiu mechanizmów walki, zawierania sojuszy, kompromisów lub mediacji<sup>76</sup>.

### 3. Personalizacja polityki na poziomie lokalnym

Wciąż replikowane, choć prawdziwe pozostaje stwierdzenie, że personalizacja polityki stanowi proces złożony i wieloprzyczynowy, który nie może zostać zinterpretowany wyłącznie przez jedno wyjaśnienie<sup>77</sup>. Istotę tego mechanizmu można natomiast sprowadzić do twierdzenia, że najważniejszym czynnikiem determinującym wyborcze decyzje jest przywódca i jego społeczno-polityczny wizerunek<sup>78</sup>. Zasadne wydaje się również domniemanie, że o personalizacji, czy też prezydencjalizacji mówić można w kontekście upodabniania się elekcji parlamentarnych do prezydenckich, i to bez jednoczesnych zmian instytucjonalnych w ramach poszczególnych systemów politycznych<sup>79</sup>. Już bezpośrednio wiążąc personalizację z samą rywalizacją wyborczą, względnie zabiegami marketingowymi<sup>80</sup>, przyjąć możemy również założenie zgodne, z którym personalizacja to koncentracja na poszczególnych politykach, zajmujących stanowiska publiczne z jednoczesnym pomijaniem samej zawartości merytorycznej debaty publicznej i wyborczej<sup>81</sup>.

Coraz liczniejsze publikacje, w swej materii dotyczące kwestii personalizacji polityki, powielają jednak nie tylko tezę o tym, że przywódca stanowi najbardziej rozpoznawalny symbol<sup>82</sup>, ale także, iż jest

<sup>76</sup> Por. J. Mandrosz, *Czynniki ograniczające racjonalność decyzji politycznych*, (w:) *Podstawy psychologii politycznej*, pod red. K. Skarżyńskiej, Poznań 2002, s. 171-172.

<sup>77</sup> E.M. Marciniak, *Personalizacja zachowań wyborczych w Polsce w kontekście Modelu Zgodności Preferencji Politycznych*, Warszawa 2013, s. 27.

<sup>78</sup> W. Peszyński, *Personalizacja politycznych preferencji*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3, s. 173.

<sup>79</sup> Zob. W. Peszyński, *Prezydencjalizacja zachowań elektoratu w roku „niewyborczym” 2012*, „Preferencje Polityczne” 2013, nr 6, s. 75-90.

<sup>80</sup> Zob. Ł. Scheffs, *Socjotechniczne aspekty personalizacji polityki*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2015, vol. 45, s. 25-42.

<sup>81</sup> M. Hartliński, *Prezydencjalizacja współczesnej polityki*, „Szkice Humanistyczne” 2012, t. 12, nr 2, s. 91.

<sup>82</sup> W. Peszyński, *Personalizacja kampanii parlamentarnej w Polsce 2011 roku*,

to zagadnienie interdyscyplinarne<sup>83</sup>. Będąc świadomi złożoności tego fenomenu, jak również ogromu perspektyw teoretycznych i ujęć definicyjnych nie zamierzamy szerzej włączać się w dyskusje semantyczne i terminologiczne, związane z tym zagadnieniem<sup>84</sup>. Czyniąc tak, a tym samym uznając za udowodnioną tezę zgodnie, z którą od kilkunastu lat zauważalny jest wzrost znaczenia przywódców na krajowych scenach politycznych, ustępujemy przed argumentem, że wyborcy częściej głosują, kierując się lojalnością i zaufaniem do konkretnej osoby niż „abstrakcyjnego” ugrupowania. Przychylamy się także do stanowiska, że wiele jest dowodów na przesunięcie się władzy politycznej z rąk organów kolektywnych, w ręce przywódców politycznych<sup>85</sup>.

Oczywiście nie oznacza to, że bezwiednie akceptujemy założenie o całkowitej marginalizacji ideologii politycznej, a w konsekwencji programów politycznego działania. Z badań prowadzonych m.in. przez Andrzeja Falkowskiego i Małgorzatę Michalak wynika, że przynajmniej programy wyborcze nadal odgrywają istotne znaczenie w decyzji podejmowanej przez wyborców. Nawet więcej, prowadzone badania kształtowania pamięci wyborców sugerują, że związki przyczynowo-skutkowe percepcji wizerunku polityków przebiegają od oceny programu wyborczego do pozostałych cech wizerunku. Otrzymane przez te dwójkę badaczy wyniki wskazują, iż ocena programu wyborczego określa *de facto* ocenę cech osobowościowych kandydatów. Ci sami autorzy konstatują dalej, że wobec tego w przygotowaniu strategii wyborczych nie można skupić się jedynie na cechach osobowych lub programie wyborczym polityka. Okazuje się, że obydwie te elementy wizerunku kandydata są ze sobą połączone w określonym związku i rozpatrywanie ich oddzielnie może zdecydować o niepowodzeniu wyborczym<sup>86</sup>.

Niezależnie od powyższego nas, zarówno ze względu na własne zainteresowania, jak i analizowane badania empiryczne, szczególnie interesuje jednak wybór odpowiedniej perspektywy do badań nad procesem personalizacji polityki. W przeciwieństwie do znanych nam

---

„Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, vol. 35, s. 62. Por. Ł. Scheffs, *Lider polityczny w totalitarnym i demokratycznym systemie politycznym. Pozorna opozycja?*, „Refleksje” 2010, nr 2, s. 131-140.

<sup>83</sup> G. Rahat. T. Sheaffer, op. cit., s. 70-72.

<sup>84</sup> Zob. Ł. Scheffs, *Proces personalizacji polityki*, (w:) *Komunikowanie społeczne w badaniach młodych naukowców*, pod red. J. Karwata, Poznań 2012, s. 287-304.

<sup>85</sup> L. Skiba, *Rządzić państwem. Centrum decyzyjne rządu w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2010, s. 26.

<sup>86</sup> A. Falkowski, M. Michalak, *Wsteczne kształtowanie pamięci oceny programu wyborczego polityka. Przyczynowa struktura pamięci wizerunku kandydata*, „Psychologia Społeczna” 2011, t. 6, nr 4, s. 364.

publikacji, nie chcemy jednak zajmować się wpływem personalizacji na przemiany społeczne, kulturowe i oczywiście polityczne. Drugorzędne w tym przypadku jest dla nas także poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o przyczyny postępującego wciąż procesu personalizacji. Te zresztą, jak sugerowaliśmy wcześniej, są już dość dobrze zbadane i opisane<sup>87</sup>. W naszym przekonaniu ważkie i wciąż niezgłębione pozostaje natomiast zagadnienie personalizacji na poziomie lokalnym<sup>88</sup>. Ten obszar badań wydaje się nam o tyle kuszący, że w Polsce pierwsze studia nad personalizacją polityki na szczeblu regionalnym pojawiły się całkiem niedawno<sup>89</sup>.

Dziś jeszcze nie jesteśmy w stanie w sposób jednoznaczny odpowiedzieć na pytanie o zakres koniecznych badań. Z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić możemy jednak, że nasze dociekania dotyczyć będą – o czym była już mowa powyżej – aspektu podmiotowego, a dokładniej cech osobowościowych przywódców uwzględnianych przez potencjalnych wyborców i samego sposobu postrzegania lokalnego lidera politycznego<sup>90</sup>. To ujęcie problematyki spersonalizowanej w Polsce władzy na poziomie lokalnym, w świetle poczynionej przez nas kwerendy, nie doczekało się jak dotąd wnikliwych analiz. Odmienne ta kwestia wygląda natomiast na poziomie ogólnopolskim, gdzie studia z zakresu wizerunku politycznego i przyczyn wzrostu znaczenia tego aspektu współcześnie uprawianej polityki zyskują wciąż na znaczeniu<sup>91</sup>.

W literaturze przedmiotu wskazuje się aż siedem typów personalizacji:

- personalizację instytucjonalną: zmiany instytucjonalne, które za priorytet uznaj promowanie indywidualnych polityków;

<sup>87</sup> Zob. J.G. Blumer, D. Kavanagh, *The Third Age of Political Communication: Influences and Features*, „Political Communication” 1999, vol. 16, no. 3, s. 209-230.

<sup>88</sup> K. Niklewicz, *Sposób na wyborcę*, „Analiza”, Instytut Obywatelski 2014, nr 5, s. 2.

<sup>89</sup> Zob. W. Peszyński, *Kandydat czy partia? W poszukiwaniu determinant zachowań wyborczych elektoratu*, „Preferencje Polityczne” 2011, nr 2, s. 227-247. Por. M. Bukowski, J. Flis, A. Hess, A. Szymańska, *Opcja czy osoba? Upartejtnienie versus personalizacja w wyborach samorządowych*, Karków 2011.

<sup>90</sup> A. Turska-Kawa, *Osobowościowe predykatory zachowań wyborczych. Rozważania w kontekście modelu „wielkiej piątki”*, „Preferencje Polityczne” 2011, nr 2, s. 165-186.

<sup>91</sup> P. Pawełczyk, B. Jankowiak, *Cechy wizerunku politycznego a emocje w głosowaniu na Bronisława Komorowskiego i Jarosława Kaczyńskiego w wyborach prezydenckich w 2010 roku. Raport z badań postaw politycznych studentów*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 2, s. 35-43. Por. E.M. Marciniak, *Percepcja cech osobowości Jarosława Kaczyńskiego i Donalda Tuska przez ich zwolenników*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, vol. 39, s. 64-74.

- skupienie się na politykach: gdy osobowości zyskują uwagę mediów kosztem partii;
- potraktowanie wizerunku przywódcy partyjnego jako uosobienia partii: lider jako główna osobowość partii w ocenie polityków i wyborców;
- indywidualne polityczne kompetencje: indywidualne kompetencje zawodowe szczególnie oceniane przez media;
- osobiste narracje: osobiste zaplecze i emocje pojedynczych polityków ukazywane przez media;
- prywatyzacja: coraz większe zainteresowanie prywatnym życiem polityków;
- personalizacja zachowań politycznych: tendencja do pomniejszania działalności partii na korzyść jednostkowych zachowań politycznych<sup>92</sup>.

Z typologii tej wynika jednak jedynie to, że kategoria personalizacji jest złożona i obejmuje działania partii, polityków, mediów i wyborców. Na dodatek analiza polskiej literatury przedmioty pozwala na stwierdzenie, że krajowe badania oscylują jedynie w obrębie ujęcia instytucjonalnego lub behawioralnego. Aspekt instytucjonalny personalizacji ma związek z samym sposobem konstruowania list wyborczych. Najjaskrawszym tego przykładem są starania związane z lokowaniem na wyborczych listach społecznie popularnych osób, których profil (wizerunek) nie musi być w ogóle zbieżny z platformą programową danej opcji politycznej<sup>93</sup>. Wspomniana „popularność” przejawia się zresztą w wielu obszarach, np. instytucjonalizacji debat telewizyjnych najbardziej liczących się liderów partii politycznych<sup>94</sup>, czy wprost przyjętej strategii poszczególnych komitetów, ale i zawartością mediów w kampanii wyborczej<sup>95</sup>. Wyraz takiemu podejściu do samej rywalizacji wyborczej dano nie tylko przy okazji różnych elekcji krajowych. Ten sposób systemowego podejścia do procesu personalizacji całej polityki ma miejsce – przynajmniej w polskich realiach politycznych – także na poziomie wyborów do Parlamentu Europejskiego<sup>96</sup>. Dodatkowo pojawiają się opracowania,

<sup>92</sup> D. Piontek, op. cit., 114.

<sup>93</sup> W. Peszyński, *Społeczne oddziaływanie strategii list wyborczych*, „Preferencje Polityczne” 2009, t. 1, s. 60.

<sup>94</sup> W. Peszyński, *Prezydencjalizacja zachowań elektoratu...*, op. cit., s. 84.

<sup>95</sup> W. Peszyński, *Personalizacja politycznych preferencji...*, op. cit., s. 178.

Por. W. Peszyński, *Personalizacja kampanii...*, op. cit., s. 64.

<sup>96</sup> T. Jędrzejczak, *Eurowybory 2009. Personalizacja polityki*, „Realia i co Dalej...” 2009, nr 4, s. 87-92. Por. Ł. Scheffs, *Polska wideopolityka w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, (w:) *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, pod red. M. Jezińskiego, W. Peszyńskiego, A. Sekleckiej, Toruń 2010, s. 77-90.

w których analizie poddawany jest sam sposób konstrukcji list wyborczych, a nade wszystko systemu wyborczego. Niektórzy badacze zwracają uwagę m.in. na wpływ kandydatów na głosowanie, uwzględniając dodatkowo przyjęte w danym kraju rozwiązania systemowe. Dobrym przykładem jest tu głosowanie w mieszanych systemach wyborczych, gdzie o ile wyborca w części proporcjonalnej systemu wyborczego udziela poparcia liście najbardziej przez siebie preferowanego ugrupowania, to w okręgu jednomandatowym popiera już tego kandydata, którego walory indywidualne (np. doświadczenie, zasługi w pracy na rzecz danej społeczności zamieszkującej okręg) przedkłada nad afiliację partyjną oraz szanse na zdobycie mandatu. W ten sposób cechy szczególne kandydata oraz jego osobisty apel skierowany bezpośrednio do elektoratu czynią zeń beneficjenta głosowania<sup>97</sup>. Ujęcie behawioralne z kolei oscyluje wokół skutków, jakie w kontekście preferencji głosujących kształtują partyjni przywódcy<sup>98</sup>.

W Polsce wizerunek, definiowany choćby jako uproszczony obraz osoby w oczach odbiorcy<sup>99</sup>, niejednokrotnie był już obiektem badań. Dokonywane w trakcie tych prac oceny opierano na bardzo podobnych kryteriach: skuteczności w działaniu, kompetencjach, dbałości o dobro państwa<sup>100</sup>. Szybko udoskonalono tego rodzaju empirie, sednem poszukiwań czyniąc nie tyle wizerunek polityków, co raczej profil symboliczny kandydata. Philippe Braud pisał o nim w następujący sposób: „Głównymi atutami w kampanii wyborczej są – dobry wizerunek osobisty oraz popularna etykieta partyjna; powiązanie tych dwóch elementów stanowi profil symboliczny. Rozumiemy przez to narzucony w czasie kampanii wyborczej system prezentacji, który zastępuje rzeczywistą tożsamość kandydata, przynajmniej w oczach tych, którzy go nie znają osobiście”<sup>101</sup>.

W pełni profesjonalne badania dotyczące bezpośrednio cech osobowości polityków, a pośrednio personalizacji polityki wypracowano jednak dopiero na gruncie psychologii polityki. Przedstawiciele tej dyscypliny interesowały takie elementy złożonego procesu personalizacji,

<sup>97</sup> J. Salamon, *Wpływ kandydatów na głosowanie podzielone w mieszanych systemach wyborczych*, „e-Politikon” 2012, nr 3, s. 189.

<sup>98</sup> M. Marsh, *Candidates or parties? Objects of electoral choice in Ireland*, „Party Politics” 2007, nr 13, s. 502-527.

<sup>99</sup> M. Cichosz, *Wizerunek lidera politycznego*, w: *Marketing polityczny. W poszukiwaniu strategii wyborczego sukcesu*, pod red. M. Jezińskiego, Toruń 2005, s. 79.

<sup>100</sup> P. Antkowiak, Ł. Scheffs, *Personalizacja polityki w świetle wyników badań opinii publicznej. Przegląd wybranych badań*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 2, s. 201-218.

<sup>101</sup> P. Braud, *Rozkosze demokracji*, Warszawa 1995, s. 210.

jak: poziom spostrzegania podobieństw poglądów pomiędzy wyborcami a wybieranymi przez nich politykami, ocena stałości postaw polityków wobec ważnych problemów społeczno-politycznych, porównywanie zgodności między głoszonymi przez polityków poglądami a działaniami, wartościowanie decyzji politycznych w kategoriach sprawiedliwości społecznej oraz opinia dotycząca kompetencji i dbałości o interesy wyborców<sup>102</sup>.

Punktem wyjścia dla tego rodzaju eksploracji stała się z kolei identyfikacja wyborców z reprezentującymi ich politykami przez pryzmat cech osobowości, a w szczególności – zgodność osobowościowa wyborców i wybranych (popieranych) przez nich polityków. Wyraz takiemu stanowisku dali m.in. Philip G. Zimbardo i Gian V. Caprara konstruując model zgodności preferencji politycznych. Badacze ci zwrócili uwagę na fakt, że współczesna polityka stała się spersonalizowana ze względu na to, że indywidualne cechy polityków i wyborców znacznie zyskały na znaczeniu w dyskursie politycznym. Samo to znaczenie odzwierciedla się w zachowaniach wyborczych społeczeństwa. Wyborcy często głosują na tych kandydatów, których cechy osobowościowe odpowiadają ich własnym. Innymi słowy, to podobieństwo jest czynnikiem poparcia wyborczego. Model zgodności preferencji politycznych zaproponowany i zoperacjonalizowany przez P.G. Zimbardo i G.V. Caprara stanowi, że cechy osobowości przyciągają uwagę wyborców bardziej niż poglądy i programy polityczne, a kandydaci w trakcie kampanii polaryzują stanowiska i podkreślają cechy charakteru, na podstawie których wyborcy mogą zrationalizować (usprawiedliwić) swój wybór<sup>103</sup>.

Rozwinięciem opisanego powyżej paradygmatu stały się badania dotyczące cech osobowości polityków i wyborców. Na ich podstawie udało się ustalić, że ludzie opisują osobowości innych na takich samych wymiarach, na jakich kreują własną osobowość. Niemniej politycy są spostrzegani przez pryzmat ograniczonej liczby wymiarów. Przyczyną redukcji liczby tych wymiarów można upatrywać m.in. w procesie selekcji. Nie jest bowiem wykluczone, że w procesie kreowania wizerunku polityków w ich tożsamości łączy się pewne cechy, które są pożądane przez wyborców. Systematyczne promowanie takich samych wiązek cech może z kolei przekładać się na przekonania wyborców o ich współwystępowaniu w osobowości polityków. Inną możliwą przyczyną redukcji liczby

<sup>102</sup> M. Urban, *Mechanizm legitymizacji przywódców politycznych w świetle teorii i praktyki marketingu politycznego*, (w:) *Przywódstwo polityczne*, pod red. T. Boddio, Warszawa, „Studia Politologiczne” 2001, vol. 5, s. 279.

<sup>103</sup> Zob. G.V. Caprara, P.G. Zimbardo, *Personalizing Politics. A Congruency Model of Political Preference*, „American Psychologist” 2004, vol. 59, no. 7, s. 581-594.

wymiarów percepcji osobowości polityków może być także sam proces spostrzegania. Wyborcy często stosują strategię ekonomii poznawczej. Posługując się heurystykami (uproszczonymi regułami wnioskowania), radząc sobie z ogromem docierających do nich informacji. Prowadzi to jednak do uformowania się uproszczonego schematu spostrzegania przywódcy politycznego, a także partii, komitetu, grupy osób, które on reprezentuje. Nawet więcej, następuje ograniczenie jedynie do cech, które zwiększają prawdopodobieństwo pewnych zachowań polityka, kiedy zostanie wybrany na dane stanowisko<sup>104</sup>.

Finalnym założeniem zasygnalizowanych powyżej badań i analiz ma więc być próba uchwycenia cech osobowościowych kandydatów i ich wyborców na poziomie lokalnym. Nim jednak uda nam się zrealizować to – w naszym przekonaniu – ambitne założenie za zasadne uznajemy w ogóle wskazanie (także w ramach badań empirycznych) symptomów faktycznego występowania personalizacji polityki na szczeblu samorządu terytorialnego. Dodatkowo interesuje nas to zarówno w ramach działalności wyborczej, jak i międzywyborczej. Temu też celowi został podporządkowany ostatni rozdział tej pracy.

<sup>104</sup> Zob. P. Oleś, *Kontrowersje wokół „Wielkiej Piątki”*, „Czasopismo Psychologiczne” 2000, t. 6, nr 1-2, s. 7-18. Por. E. Hornowska, K. Kaliszewska, *Neurogenetyczna koncepcja osobowości R.C. Cloningera – związki z teorią PEN H.J. Eysencka oraz Model Wielkiej Piątki w ujęciu P.T. Costy i R.R. McCrae*, „Czasopismo Psychologiczne” 2003, t. 9, nr 1, s. 7-14; P. Szarota, *Wielka piątka – stare problemy, nowe wątpliwości*, „Roczniki Psychologiczne” 2008, t. 11, nr 1, s. 127-138; J. Miluska, *„Wielka Piątka” a preferencje polityczne*, w: *Polityka i politycy. Diagnozy – oceny – doświadczenia*, pod red. J. Miluskiej, Poznań 2009, s. 505-521; W. Strus, J. Ciecuch, T. Rowiński, *Kołowy model struktury cech osobowości w ujęciu Lewisa Goldberga*, „Studia Psychologica” 2011, nr 11, s. 65-93; W. Strus, J. Ciecuch, *Poza wielką piątkę – przegląd nowych modeli struktury osobowości*, „Polskie Forum Psychologiczne” 2014, t. 19, nr 1, s. 17-49.

## ROZDZIAŁ VI

### EMPIRYCZNE UZASADNIENIA DLA PROCESU PERSONALIZACJI POLITYKI

#### I. Postrzeganie cech osobowości a charakterystyka przymiotnikowa liderów politycznych w Polsce – przegląd wybranych badań

Mając na względzie to, co zostało wyartykułowane w poprzednich rozdziałach można założyć, że podstawowa determinanta zachowań politycznych i wyborczych jaką była jeszcze niedawno opcja polityczna ustępuje obecnie miejsca indywidualnym walorom poszczególnych kandydatów<sup>1</sup>. W jakikolwiek sposób próbując bronić dziś zawartości merytorycznej współczesnej polityki moglibyśmy jedynie powtórzyć za Markiem Wilhelmem, że „program, to także osobowość, charakter, poziom dynamizmu, pozycja, wygląd, nawet tembr głosu, a także sposób, w jaki polityk znajduje się na politycznej scenie – słowem, jego wizerunek”<sup>2</sup>.

Szczególnie okres wyborów niesie ze sobą zapotrzebowanie na starannie modelowany wizerunek danego kandydata, choć prawda jest taka, że i w okresie międzywyborczym podejmowany jest cały ciąg działań związanych ze spersonalizowaniem dyskursu politycznego<sup>3</sup>. Dzieje się tak dlatego, że w epoce mediatyzacji (transformacji zachowań uczestników komunikowania politycznego związanej z istnieniem, stałym i silnym oddziaływaniem mediów), wyborcy jak nigdy wcześniej operują uproszczeniami, które pozwalają im na orientację na rynku wyborczym. Kiedy z kolei podmiotów rywalizacji politycznej jest wiele, szczególnie ważne staje się odpowiednie ich wyeksponowanie<sup>4</sup>. Jak trafnie zauważył Kamil Fil: „Kiedy nie ma jednej słusznej ideologii ani obowiązującej religii, kiedy władza staje się całkowicie zależna od społeczeństwa, kiedy każdy

<sup>1</sup> Por. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu 1989 r. (wstępne refleksje)*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 8, s. 10.

<sup>2</sup> M. Wilhelmi, *Polityczność wizerunku (o rynku politycznym)*, „Marketing i Rynek” 1997, nr 7, s. 35.

<sup>3</sup> Zob. M. Jeziński, *Wizerunek polityczny jako element strategii wyborczej*, (w:) *Kampania wyborcza: marketingowe aspekty komunikowania politycznego*, pod red. B. Dobek-Ostrowskiej, Wrocław 2005, s. 115-116.

<sup>4</sup> A. Kasińska-Metryka, *Wizerunek kandydata na prezydenta – polityczna poprawność kontra marketingowe wyzwania. Analiza wizerunku D. Tuska i L. Kaczyńskiego na podstawie kampanii prezydenckiej w Polsce w 2005 roku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2006, vol. 14-15, s. 158.

dotatkowy jeden procent oddanych głosów może przechylić szalę zwycięstwa, wtedy najważniejsze dla polityka staje się zdobycie akceptacji, sympatii i poparcia wyborców, poprzez jak najlepsze **zaprezentowanie się** w ich oczach<sup>5</sup>. Tak więc oprócz politycznych cech danego lidera/kandydata uwzględnia się także jego cechy niepolityczne, np. charakter, aparycję, uczciwość, pracowitość, posiadane kompetencje<sup>6</sup>.

Indywidualizacja współczesnej polityki dotyczy także przywództwa politycznego<sup>7</sup>. Otóż w okresie nowoczesnych technologii komunikacyjnych, przechodzenia od partii masowych do kadrowych (wyborczych), fluktuacyjności obszaru polityki, braku czytelnych i przestrzeganych reguł politycznych, zachwiania sfery aksjologicznej, a w końcu wreszcie zmiany akcentu tego, co determinuje przywództwo, wzrasta społeczne zapotrzebowanie na uproszczone wzory poznawcze<sup>8</sup>. Innymi słowy, politykę współczesną, realizowaną w ramach systemu demokratycznego, zdominowały *labels* – etykiety. Wyborca kojarzy osobę polityka przez pryzmat własnych wyobrażeń, wzbogaconych wizerunkiem wykreowanym przez specjalistów. Oferta polityczna coraz częściej bywa utożsamiana z osobą jej „dostawcy”, a więc kandydata, niż programem politycznym i jego zawartością<sup>9</sup>. Dany przekaz staje się bowiem bardziej wyrazisty, kiedy odwołuje się do charyzmatycznego lidera czy kandydata. Blask takiego przywództwa może również oświecać innych kandydatów, którzy

<sup>5</sup> K. Fil, *Kreowanie wizerunku polityków afektem współczesnej sceny politycznej*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2003, vol. 11, s. 51.

<sup>6</sup> D. Przybysz, *Wyrazistość na scenie politycznej i niepewność wyborcy*, „Studia Socjologiczne” 2003, nr 1(168), s. 83.

<sup>7</sup> Więcej na temat przywództwa we współczesnych systemach demokratycznych przeczytać można w artykule: E. Wilczyńska, J. Juja, *Współczesne przywództwo charyzmatyczne a ustrój demokratyczny*, „Homines Hominibus” 2011, vol. 7, s. 101-114.

<sup>8</sup> W tym miejscu warto wspomnieć jedynie o tym, że: po pierwsze, proces ten szczególnie silnie występuje w młodych demokracjach Europy Wschodniej, gdzie mechanizmy demokratyczne nie są jeszcze dobrze ugruntowane, a społeczeństwo bardziej koncentruje się na osobowości polityków niż na głoszonej przez nich programach reform. A. Falkowski, *Praktyczna psychologia poznawcza: marketing i reklama*, Gdańsk 2003, s. 88; po drugie, że dla rozwoju personalizacji (prezycjencjalizacji) polityki dogodne warunki gwarantuje bardziej „giętki”, dość swobodnie podchodzi do idei podziału władzy i może być w rozmaity sposób realizowany w praktyce, czasami bardziej czasami mniej nawiązując do swojego teoretycznego wzorca. J. Szymanek, *System rządów premierowskich jako nowy typ systemu rządów: «casus» Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 1, s. 65-66.

<sup>9</sup> A. Kasińska-Metryka, *Wizerunek polityczny – tworzenie, oddziaływanie, skuteczność. Analiza na podstawie współczesnej sceny politycznej*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, nr 2, s. 71-73.

w tym celu wspierają się np. wspólnymi fotografiami czy też przywołują na ulotkach rekomendacje „wodza”<sup>10</sup>.

Niezwykłe istotnym elementem transformacji systemu politycznego staje się więc proces personalizacji polityki. To liderzy nadają dziś styl organizacji i budują jej tożsamość. To bowiem jak polityk wygląda i zachowuje się wpływa nie tylko na jego osobisty wizerunek, ale także na wizerunek całej formacji, której jest reprezentantem<sup>11</sup>.

Podobny pogląd zdaje się podzielać Mariusz Kolczyński<sup>12</sup>, który wprost utożsamia personalizację lub prezydencjalizację z marketingiem politycznym i kampanią wyborczą. Zdaniem tego badacza personalizacja polega „na przeniesieniu punktu ciężkości działań kampanijnych z partii i jej programu na lidera partyjnego i oparciu strategii politycznej na jego wizerunku; prowadzi to do bardzo uproszczonego widzenia gry politycznej, podstawą sukcesu nie jest już dobry program odnoszący się do najważniejszych problemów, ale odpowiednio dobrany przywódca partyjny”<sup>13</sup>. Co ważne, wyraźna personifikacja życia politycznego, obserwowana na świecie i w Polsce zachęca przede wszystkim do wyjątkowej dbałości o wizerunek polityków<sup>14</sup>.

Niezależnie od powyższego nadal trwa spór o to, czy proces personalizacji polityki faktycznie istnieje, a na pewno o to, jak należy go badać. Dla niektórych kluczem są bowiem przeszłe i terażniejsze działania polityczne indywidualnych kandydatów, dla innych przekształcenia w ramach systemu politycznego czy organizacji i funkcjonowania partii politycznych<sup>15</sup>. Olga Gorbaniuk np. wskazuje, że badania nad

<sup>10</sup> A. Kasińska-Metryka, *Środki oddziaływania reklamy w kampaniach wyborczych*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 2, s. 59-60.

<sup>11</sup> L. Kuras, *Kształtowanie wizerunku politycznego w perspektywie etycznej*, (w:) *Wartości etyczne w kampaniach wyborczych 2005 roku*, pod red. D. Walczak-Duraj, Pabianice 2006, s. 150-151. Por. R. Wiszniowski, *Wprowadzenie do teorii marketingu politycznego*, (w:) *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, pod red. A.W. Jabłońskiego, L. Sobkowiaka, Wrocław 2002, s. 53.

<sup>12</sup> Por. A. Mughan, *Media and the Presidentialization of Parliamentary Elections*, Hampshire 2000, s. 3-4; G. Ulicka, *Demokracje zachodnie. Zasady, wartości, wizje*, Warszawa 1992, s. 122; B. Dobek-Ostrowska, *Nowe strategie komunikacyjne aktorów politycznych*, „Zeszyty Politologiczne” 2005, z. 5, s. 24.

<sup>13</sup> M. Kolczyński, *Wpływ metod marketingowych na transformację kultury politycznej*, „Psychologia” 2003, z. 10, s. 233. Por. J. Miciński, *Wybory wizerunków, czyli o różnych strategiach w warszawskiej kampanii prezydenckiej*, „Kultura Popularna” 2003, nr 2, s. 133.

<sup>14</sup> T. Załona, *Wybrane aspekty psychologiczne kształtowania wizerunku polityka*, „Krakowskie Studia Małopolskie” 2006, nr 10, s. 87.

<sup>15</sup> Zob. P. Isotalus, P. Almonkari, *Trends of Political Communication and Political Leadership. Perspectives of Finnish Media and Party Leaders*, Paper presented at 61<sup>st</sup> Political Studies Association Annual Conference „Transforming Politics:

osobowością polityków można sprowadzić do trzech głównych nurtów: (1) bezpośredniego lub (2) pośredniego pomiaru osobowości polityków oraz (3) pomiaru spostrzeganych cech osobowości polityków<sup>16</sup>. I to właśnie ta ostatnia perspektywa stanowi dla nas właściwy przedmiot zainteresowania. Podobnie jak ma to miejsce w modelu „wielkiej piątki” interesujący nas sposób badania postępującego procesu personalizacji polityki zasadza się na nurcie leksykalnym, którego podstawowe założenie wskazuje, że wyrazem różnic indywidualnych jest język. Różnice indywidualne najważniejsze dla kontaktów międzyludzkich są zakodowane w postaci pojedynczych terminów w części języków świata lub we wszystkich. Oznacza to, że w języku naturalnym ukryta jest struktura osobowości<sup>17</sup>. W przypadku koncepcji „wielkiej piątki” analizy słów, głównie przymiotników, doprowadziły do powstania modelu osobowościowego opartego właśnie na pięciu czynnikach. Co więcej, te same czynniki uwzględniono w wielu różnych kwestionariuszach. W klasycznych badaniach „wielkiej piątki” podstawowymi wymiarami stały się: ekstrawersja, neurotyczność, otwartość na doświadczenie, ugodowość i sumienność<sup>18</sup>. Zresztą na polskim gruncie zagadnienie personalizacji polityki właśnie z uwzględnieniem modelu zgodności

---

New Synergies” 19-21 April 2011, London, s. 2, [http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2011/924\\_456.pdf](http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2011/924_456.pdf), z dnia 12.06.2011 r. Por. G. Rahat, T. Sheaffer, *The Personalization(s) of Politics: Israel, 1949-2003*, „Political Communication” 2007, vol. 24, s. 65-80; D. Hayes, *Has Television Personalized Voting Behavior?*, „Political Behavior” 2009, vol. 31, no. 2, s. 231-260; H. Kriesi, *Personalization of national election campaigns*, Paper prepared for the 60<sup>th</sup> Political Studies Association Annual Conference, 29 March – 1 April 2010, Edinburgh UK, s. 1-28, <http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2010/13791168.pdf>, z dnia 12.06.2011 r.

<sup>16</sup> O. Gorbaniuk, *Wymiary dyferencji profili spostrzeganych cech osobowości polskich polityków: analiza danych zagregowanych*, „Psychologia Społeczna” 2009, t. 4, nr 1-2(10), s. 89.

<sup>17</sup> E.M. Marciniak, *Percepcja cech osobowości Jarosława Kaczyńskiego i Donalda Tuska przez ich zwolenników*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, vol. 39, s. 64.

<sup>18</sup> E. Czerniawska, *„Wielka Piątka” a aktywność strategiczna i osiągnięcia w uczeniu się uczniów gimnazjum i liceum*, „Psychologia Rozwojowa” 2008, t. 13, nr 2, s. 73. O innej jeszcze perspektywie badań nad wizerunkiem i wizerzeniem publicznego wyobrażenia polityków przeczytać można m.in. w artykułach: J.L. Sielskiego, *Tworzenie się osobowości politycznej przywódców partyjne*, pod red. J.L. Sielskiego, M. Czerwiński, Toruń 2008, s. 91-111; P. Pawelczyk, *Osobowość – szansa czy przeszkoda na drodze prezydentury w Polsce?*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2011, vol. 27, s. 9-23.

preferencji politycznych, dla którego podstawa jest koncepcja „wielkiej piątki” najdobitniej zaprezentowała Ewa M. Marciniak<sup>19</sup>.

Dla nas punktem odniesienia będą opinie obywateli dotyczące polityków. Przede wszystkim ich wyobrażenia, poza modelem „wielkiej piątki”, jako: idealnego przywódcy, męża stanu, administratora, formułowane na przestrzeni ostatnich dwudziestu pięciu lat w Polsce. W orbicie naszego zainteresowania znajdują się bowiem kryteria oceny polityków, nie zaś postawy wobec konkretnych osób. Tym samym nieustannie poszukujemy odpowiedzi na pytanie o to, jakie cechy współcześnie powinien posiadać lider polityczny, i czy faktycznie na politykę (działania polityczne) wyborcy patrzą nade wszystko przez pryzmat osób pełniących ważne funkcje społeczne?

Raz jeszcze odwołując się do wypracowanych już koncepcji teoretycznych stwierdzić można, że w toku dalszego wywodu będziemy się starali położyć silny akcent na prezentację i wpływ (siłę uderzenia). Prezentacja powiązania jest z przywódcą jako głównym podmiotem kreowanej idei czy reprezentowanej partii – lider staje się wówczas publicznym wizerunkiem. Siła uderzenia dotyczy zaś wpływu, jaki na decyzję elektoratu ma dany przywódca. W porównaniu do prezentacji wpływ nie zależy jedynie od roli mediów, ale także od instytucjonalnej struktury politycznej lidera<sup>20</sup>.

Szeroko rozumiany wizerunek jest obiektem badań opinii publicznej niemal od początku III RP. W pierwszych latach po 1989 roku, ale i obecnie prowadzone wywiady dotyczyły m.in. społecznego wizerunku Sejmu, *imagó* partii politycznych, wizerunku posłów, oceny działania władz i całej klasy politycznej w związku z istotnymi wydarzeniami w kraju i poza jego granicami<sup>21</sup>. Dokonywane w trakcie tych badań

<sup>19</sup> E.M. Marciniak, *Personalizacja zachowań wyborczych w Polsce w kontekście Modelu godności Preferencji Politycznych*, Warszawa 2013.

<sup>20</sup> M. Brenner, *Zjawisko personalizacji politycznej*, (w:) *Strategie i mechanizmy marketingu politycznego*, pod red. J. Garlickiego, Warszawa, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 16, s. 118.

<sup>21</sup> Zob. *Spółeczny wizerunek sejmu*, Komunikat z badań, BS/21/17/93, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 1993, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=0967>, z dnia 21.04.2012 r.; *Partie polityczne – ich poparcie i społeczny image*, Komunikat z badań, BS/65/53/93, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 1993, z dnia 21.04.2012 r.; <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=1004>, z dnia 21.04.2012 r.; *Spółeczny obraz Sejmu RP II kadencji oraz wizerunek jego posłów*, Komunikat z badań, BS/128/126/96, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 1996, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=1631>, z dnia 21.04.2012 r.; R. Boguski, *Spółeczny wizerunek posła*, Komunikat z badań, BS/180/2007, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2007, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=3837>, z dnia 21.04.2012 r.; B. Roguska, *Ocena działań*

oceny opierano na bardzo podobnych kryteriach: skuteczność w działaniu, kompetencje, dbałość o dobro państwa<sup>22</sup>. Szybko jednak prze-modelowano nieco ten rodzaj empirii, sednem poszukiwań czyniąc wizerunek polityków. Rozpoczęto np. w miarę systematyczne badania dotyczące oceny wizerunku osób pełniących aktualnie funkcję Prezesa Rady Ministrów<sup>23</sup>. Tym samym już na wstępie potwierdzając niejako tezę, zgodnie z którą o postępującym procesie personalizacji polityki można mówić także w ramach systemu parlamentarno-gabinetowego<sup>24</sup>. Prym w zakresie tego rodzaju badań wieździe Centrum Badania Opinii Społecznej.

Już jedno z pierwszych badań potwierdziło przypuszczenie, że opinia publiczna swoją wiedzę dotyczącą polityków, nadto zaś swoje wyobrażenia dotyczące posiadanych przez nich cech czerpie przede wszystkim ze źródków społecznego przekazu. Więcej nawet, w większości przypadków ocena danego polityka, np. Prezesa Rady Ministrów, w sposób jednoznaczny związana jest z pełnioną funkcją. Autorzy analizowanych badań wprost twierdzą, że dany polityk ma okazję kształtować swój publiczny i polityczny wizerunek od momentu rozpoczęcia pracy na danym stanowisku, np. premiera<sup>25</sup>.

Równie szybko, co systematyczne badania i dookreślenie przemożnego wpływu mediów w trakcie kreowania wizerunku poszczególnych polityków, wypracowano także zestaw typowych cech – stwierdzeń charakteryzujących polityków. W tym zbiorze znalazły się takie pary przeciwstawnych określeń jak: jest przystojny, ma dobrą prezencję – nie jest przystojny, źle się prezentuje; jest inteligentny – nie wyróżnia się inteligencją; jest kompetentny, zna się na tym, co robi – jest niekompetentny, nie ma odpowiedniej wiedzy i umiejętności; mówi konkretnie, w sposób odpowiedzialny – mówi niejasno, nie wiadomo,

---

*władz państwowych i wizerunek klasy politycznej po smoleńskiej katastrofie*, Komunikat z badań, BS/73/2010, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2010, [http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty\\_2010.php](http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_2010.php), z dnia 21.04.2012 r.

<sup>22</sup> *Społeczne wizerunki partii i ugrupowań politycznych*, Komunikat z badań, BS/130/128/96, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 1996, [http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty\\_1996.php](http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_1996.php), z dnia 21.04.2012 r.

<sup>23</sup> *Społeczny wizerunek premier Hanny Suchockiej*, Komunikat z badań, BS/385/87/1992, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 1992, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1992/K\\_087\\_92.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1992/K_087_92.PDF), z dnia 16.02.2016 r.

<sup>24</sup> W. Cwalina, A. Falkowski, *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*, Gdańsk 2006, s. 149.

<sup>25</sup> A. Cybulska, *Społeczny wizerunek premiera Jerzego Buzka*, Komunikat z badań, BS/3/3/99, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 1999, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=2057>, z dnia 21.04.2012 r.

co tak naprawdę myśli; jest energiczny, dynamiczny – jest zbyt powolny, mało dynamiczny; jest konsekwentny, stanowczy w osiąganiu swoich celów – nie potrafi dokończyć tego, co zaczął, wszystko „rozłazi mu się w rękach”;<sup>26</sup> rozumie ludzi, troszczy się o ich los – nie obchodzi go los zwykłych ludzi; jest uczciwy, nieprzekupny – tak jak wielu innych „na górze” myśli tylko o swoim własnym interesie<sup>26</sup>.

Z czasem powyższy katalog uzupełniono i poszerzono o dodatkowe kryteria, m.in. jest sympatyczny – nie jest sympatyczny; jest skromny – jest zarozumiały; jest otwarty na innych – jest nieprzystępny; przedkłada dobro kraju nad własne interesy – dba przede wszystkim o własny interes; potrafi przekonać ludzi do swoich racji – nie potrafi przekonać ludzi do swoich racji; umie stawić czoło najważniejszym problemom, nie boi się trudnych decyzji – uchyla się od rozwiązywania najważniejszych problemów, nie potrafi podejmować trudnych decyzji; jest samodzielny w podejmowaniu decyzji – nie jest samodzielny w podejmowaniu decyzji, za bardzo daje sobą kierować<sup>27</sup>.

Niezwykle ciekawe jest to, w jaki sposób respondenci odpowiadali na pytanie, które z cech uznają za najważniejsze dla charakterystyki danego polityka? W pierwszej kolejności były to zazwyczaj – kompetencje, umiejętności komunikacyjne oraz cechy osobowościowe: jest inteligentny, jest przede wszystkim graczem politycznym – dba głównie o interesy swoje i swojej partii, nie obchodzi go los zwykłych ludzi, mówi niejasno, unika konkretów, jest energiczny, dynamiczny, jest kompetentny, zna się na tym co robi, jest konsekwentny, stanowczy, umie stawiać czoło najważniejszym problemom, budzi szacunek. Dopiero w dalszej kolejności pojawiały się oceny związane z atrakcyjnością fizyczną, umiejętnością występowania przed kamerami, fotogenicznością itp.<sup>28</sup> Nie ulega również wątpliwości, że opinie o danej osobie w istotny sposób były powiązane z ogólną oceną działalności danego polityka i jego formacji. W zależności od sytuacji politycznej wizerunek ten był

<sup>26</sup> *Spółeczny wizerunek premiera Włodzimierza Cimoszewicza*, Komunikat z badań, BS/77/76/96, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 1996, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=1581>, z dnia 21.04.2012 r. Zresztą tak przygotowany zestaw cech był wykorzystywany także do oceny innych polityków pełniących istotne funkcje publiczne. Zob. A. Cybulska, *Spółeczny wizerunek prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego*, Komunikat z badań, BS/17/99, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 1999, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=2071>, z dnia 21.04.2012 r.

<sup>27</sup> A. Cybulska, *Spółeczny wizerunek premiera Jerzego Buzka...*, op. cit.

<sup>28</sup> A. Cybulska, *Spółeczny wizerunek premiera Leszka Millera*, Komunikat z badań, BS/101/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=2725>, z dnia 21.04.2012 r.

różny, choć niewątpliwie pewne cechy – oceny pozostawały niezmiennie, a przez to mogły uchodzić za stałe przymioty danej osoby<sup>29</sup>.

Zaprojektowana w ten sposób procedura badawcza i opracowany katalog cech szybko zyskały uznanie, stając się ważnym probierzem sympatii i antypatii politycznych. Tym samym kolejni premierzy, prezydenci, a także poszczególni ministrowie stawali się obiektem tego typu badań. Co więcej, przygotowywane ankiety i zestawienia wyników uwzględniały również dane z wcześniejszych analiz. Dzięki temu możliwe stało się porównywanie ocen wizerunku tych samych osób, jak i opinii dotyczących różnych, często antagonistycznych względem siebie, polityków<sup>30</sup>. O wadze i zainteresowaniu tego typu przedsięwzięciem nich świadczy fakt, że szybko przeniesiono je również na poziom województw<sup>31</sup>. A nieco później stosownej analizie podano także polityków opozycji<sup>32</sup>. Do tej pory badano bowiem jedynie rządzących.

Przegląd cytowanych tu badań, przede wszystkim zaś komunikatu Centrum Badania Opinii Społecznej, będącego efektem procedury przeprowadzonej w dniach 13-18 marca 1997 roku na 1 185-osobo-

<sup>29</sup> Por. A. Cybulska, *Wizerunek premiera Leszka Millera*, Komunikat z badań, BS/137/2003, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2003, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=2983>, z dnia 21.04.2012 r.

<sup>30</sup> Zob. M. Piszczatowska, *Społeczny wizerunek Marka Belki*, Komunikat z badań, BS/47/2005, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2005, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=3297>, z dnia 21.04.2012 r.; A. Cybulska, *Społeczny wizerunek premiera Kazimierza Marcinkiewicza*, Komunikat z badań, BS/79/2006, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2006, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=3536>, z dnia 21.04.2012 r.; A. Cybulska, *Społeczny wizerunek premiera Donalda Tuska*, Komunikat z badań, BS/91/2008, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2008, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=3944>, z dnia 21.04.2012 r.; A. Cybulska, *Portret Donalda Tuska po ponad trzech latach sprawowania urzędu premiera*, Komunikat z badań, BS/83/2011, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2011, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=4495>, z dnia 21.04.2012 r.

<sup>31</sup> K.A. Komorowska, *Poparcie dla partii politycznych oraz zaufanie do ich liderów w poszczególnych województwach*, Komunikat z badań, BS/140/2000, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2000, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=2397>, z dnia 21.04.2012 r.

<sup>32</sup> M. Strzeszewski, *Społeczny wizerunek polityków na początku roku*, Komunikat z badań, BS/13/2001, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2001, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=2457>, z dnia 21.04.2012 r.; *Portret liderów opozycji*, Komunikat z badań, BS/52/52/1997, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 1997, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1997/K\\_052\\_97.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1997/K_052_97.PDF), z dnia 21.11.2016 r.; R. Boguszewski, *Społeczny wizerunek posła*, Komunikat z badań, BS/180/2007, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2007, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K\\_180\\_07.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_180_07.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

wej reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski, pozwoliło również na nakreślenie obrazu dobrego polityka – idealnego wizerunku przywódcy politycznego. Dla opinii publicznej w Polsce największe znaczenie dla oceny polityka miały i mają jego walory moralne, takie jak: uczciwość i wiarygodność. Nieco niżej w hierarchii sytuują się, oceniane jako niemal równoważne, przymioty umysłu i prospołeczne motywy działania. Inteligencja oraz wiedza i kompetencje powinny bowiem – w ocenie respondentów – iść w parze ze zrozumieniem problemów zwykłych ludzi i dbałością o ich los, a także troską o dobro Polski. Wysoko ocenione zostały takie cechy osobowości polityka, jak: równowaga emocjonalna, umiejętność współpracy z innymi (rozumiana jednak nie jako skłonność do kompromisu), energia w działaniu. Zdaniem przepytanych polityk powinien ponadto stwarzać nadzieje na poprawę sytuacji w kraju. Nieco mniej istotne, choć nie bez znaczenia są: dobra prezencja, skuteczność działania oraz konsekwencja w osiąganiu celów. Relatywnie najmniejszą wagę respondenci przywiązują do takich cech, jak: wzbudzanie szacunku, umiejętność stawiania czoła najważniejszym problemom, skromność, kompromisowość oraz sympatyczność i przewidywalność<sup>33</sup>.

O tym, że wizerunek ma znaczenie zdaje się przekonywać jedno z badań, gdzie wyraźnie przebrzmiewa teza o personalizacji polityki. Z jednej strony autorzy badania wspominają o tym, że jeżeli idzie o poziom poparcia dla partii ważniejsze wydaje się to, ile osób jest w stanie przekonać do siebie i swojego ugrupowania partyjny przywódca – własną wizją państwa i polityki, osobowością i charyzmą, niż to, ile osób jest wobec niego krytycznych. Z drugiej strony wspominają, iż niezależnie od tego, w jakim stopniu wizerunek i wiarygodność lidera przekłada się na poziom społecznego poparcia dla jego partii, to na przywódcy partyjnym w głównej mierze spoczywa polityczna odpowiedzialność za sukces wyborczy i – w jeszcze większym stopniu – za wyborcze niepowodzenie. Wynik uznany za porażkę może bowiem skłonić lidera do ustąpienia ze stanowiska, a dobry rezultat sprawi, że może on myśleć o objęciu ważnych stanowisk w państwie<sup>34</sup>.

Niejako potwierdzeniem tej tezy stała się procedura zastosowana w badaniu z 3-9 marca 2011 roku na liczącej 950 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. Autorzy ww. badania skupili się na zjawisku poszukiwania i lansowania przez partie polityczne lokalnych i krajowych liderów, tzw. lokomotyw wyborczych – osób

<sup>33</sup> *Portrety liderów opozycji...*, op. cit.

<sup>34</sup> B. Roguska, *Wizerunki liderów partyjnych*, Komunikat z badań, BS/114/2011, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2011, [http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty\\_2011.php](http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_2011.php), z dnia 21.11.2016 r.

przyciągających i skupiających na sobie uwagę wyborców, gotowych do poparcia listy danego kandydata (ugrupowania). „W sytuacji wyboru – stwierdziła przygotowująca komunikat z tego badania Agnieszka Cybulska – ludziom dużo łatwiej jest głosować na konkretną osobę, niż na mniej lub bardziej anonimową organizację, dlatego też najbardziej znane nazwiska zwykle umieszczane są na początku listy. Na poziomie ogólnokrajowym najbardziej rozpoznawalnym znakiem każdego ugrupowania jest nazwisko lidera. W aktualnych warunkach politycznych niektóre partie są wręcz utożsamiane z liderem. Jego styl bycia, zachowania, wypowiedzi i publicznie wygłaszane poglądy często są dla wyborców podstawowym wyznacznikiem polityki danego ugrupowania”<sup>35</sup>.

Poszukując odpowiedzi na pytanie, jakie znaczenie dla sił politycznych poszczególnych ugrupowań mogą mieć ich liderzy przedstawiono badanym listę nazwisk dziewięciu polityków pełniących funkcję szefów partii, prosząc, by tym razem, niezależnie od deklarowanych preferencji partyjnych, wybór ich ograniczył się do konkretnej osoby i by wskazali tego, którego popraliby w wyborach parlamentarnych. Utworzony w ten sposób ranking liderów partyjnych był w znacznej mierze pochodną pozycji poszczególnych ugrupowań na scenie politycznej. Tak więc z jednej strony, liderzy partii, które cieszą się największym zainteresowaniem wyborców, mają więcej sympatyków niż szefowie ugrupowań mających niewielkie poparcie. Z drugiej strony, wyniki liderów nie do końca odpowiadają poziomowi poparcia, jakie w sondażach uzyskują ich ugrupowania. To zaś może mieć związek z oceną (sympatią/antypatią) danej osoby lub z etykietą partyjną, która wzmacnia bądź osłabia ostateczny wynik wyborczy. Niemniej zdecydowana większość wyborców – w tym konkretnym badaniu, przeprowadzonym w marcu 2011 roku – deklarowała gotowość poparcia szefa partii, z którą sympatyzowała<sup>36</sup>.

Jeszcze wyraźniej teza o personalizacji polityki przebrzmiewa w badaniach społecznego odbioru wizerunku polskich polityków pełniących urząd Prezydenta RP. I tak, dla przykładu analiza wizerunku Lecha Kaczyńskiego na początku 2010 roku wskazywała, że respondenci przepytani na tę okoliczność dostrzegali przede wszystkim takie przymioty tej osoby, jak: przywiązanie do wartości i tradycji narodowych, uczciwość, inteligencję, kompetencje, konsekwencje działania i szacunek. Co ciekawe, w badaniu tym nie uwzględniono w ogóle cech

<sup>35</sup> A. Cybulska, *Liderzy partijni a poparcie dla partii politycznych*, Komunikat z badań, BS/40/2011, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2011, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=4452>, z dnia 21.04.2012 r.

<sup>36</sup> Ibidem.

fizycznych prezydenta<sup>37</sup>. W tym kontekście nieco inaczej przedstawiają się wyniki badania ankietowego dotyczącego wizerunku Bronisława Komorowskiego, gdzie za wskazaniem jest sympatyczny – 88% respondentów udzieliło takiej odpowiedzi i przywiązuje wagę do tradycji i wartości narodowych – 89% wyraziło takie przekonanie, pojawiły się odpowiedzi: budzi szacunek i jest przystojny – równo po 72%<sup>38</sup>.

**Tabela 2. Poparcie liderów partii politycznych**

Wyobraźmy sobie, że w najbliższych wyborach do sejmu w Pana(i) okręgu wyborczym kandydują sami liderzy partii politycznych. Na kogo by Pan(i) głosował(a)?	Elektorat partii politycznych				
	PO	PiS	SLD	PSL	PJN
	w procentach				
Donald Tusk	<b>72</b>	1	7	19	0
Grzegorz Napieralski	12	7	<b>77</b>	16	7
Waldemar Pawlak	4	1	1	<b>42</b>	14
Jarosław Kaczyński	0	<b>79</b>	0	5	9
Janusz Palikot	2	2	3	3	0
Joanna Kluzik-Rostkowska	1	3	4	5	<b>59</b>
Marek Jurek	2	2	1	0	4
Janusz Korwni-Mikke	2	0	1	0	0
Andrzej Lepper	2	1	0	3	0
Na żadnego z tych polityków – nie poszedłbym/poszłabym na wybory	2	3	2	6	0
Na żadnego z tych polityków – chciał(a)bym głosować na lidera innej partii politycznej	0	0	2	0	0
Trudno powiedzieć	0	1	2	0	8

Źródło: A. Cybulska, *Liderzy partyjni...*, op. cit.

Generalnie jednak, kiedy mowa jest o wizerunku polityków, nawet gdy pretendują do najwyższych godności w państwie decydują cechy

<sup>37</sup> A. Cybulska, *Społeczny portret prezydenta Lecha Kaczyńskiego*, Komunikat z badań, BS/35/2010, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2010, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K\\_035\\_10.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_035_10.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

<sup>38</sup> A. Cybulska, *Społeczny wizerunek prezydenta Bronisława Komorowskiego*, Komunikat z badań, BS/66/2013, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2013, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_066\\_13.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_066_13.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

pozaprogramowe, związane z ogólnym postrzeganiem danego kandydata, ale wcale nie muszą one dotyczyć wprost jego wyglądu. Przynajmniej dla polskiego wyborcy ważniejsze są: doświadczenie, kompetencje, wizja, pomysłowość, wiarygodność, program. Dobra prezencja, nawet jeżeli się pojawia to ma niewielkie znaczenie i zwraca na nią uwagę (a przynajmniej tak deklaruje) niewielki procent respondentów<sup>39</sup>. Choć mając na względzie np. badanie dotyczące wizerunku premier Beaty Szydło, przeprowadzone w maju 2016 roku, można zaryzykować stwierdzenie, że kwestia wizerunku i jego znaczenia przy ocenie danego polityka jest sprawą bardzo indywidualną, gdyż w opiniach na temat premier polskiego rządu zaraz obok równowagi emocjonalnej, jako najbardziej charakterystycznej dla wizerunku tej polityk cechy, ankietowani zwrócili uwagę właśnie na dobrą prezencję, pracowitość, inteligencję oraz sympatyczność<sup>40</sup>. Innymi słowy, w tym konkretnym przypadku, wizerunek (rozumiany nawet jako zwykła dbałość o wygląd) kolejny raz odegrał jednak znaczenie.

W jednym z artykułów poruszających problematykę postpolityki rozumianej z jednej strony jako efekt przeniesienia kompetencji władzy z poziomu państw narodowych na organy ponadnarodowe, z drugiej jako odideologizowanie polityki, odnaleźć można stwierdzenie, „że współcześnie doszło do wyodrębnienia specyficznej odmiany polityki – «gwiazdy medialnej». Charakteryzuje ją stawianie na pierwszym miejscu kwestii autopromocji i kreowania wizerunku”<sup>41</sup>. O ile moc tego twierdzenia, nawet w kontekście studiów nad personalizacją polityki, czy już na pewno przywołanych tu badań, może wydawać się zbyt ostra, to niewątpliwie przyznać należy, że dominującym trendem współczesności stało się prowadzenie wszelkiej działalności politycznej (także tej na użytek kampanii wyborczej) w oparciu o wizerunek kandydata. Wizerunek polityka zdominował bowiem merytorykę sporu politycznego, a na pewno kampanii wyborczej<sup>42</sup>. Choć, wbrew powszechnemu mniemaniu nie sprowadza to dyskursu politycznego tylko i wyłącznie

<sup>39</sup> K. Pankowski, *Motywy głosowania w pierwszej turze wyborów prezydenckich*, Komunikat z badań, Nr 88/2015, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2015, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K\\_088\\_15.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_088_15.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

<sup>40</sup> M. Bożewicz, *Wizerunek premier Beaty Szydło*, Komunikat z badań, Nr 81/2016, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2016, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K\\_081\\_16.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_081_16.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

<sup>41</sup> P. Kusiak, *Pospolityka. W poszukiwaniu istoty zjawiska*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2011, R. 3, s. 168.

<sup>42</sup> Ł. Przybysz, *Polityk jako zwykły niezwykły człowiek w mediach. Analiza wizerunków politycznych w kontekście zwykłości*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2015, nr 2(230), s. 51.

do prostej powierzchowności. Same zaś cechy składające się na ten wizerunek bliższe są klasycznym koncepcjom przywództwa politycznego niż zwykłej autopromocji<sup>43</sup>. Otwartym pozostaje pytanie, czy rzecz podobnie ma się na poziomie samorządu terytorialnego?

## 2. Wójt, burmistrz i prezydent miasta. Postępujący proces personalizacji polityki a nowy wymiar przywództwa na poziomie lokalnym

**K**lasyczna koncepcja przywództwa zasadza się na wskazaniu na szersze znaczenie tego pojęcia, gdzie przywódca to menadżer wyróżniający się samymi organizacyjnymi sukcesami wśród innych podobnych mu; po prostu menadżer sprawniejszy od innych. W węższym znaczeniu tego słowa przywódca to szczególnie przypadek kierowania, w którym formalnie organizacyjne pozycje kierowników są legitymizowane nieformalnie, oddaniem poprzez obdarzenie ich szczególnym zaufaniem osób podporządkowanych im. W tym rozumieniu bycie wójtem, burmistrzem czy prezydentem miasta – przynajmniej w modelowym ujęciu – wymaga zarówno jednych, jak i drugich predyspozycji. Niewątpliwie jednak władarz każdej gminy posiada władzę. W literaturze co prawda pojawia się pytanie, czy ma ona tylko charakter publiczny, czy jest zarazem władzą polityczną? Nie rozstrzygając w tym miejscu tego problemu, trzeba zauważyć, że władzę (stanowisko) władza np. miasta zdobywa ta osoba, która w wyborach bezpośrednich osiągnęła bezwzględną większość głosów. To z kolei stanowi już istotne osiągnięcie, ale i wyzwanie<sup>44</sup>.

Mając na względzie zarówno sposób kreacji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, jak i wynikającą z charakteru tego wyboru praktykę rządzenia można zaryzykować stwierdzenie, że szczególnie w tym obszarze polskiego systemu politycznego i ustrojowego mamy do czynienia z postępującym procesem personalizacji polityki, bo mamy do czynienia z prezydencjonalizacją samego wyboru. Można nawet pokusić się o opinię, że to bezpośrednie wybory mogą dać indywidualnym politykom większą swobodę działania i wyraźniejszy wizerunek<sup>45</sup>. Stanowisko to zdaje się potwierdzać opinia Stanisława Gałkowskiego

<sup>43</sup> R. Holly, *Koncepcje przywództwa nieformalnego w małych grupach społecznych*, „Studia Socjologiczne” 1980, nr 2(77), s. 79-106.

<sup>44</sup> M. Drzonek, *Zdobywanie władzy w mieście – efektywność strategii „wiecznego prezydenta”*, „Management and Business Administration. Central Europ” 2013, vol. 21, no. 1(126), s. 151-152.

<sup>45</sup> D. Piontek, *Personalizacja jako efekt mediatyzacji polityki*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 3, s. 93.

i Agnieszki Gałkowskiej, którzy twierdzą, że: „Personalizacja polityki występuje na wszystkich jej poziomach od władzy samorządowej i lokalnej aż do najważniejszych stanowisk państwowych. Niewątpliwie jednak sprzyjają jej prawne rozwiązania ustrojowe. Ma ona większe znaczenie tam, gdzie ordynacja przewiduje okręgi jednomandatowe, tam gdzie głośuje się na listy partyjne, wpływ tego zjawiska jest mniejszy (ale też może być z tym powiązania mniejsza zwykle przy takich rozwiązaniach frekwencja wyborcza). Zyskuje na znaczeniu w krajach systemów prezydenckich i tam gdzie mamy do czynienia z wyborami bezpośrednimi”<sup>46</sup>.

W 2010 roku – tuż przed wyborami samorządowymi – Instytut Spraw Publicznych przedstawił raport z badań w ramach programu Forum „Aktywny Obywatel”. Z zaprezentowanych wyników wypływała ogólna konkluzja, „że poziom wiedzy o (...) wyborach samorządowych jest w Polsce bardzo niski”<sup>47</sup>. Jednocześnie jednak największy odsetek przebadanych wówczas respondentów zdawał sobie sprawę z faktu, że w najbliższych wyborach samorządowych, przypadających wtedy na 21 listopada, zdecyduje o obsadzeniu stanowiska wójta, burmistrza czy prezydenta miasta (61%). Jak sugerują autorzy raportu może to wynikać ze specyfiki wyborów władzy wykonawczej. Wyborcy głosują bowiem na konkretnego kandydata i mogą także stwierdzić – o ile dany kandydat ubiega się o reelekcję – czy dobrze sprawował on swój urząd<sup>48</sup>.

W tym miejscu można i zaryzykować stwierdzenie, że uzyskane i opisane powyżej dane wynikają z bardziej ogólnych spostrzeżeń związanych w ogóle ze sposobem kreacji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Już w trakcie prac nad nowelizacją samorządowej ordynacji wyborczej, przewidującej bezpośrednio wybory organów wykonawczych na poziomie gmin, Centrum Badania Opinii Społecznej pytało respondentów o preferencje w zakresie tego wyboru. W styczniu 2002 roku, aż 64% opowiadało się za bezpośrednim wyborem wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Tylko jedna dziesiąta ankietowanych opowiadała się za dotychczasowym systemem pośrednich wyborów liderów władz lokalnych, a jednej piątej było to obojętne. Co również ciekawe, i na co także należy zwrócić uwagę, w 2002 roku stanowisko w tej sprawie było w zasadzie niezależne od cech wyznaczających położenie społeczne badanych. Przede wszystkim należy podkreślić, że bezpośrednie wybory szefów administracji samorządowej miały tyle

<sup>46</sup> S. Gałkowski, A. Gałkowska, *Personalizacja polityki*, „Państwo i Społeczeństwo” 2012, nr 1, s. 66-67.

<sup>47</sup> *Polacy o wyborach*. Raport z badań. Instytut Spraw Publicznych, (opracowanie: K. Grot, A. Niżyńska), Warszawa 2010, s. 1.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

samo zwolenników wśród ludności wiejskiej, co i wśród mieszkańców wielkich miast. Minimalny był także wpływ wykształcenia, wyrażający się tylko w tym, że badani z wykształceniem podstawowym znacznie częściej niż pozostali wyrażali obojętność w tej sprawie. Preferowany sposób wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów nie miał wtedy również wiele wspólnego z poglądami politycznymi ankietowanych<sup>49</sup>.

Tendencja przemawiająca za bezpośrednimi wyborami władzy wykonawczej, łącznie z niewielkim wzrostem (68%), została podtrzymana w deklaracjach składanych przez respondentów w badaniu CBOS zrealizowanym w dniach 5-8 kwietnia 2002 roku<sup>50</sup>. Wówczas także odnotowano, że na analogicznym poziomie utrzymuje się poparcie dla propozycji bezpośrednich wyborów radnych<sup>51</sup>. Na marginesie należy wspomnieć, że po części ten postulat został później zrealizowany.

W kontekście dotychczas poczynionych ustaleń szczególnie ciekawie prezentują się wyniki badania z września 2002 roku, w którym respondenci orzekli, że w wyborach najważniejszej osoby we władzach samorządowych na poziomie gminy, czyli wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, będą kierowali się przede wszystkim cechami samych kandydatów<sup>52</sup>. Niestety raport nie informuje jakie to cechy, i czy były istotnie związane z fizycznością lub choćby cechami osobowości potencjalnych kandydatów. Niemniej ogólna tendencja na poziomie wyborów egzekutywy w samorządzie sprowadza się do stwierdzenia, że większość potencjalnych wyborców deklaruje chęć poparcia konkretnych osób, w zdecydowanej mniejszości gotowość głosowania według kryterium partyjnego<sup>53</sup>. W ślad za tym można sądzić, że na poziomie samorządu lokalnego najważniejszym kryterium poparcia pozostaje znajomość

<sup>49</sup> M. Straszewski, *Jak wybierać wójtów, burmistrzów, prezydentów miast?*, Komunikat z badań, BS/17/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K\\_017\\_02.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_017_02.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

<sup>50</sup> Por. K. Pankowski, *Wybory samorządowe*, Komunikat z badań, BS/94/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K\\_094\\_02.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_094_02.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

<sup>51</sup> K. Pankowski, *O wyborach samorządowych*, Komunikat z badań, BS/71/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K\\_071\\_02.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_071_02.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

<sup>52</sup> A. Cybulska, *O wyborach samorządowych ponad miesiąc przed głosowaniem*, Komunikat z badań, BS/166/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K\\_166\\_02.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_166_02.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

<sup>53</sup> A. Cybulska, K. Pankowski, *O wyborach samorządowych w ostatnich dniach kampanii wyborczej*, Komunikat z badań, BS/179/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K\\_179\\_02.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_179_02.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

czy chociażby rozpoznawalność kandydatów. Nie wykluczone również – i do takiego wniosku dochodzą przygotowujący raport z badania dotyczącego wyborów samorządowych w 2002 roku Agnieszka Cybulska i Krzysztof Pankowski – że zależy to od intensywności prowadzonej kampanii wyborczej oraz nakładów przeznaczonych na nią środków<sup>54</sup>.

Niejako potwierdzeniem tej tezy są wyniki badania z listopada 2002 roku, w którym wśród motywów głosowania na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast respondenci wskazali: kompetencje i kwalifikacje kandydatów (52%), doświadczenie samorządowe (36%), dotychczasowy sposób wypełniania danej funkcji (31%) oraz program kandydata (31%). Ponad jedna czwarta (27%) uwzględniła opinie o uczciwości konkretnej osoby i tego, czy i w jakim stopniu postrzegana jest jako odporna na korupcję. Mniejsze grupy respondentów wskazywały na inne czynniki: co siódmy (14%) brał pod uwagę to, czy kandydat jest związany z obecnymi władzami, czy też przeciwnie – będzie w stanie rozbić układy partyjne i personalne rządzące w danej miejscowości. Minimalnie mniej głosujących deklarowało, że w wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta kierowało się przede wszystkim rekomendacją partyjną (12%)<sup>55</sup>.

Istotną determinantą poparcia wyborczego na poziomie lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem właśnie wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast pozostaje natomiast znajomość samych kandydatów. Co szczególnie jednak warto podkreślenia sama wiedza o kandydatach sprzyja również zainteresowaniu bieżącymi wydarzeniami politycznymi, jak i wyborami samorządowymi, i wynika wprost z deklaracji respondentów (54%)<sup>56</sup>.

Ranga wyborów jednoosobowych organów wykonawczych jest szczególnie widoczna w wynikach badania z października 2014 roku. W odpowiedzi na pytanie o znaczenie wyborów do różnych organów samorządu terytorialnego okazało się, że najważniejsze są wybory władz gminnych: radnych oraz wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Przypada na nie łącznie 78% wskazań respondentów.

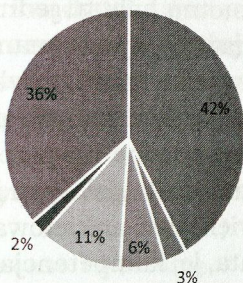
<sup>54</sup> A. Cybulska, K. Pankowski, *O wyborach samorządowych w ostatnich dniach kampanii wyborczej*, Komunikat z badań, BS/179/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K\\_179\\_02.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_179_02.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

<sup>55</sup> A. Cybulska, *Po wyborach samorządowych*, Komunikat z badań, BS217/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K\\_217\\_02.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_217_02.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

<sup>56</sup> M. Feliksiak, *Wybory samorządowe*, Komunikat z badań, Nr 136/2014, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2014, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_136\\_14.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_136_14.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

### Wykres 1. Ranga wyborów samorządowych

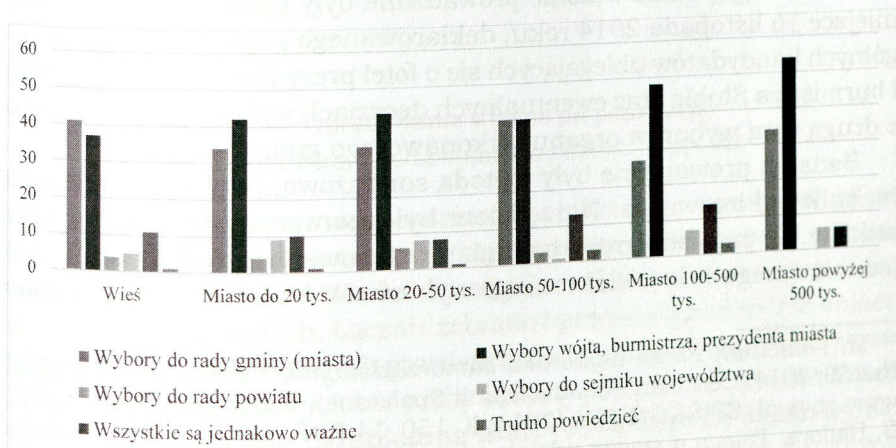
W wyborach samorządowych wybieramy jednocześnie władze różnych szczebli, które wybory są, Pana(i) zdaniem najważniejsze spośród nich?



- 1. Wójta, burmistrza lub prezydenta miasta
- 2. Rady powiatu
- 3. Sejmiku województwa
- 4. Żadna, wszystkie są jednakowo ważne
- 5. Trudno powiedzieć
- 6. Rada gminy (miasta)

Źródło: A. Gendźwił, *Ranga wyborów samorządowych i zainteresowanie decyzjami władz różnych szczebli*, Komunikat z badań, Nr 148/2014, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2014, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_148\\_14.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_148_14.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

### Wykres 2. Ranga wyborów samorządowych według miejsca zamieszkania



Źródło: A. Gendźwił, *Ranga wyborów...*, op. cit.

Przy czym wybory organów wykonawczych, biorąc pod uwagę np. wielkość miast, uchodzą za najistotniejsze we wszystkich kategoriach z wyjątkiem wsi, choć sama różnica w tym zakresie jest już nie-

wielka. Paradoksalnie, choć dla ankietowanych w różnych cytowanych uprzednio badaniach najważniejsze są kompetencje i znajomość kandydatów, przekonanie o randze i znaczeniu organów jednoosobowych, co do zasady, rośnie wraz z wielkością miejscowości, z której wywodzą się respondenci. Czyżby istotną była tu jednak tendencja do etykietowania i stosowania schematów, gdy nie znamy osobiście osoby lidera?

Znaczenie jednoosobowych organów wykonawczych i osobowości pełniących te funkcje lub pretendujących do niej osób potwierdzają także kolejne badania prowadzone na przestrzeni 2014-2015 roku. Zarówno w raporcie z października, jak i grudnia 2014 roku przeczytać można, że zdecydowana większość ankietowanych oddając swoje głosy kieruje się osobą kandydata, jej kompetencjami i umiejętnościami oraz predyspozycjami do pełnienia funkcji<sup>57</sup>. Przy czym, co warto podkreślić, są to najczęściej subiektywne odczucia badanych.

Na co warto zwrócić uwagę, potwierdzenie dla tego stanowiska odnaleźć można także w badaniach prowadzonych pod opieką autorów tej publikacji przez studentów Koła Naukowego Psychologii Polityki i Koła Naukowego Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Badania te były częścią szerszego projektu realizowanego w województwie lubuskim i wielkopolskim – *Personalizacja polityki na poziomie lokalnym*. Z racji przyjętych założeń i okoliczności w jakich było ono prowadzone, zawarte zostały w nim dane dotyczące m.in. spodziewanej frekwencji w wyborach samorządowych w Gnieźnie i Ślubicach (gdzie tam właśnie prowadzone były badania), które miały miejsce 16 listopada 2014 roku, deklarowanego poparcia dla poszczególnych kandydatów ubiegających się o fotel prezydenta miasta Gniezna i burmistrza Ślubic oraz ewentualnych decyzjach wyborczych w związku z drugą turą wyborów organu wykonawczego gminy<sup>58</sup>.

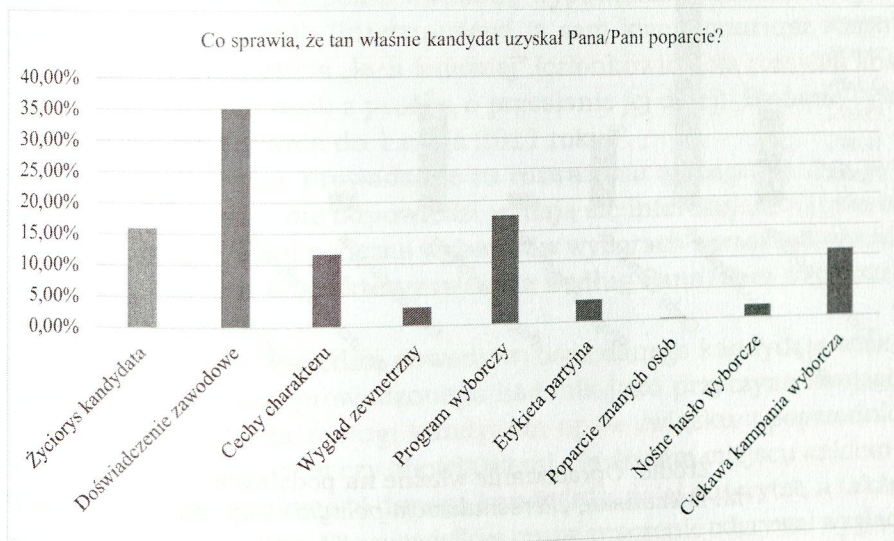
Badania prowadzone były metodą sondażową, przy wykorzystaniu technik ankietowania. Narzędziem był anonimowy kwestionariusz ankiety. W prowadzonych badaniach stosowano pytania zamknięte jednokrotnego lub wielokrotnego wyboru. W badaniu zamieszczono

<sup>57</sup> M. Feliksiak, *Przed wyborami samorządowymi*, Komunikat z badań, Nr 150/2014, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2014, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_150\\_14.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_150_14.PDF), z dnia 21.11.2016 r.; B. Badora, *Polacy o swoim udziale w ostatnich wyborach samorządowych*, Komunikat z badań, Nr 177/2014, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2014, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_177\\_14.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_177_14.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

<sup>58</sup> Zob. M. Domańska, „*Personalizacja polityki na poziomie lokalnym*” – badania w gminie Ślubice, „*Refleksje*” 2015, nr 14, s. 201-218; *Badanie wyborcze – Gniezno 2014*, Poznań 2014, Raport z badań, <http://www.moje-gniezno.pl/pliki/RAPORT%20GNIEZNO.pdf>, z dnia 21.11.2016 r.

również pytania metryczkowe, gdzie pytano o płeć, wiek, wykształcenie i miejsce zamieszkania. W toku prowadzonych badań starano się poruszyć najistotniejsze zagadnienia związane z: deklarowaną frekwencją wyborczą, ewentualnym udziałem lub absencją wyborczą, preferencjami jeżeli idzie o wybór osoby kandydata oraz – co szczególnie istotne dla czynionego tu wyводу – **cechami decydującymi o poparciu danej osoby** lub braku udziału w kolejnym głosowaniu w przypadku drugiej tury wyborów i porażki w pierwszej kandydata tzw. pierwszego głosu<sup>59</sup>.

**Wykres 3. Przyczyny poparcia danego kandydata – Gniezno**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie:  
M. Domańska, „*Personalizacja polityki...*”, op. cit.

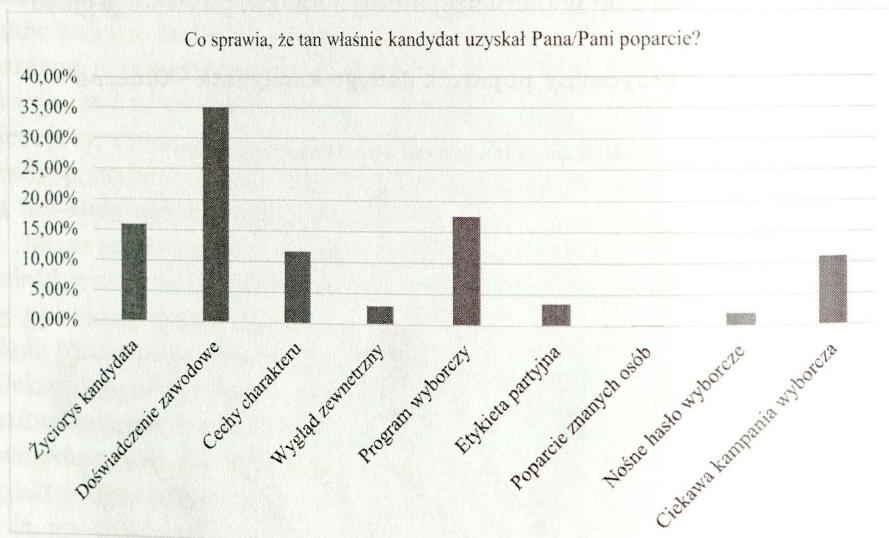
Zebrane za pomocą kwestionariusza ankiety dane zostały zweryfikowane i poddane operacjom typu statystycznego. W ten sposób zebrane informacje poddano analizie ilościowej w kontekście postawionych wcześniej pytań badawczych. Łącznie zebrano i przeanalizowano 938 ankiet. Wyniki badań empirycznych przedstawiono w rozkładzie procentowym. Z uwagi na przypadkowy dobór próby (ankiety przeprowadzono na ulicach Gniezna i Słubic) oraz ograniczoną skalę prowadzonych badań wyniki nie są dostatecznie reprezentatywne dla ogólnej populacji badanych miast, niemniej zdają się mieć istotny walor poznawczy.

W tym miejscu ważne wydaje się jedno tylko pytanie z ww. kwestionariusza, dotyczące przyczyn poparcia konkretnego kandydata. Pytanie piąte kwestionariusza ankiety brzmiało bowiem: Co sprawia,

<sup>59</sup> M. Domańska, op. cit., s. 202.

że ten właśnie kandydat uzyskałby Pana/Pani poparcie? Istniała przy tym możliwość wybrania więcej niż jednej odpowiedzi. Uzyskane wyniki, zarówno w jednym, jak i drugim przypadku wydają się zbieżne i prezentują się w sposób zaprezentowany na wykresach 3 i 4.

**Wykres 4. Przyczyny poparcia danego kandydata – Słubice**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie:  
M. Domańska, „Personalizacja polityki...”, op. cit.

Jak się okazuje podstawowym czynnikiem, który uwzględniają wyborcy tych konkretnych samorządów są: doświadczenie zawodowe kandydatów, program wyborczy, życiorys oraz cechy charakteru. Dopiero w dalszej kolejności znajdują się: ciekawa kampania wyborcza, poparcie znanych osób, etykieta partyjna, wygląd zewnętrzny oraz nośne hasło wyborcze. Potwierdza to tym samym ogólną tendencję, wynikającą z wcześniej prezentowanych badań Centrum Badania Opinii Społecznej. Także w tym badaniu respondenci uwzględniają bowiem te elementy, który świadczą raczej o merytorycznym i życiowym przygotowaniu poszczególnych kandydatów, w dalszej kolejności biorą natomiast pod uwagę te, które wprost łączyć można z wizerunkiem i autoprezentacją.

Podobna procedura badawcza została zresztą zastosowana 3 lata wcześniej przez studentów Koła Naukowego „Młodych Socjologów”, działającego przy Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu. Młodzi badacze pod opieką naukową Marka Ziembę przygotowali tam badanie ankietowe, a w jego konsekwencji

raport, dotyczący **kryteriów jakimi kierowali się wyborcy w trakcie wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast** w wyborach samorządowych w 2010 roku. W celu realizacji procedury badawczej przygotowali oni kwestionariusz ankiety internetowej, który zawierał 18 pytań, w tym: 10 pytań zamkniętych, które podawały gotowy szablon odpowiedzi zaproponowany przez autorów, 7 pytań półotwartych, które stanowiły formę pośrednią, tzn. pytania zawierające odpowiedzi zamknięte z określoną możliwością wyboru oraz dodatkowo odpowiedź z możliwością dookreślenia przez osobę wypełniającą bądź też z prośbą o uzasadnienie swojej odpowiedzi oraz 1 pytania otwartego, które dawało respondentom pełną swobodę wypowiedzi. Badaniem objęta została grupa 45 osób (internautów), a sam kwestionariusz rozpowszechniany był metodą „kuli śnieżnej” (członkowie Koła rozsyłali link ankiety do różnych osób z prośbą o przesłanie jej dalej). Badanie było realizowane od 1 marca do 1 maja 2011 roku<sup>60</sup>.

Biorąc pod uwagę prowadzone tu rozważania szczególnie dwa pytania i udzielone na nie odpowiedzi wydają się interesujące: (1) Czym kierował się Pan/Pani podczas wyborów w wyborach samorządowych? (2) Czym powinien charakteryzować się według Pana/Pani wójt/burmistrz/prezydent?

I tak, mając na względzie powody wyboru danego kandydata większość respondentów prowadzonego badania jako przyczynę swojego poparcia wskazywała zasługi kandydata np. w związku z poprzednio wykonywanym zawodem czy obowiązkami. Na drugim miejscu ankietowani wymieniali znajomość danego kandydata, dalej autorytet, a także przynależność partyjną. Dla niewielkiej grupy znaczenie odgrywał wygląd zewnętrzny kandydata. Istotne były natomiast uczciwość i rzetelność oraz program wyborczy<sup>61</sup>. W samej charakterystyce sylwetki potencjalnego włodarza gminy respondenci wskazywali przede wszystkim na: odpowiednie (wyższe) wykształcenie, dbałość o społeczność lokalną, uczciwość, wysoką kulturę osobistą oraz doświadczenie osobiste<sup>62</sup>.

Nieco inną perspektywą, która może przemawiać za dużą, by nie powiedzieć rosnącą rolą osoby i wizerunku włodarza gminy jest analiza treści medialnych, tym bardziej, że jak dowodzą tego różnego rodzaju badania, rola i znaczenie mediów masowych wzrasta także w kontekście aktywności poszczególnych samorządów. Rośnie również świadomość

<sup>60</sup> M. Łagowska, *Kryteria, którymi kierowali się wyborcy podczas wyborów wójta/burmistrza/ prezydenta w wyborach samorządowych w 2010 roku*. Koło Naukowe „Młodych Socjologów”, Tarnobrzeg 2010, [http://www.pwsz.tarnobrzeg.pl/wp-content/uploads/2013/04/raport\\_wybory.pdf](http://www.pwsz.tarnobrzeg.pl/wp-content/uploads/2013/04/raport_wybory.pdf), z dnia 21.11.2016 r.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Ibidem.

obywateli, którzy coraz częściej sięgają po różnego rodzaju media w poszukiwaniu ważnych dla nich informacji. Ten wzrost zainteresowania i różnorodności źródeł potwierdzają przywoływane już tu badania, jak i Komunikat CBOS z grudnia 2014 roku<sup>63</sup> oraz coraz częściej pojawiające się publikacje naukowe<sup>64</sup>. Należy przy tym pamiętać, że ten rodzaj empirii wykracza poza nurt leksykalny, który wskazaliśmy wcześniej, jako wiodący dla tego opracowania.

Uwzględniwszy co powyżej na zakończenie chcielibyśmy zwrócić uwagę na badania dotyczące jakości życia mieszkańców Gniezna, w których zawarta została również analiza zawartości treści lokalnych mediów. Zespół badawczy, w skład którego wchodził Paweł Antkowiak, Krzysztof Hajder i Szymon Ossowski, realizował przedmiotowe badania na przełomie maja i czerwca 2016 roku, choć swoim zakresem obejmowały one okres od grudnia 2014 do maja 2016 roku. Badanie zaprojektowane zostało w czterech częściach: analizy społeczno-gospodarczej miasta Gniezna w porównaniu do miast w podregionie, województwie, średniej w Polsce i UE, badania ilościowego, czyli ankiety prowadzonej wśród mieszkańców oraz osób przebywających tymczasowo na terenie miasta; badanie było prowadzone w dwojakiej formie, tradycyjnej – ankieterzy z papierową ankietą docierali do respondentów, a także internetowej – za pomocą elektronicznego formularza zamieszczonego na stronie Urzędu Miejskiego w Gnieźnie, badania jakościowego w postaci dwóch zogniskowanych wywiadów grupowych wśród liderów opinii w mieście Gnieźnie oraz **analizie zawartości mediów lokalnych/regionalnych mających znaczenie dla Urzędu Miejskiego w Gnieźnie**<sup>65</sup>. I właśnie niektóre wyniki uzyskane w oparciu o ostatni moduł tej złożonej procedury wydają się ciekawe z punktu widzenia czynionego tu wywodu.

W badaniu analizie poddano dwa lokalne tytuły prasowe: „Przemiany na Szlaku Piastowskim” oraz „Gnieźnieński Tydzień” (dodatek do Głosu Wielkopolskiego). Badanie objęło także wybrane audycje dwóch

<sup>63</sup> M. Feliksiak, *Odbiór kampanii wyborczej i przedwyborcza aktywność w Internecie*, Komunikat z badań, Nr 178/2014, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2014, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_178\\_14.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_178_14.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

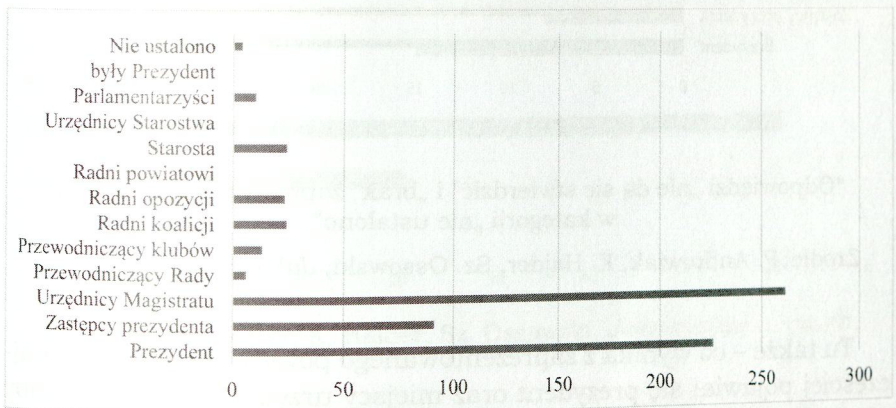
<sup>64</sup> Zob. M. Drzonek, *Wielokadencyjność prezydenta miasta po wejściu Polski do UE – przypadek Gdyni*, „Przegląd Politologiczny” 2014, nr 4, s. 177-189; O. Czajkowska, *Wizerunek prezydenta miasta w jeleniogórskim tygodniku lokalnym „Jelonka.com”*, (w:) *Media w regionach – regiony w mediach*, pod red. M. Ursel, A. Woźnego, Jelenia Góra 2013, s. 455-491.

<sup>65</sup> P. Antkowiak, K. Hajder, Sz. Ossowski, *Jakość życia mieszkańców miasta Gniezna (wraz z analizą zawartości mediów lokalnych)*. Raport z badań, Gniezno 2016, [http://cms-files.idcomweb.pl/sites/972/cms/szablony/20252/pliki/jakosc\\_zycia\\_mieszkancow\\_gniezna.pdf](http://cms-files.idcomweb.pl/sites/972/cms/szablony/20252/pliki/jakosc_zycia_mieszkancow_gniezna.pdf), z dnia 21.11.2016 r.

programów telewizyjnych, lokalnego TV Gniezno i regionalnego TVP 3 Poznań. W TV Gniezno przebadano audycje informacyjne dostarczone przez Urząd Miejski w Gnieźnie, a w TVP 3 Poznań główne wydanie audycji informacyjnej stacji – „Teleskop”. Ponadto przeanalizowano zawartość portali internetowych: gniezno24.com, informacjelokalne.pl, mojegniezno.pl, gniezno.naszemiasto.pl oraz e-gniezno.pl.

Jeżeli idzie o lokalną stację telewizyjną Gniezno TV jednym z przyjętych kryteriów była notowana ilość wypowiedzi różnych osób. Sam okres badania obejmował grudzień 2014 do maja 2016 roku.

**Wykres 5. Liczba wypowiedzi osób w TV Gniezno**

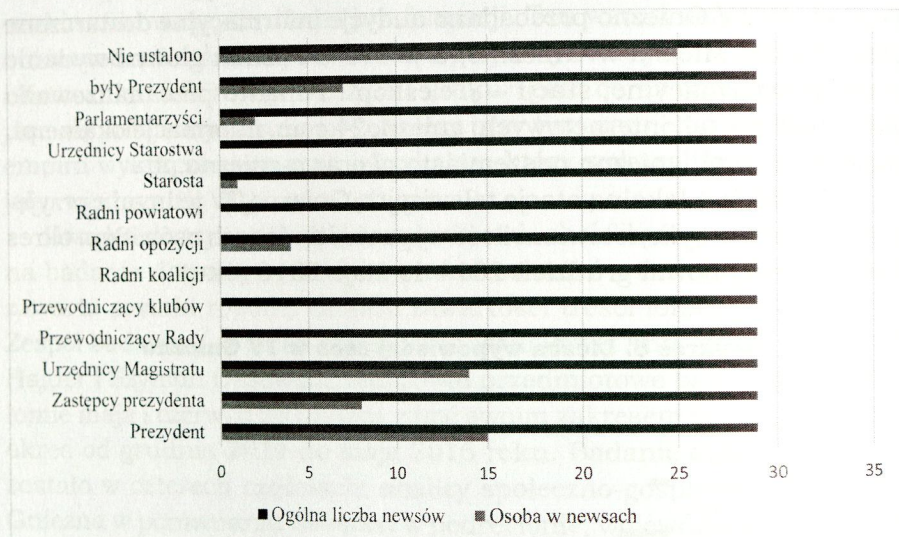


\*Odpowiedzi „nie da się stwierdzić” i „brak” zaprezentowano łącznie w kategorii „nie ustalono”.

Źródło: P. Antkowiak, K. Hajder, Sz. Ossowski, *Jakość życia mieszkańców miasta Gniezna (wraz z analizą zawartości mediów lokalnych)*. Raport z badań, Gniezno 2016, [http://cms-files.idcomweb.pl/sites/972/cms/szablony/20252/pliki/jakosc\\_zycia\\_mieszkanow\\_gniezna.pdf](http://cms-files.idcomweb.pl/sites/972/cms/szablony/20252/pliki/jakosc_zycia_mieszkanow_gniezna.pdf), z dnia 21.11.2016 r.

Ogólna konkluzja wypływając z uzyskanych wyników sprowadza się do stwierdzenia, że wśród osób wypowiadających się w TV Gniezno zdecydowanie dominował prezydent miasta Gniezna. Na 483 newsy wypowiadał się aż 226 razy. 91 razy wypowiadali się jego zastępcy. Jednak najczęściej w materiałach dziennikarze dopytywali urzędników miejskich, którzy udzielali odpowiedzi w 262 newsach. Co istotne, często w takim materiale wypowiadało się 2, a nawet niekiedy 3 urzędników.

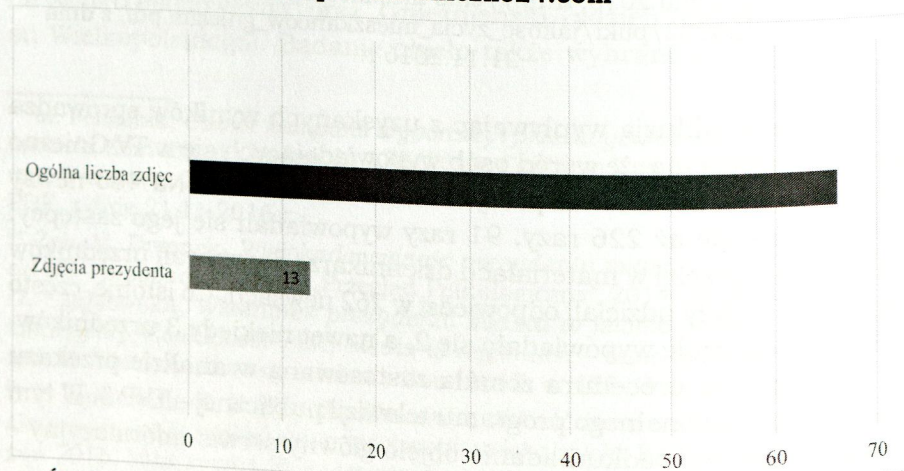
Analogiczna procedura została zastosowana w analizie przekazu medialnego regionalnego programu telewizji publicznej – TVP 3. W tym konkretnym przypadku badanie objęło główny serwis informacyjny – „Teleskop”.

**Wykres 6. Liczba wypowiedzi osób w TVP 3 („Teleskop”)**

\*Odpowiedzi „nie da się stwierdzić” i „brak” zaprezentowano łącznie w kategorii „nie ustalono”.

Źródło: P. Antkowiak, K. Hajder, Sz. Ossowski, *Jakość życia...*, op. cit.

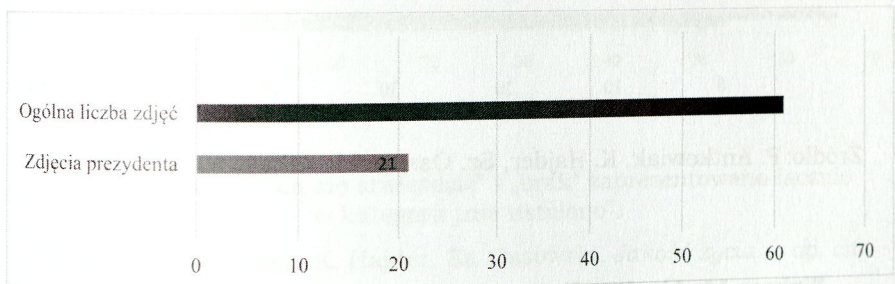
Tu także – co wynika z zaprezentowanego powyżej wykresu 6 – najczęściej pojawiał się prezydent oraz miejscy urzędnicy, a także osoby nie podlegające żadnej kategorii. Względnie często wypowiadali się także zastępcy prezydenta.

**Wykres 7. Liczba zdjęć prezydenta do ogólnej liczby zdjęć na portalu Gniezno24.com**

Źródło: P. Antkowiak, K. Hajder, Sz. Ossowski, *Jakość życia...*, op. cit.

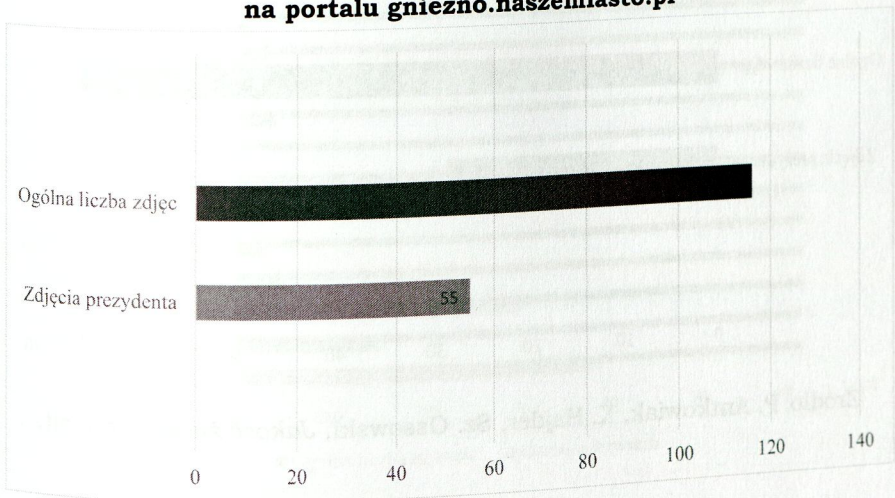
W przywoływanym badaniu analizie poddano także funkcjonujące na lokalnym rynku portale internetowe: gniezno24.com, informacjelokalne.pl, gniezno.naszemiasto.pl, e-gniezno.pl, moje-gniezno.pl. Analiza zawartości miała na celu wskazanie, w jaki sposób przedstawiany jest, przez lokalne media, m.in. Urząd Miejski w Gnieźnie. Ogólna liczba newsów z wyżej wymienionych portali to 361 artykułów, w badanym okresie. Wśród wielu wniosków wypływających z przeprowadzonych obserwacji można m.in. stwierdzić, że bardzo często w newsach pojawiała się osoba prezydenta miasta. Równie często towarzyszyło temu jego zdjęcie.

**Wykres 8. Liczba zdjęć prezydenta do ogólnej liczby zdjęć na portalu informacjelokalne.pl**



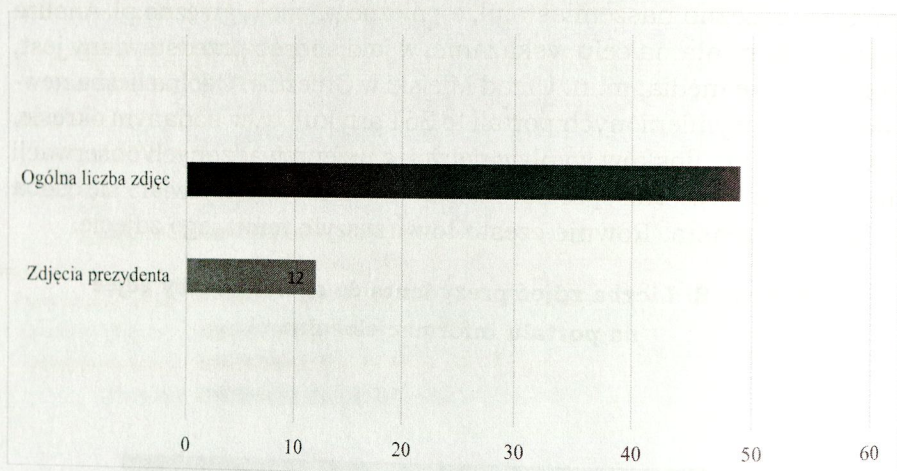
Źródło: P. Antkowiak, K. Hajder, Sz. Ossowski, *Jakość życia...*, op. cit.

**Wykres 9. Liczba zdjęć prezydenta do ogólnej liczby zdjęć na portalu gniezno.naszemiasto.pl**



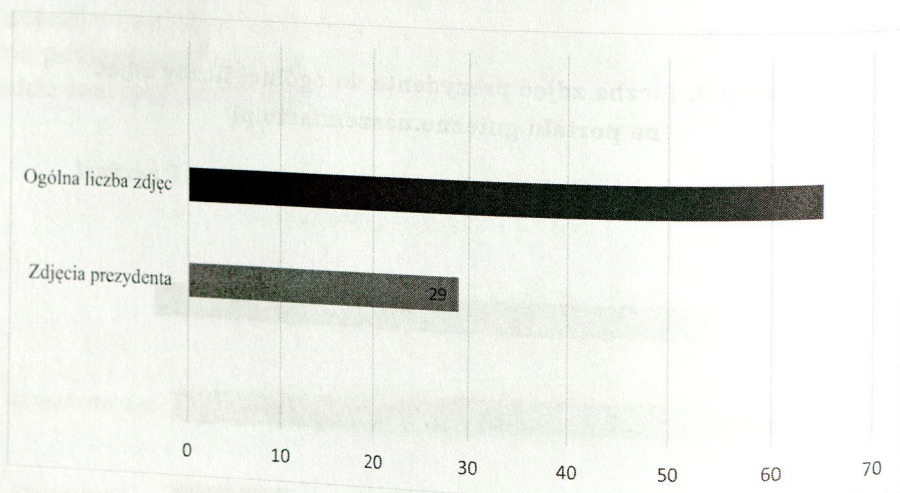
Źródło: P. Antkowiak, K. Hajder, Sz. Ossowski, *Jakość życia...*, op. cit.

**Wykres 10. Liczba zdjęć prezydenta do ogólnej liczby zdjęć na portalu e-gniezno.pl**

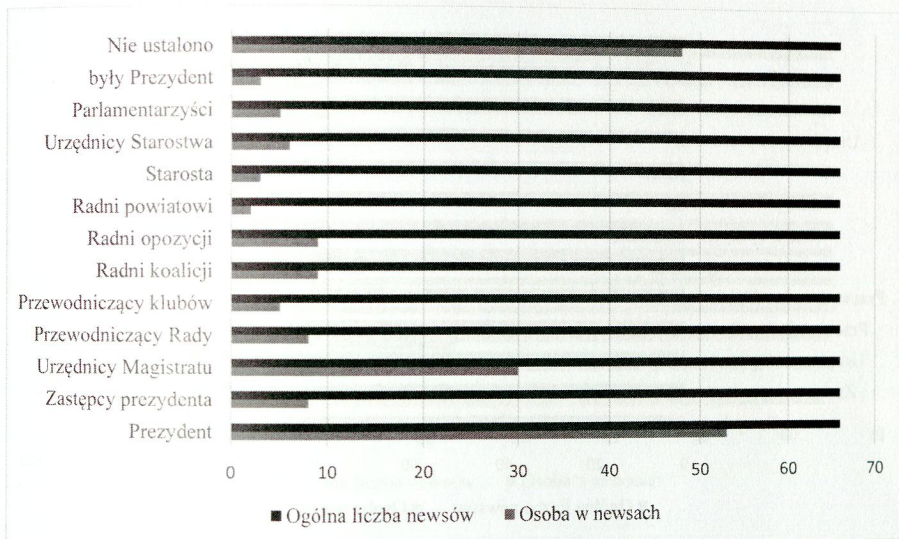


Źródło: P. Antkowiak, K. Hajder, Sz. Ossowski, *Jakość życia...*, op. cit.

**Wykres 11. Liczba zdjęć prezydenta do ogólnej liczby zdjęć na portalu moje-gniezno.pl**

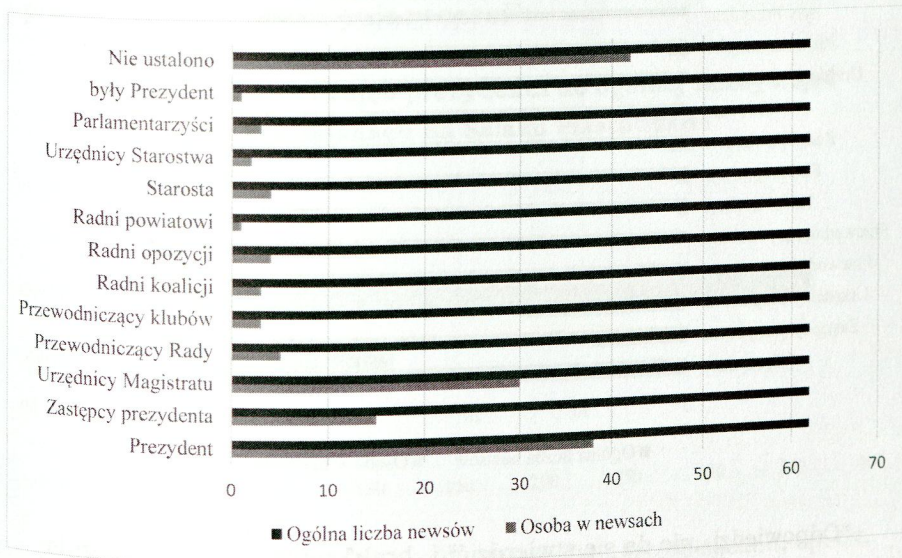


Źródło: P. Antkowiak, K. Hajder, Sz. Ossowski, *Jakość życia...*, op. cit.

**Wykres 12. Osoby występujące w newsach Gniezno24.com**

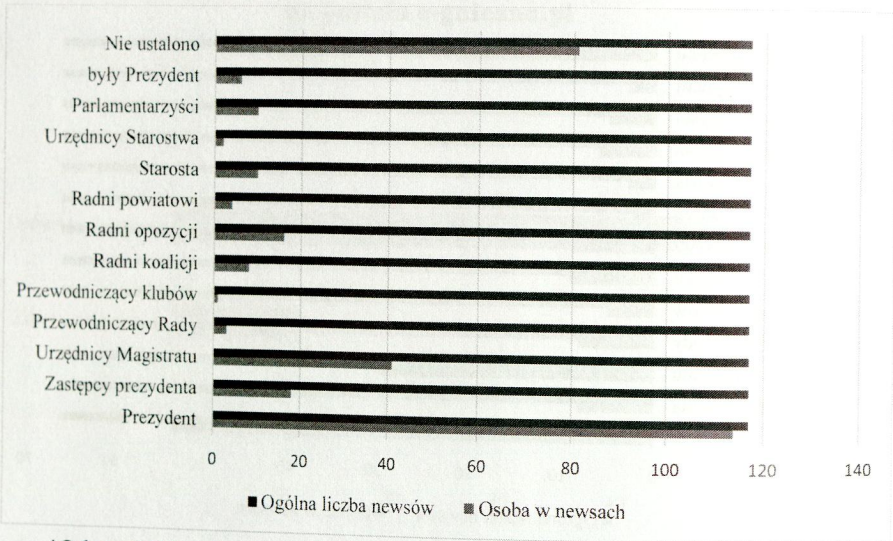
\*Odpowiedzi „nie da się stwierdzić” i „brak” zaprezentowano łącznie w kategorii „nie ustalono”.

Źródło: P. Antkowiak, K. Hajder, Sz. Ossowski, *Jakość życia...*, op. cit.

**Wykres 13. Osoby występujące w newsach informacjelokalne.pl**

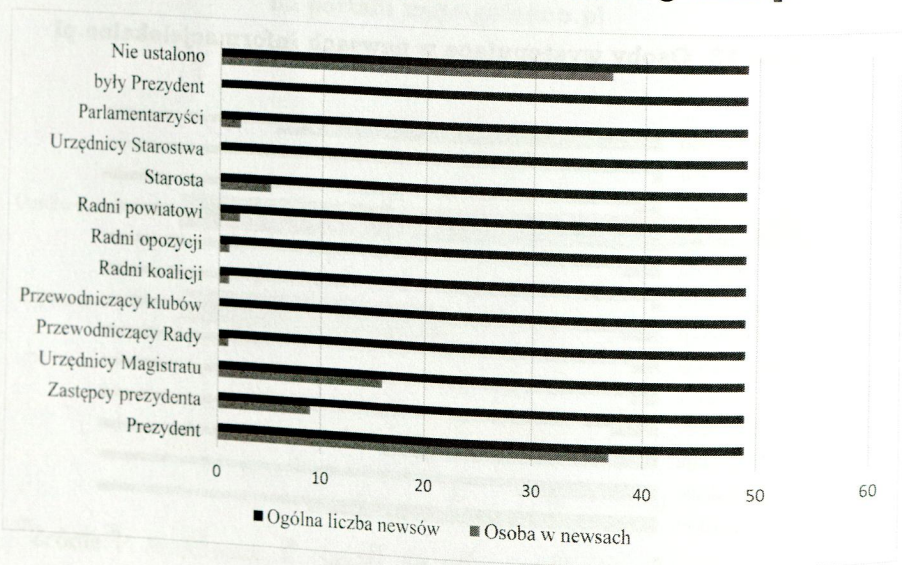
\*Odpowiedzi „nie da się stwierdzić” i „brak” zaprezentowano łącznie w kategorii „nie ustalono”.

Źródło: P. Antkowiak, K. Hajder, Sz. Ossowski, *Jakość życia...*, op. cit.

**Wykres 14. Osoby występujące w newsach gniezno.naszemiasto.pl**

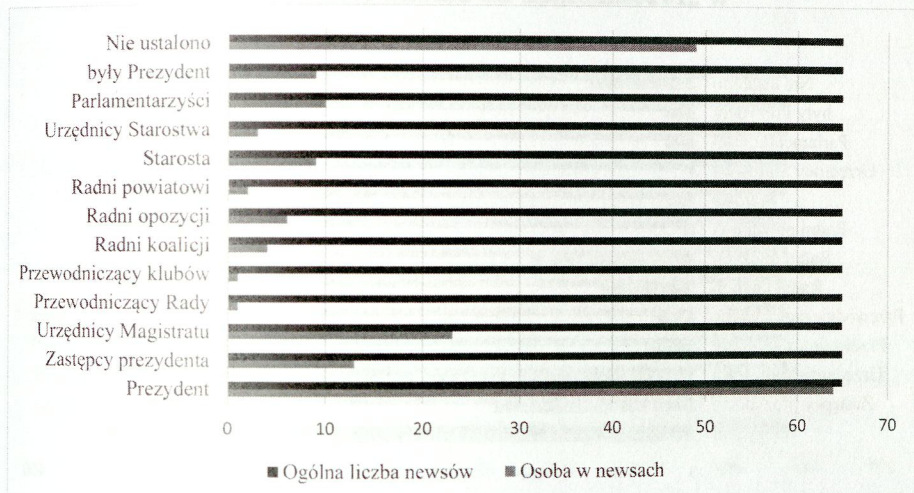
\*Odpowiedzi „nie da się stwierdzić” i „brak” zaprezentowano łącznie w kategorii „nie ustalono”.

Źródło: P. Antkowiak, K. Hajder, Sz. Ossowski, *Jakość życia...*, op. cit.

**Wykres 15. Osoby występujące w newsach e-gniezno.pl**

\*Odpowiedzi „nie da się stwierdzić” i „brak” zaprezentowano łącznie w kategorii „nie ustalono”.

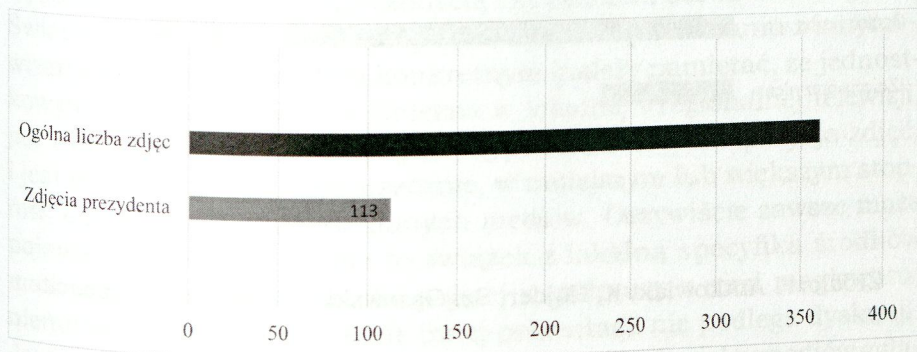
Źródło: P. Antkowiak, K. Hajder, Sz. Ossowski, *Jakość życia...*, op. cit.

**Wykres 16. Osoby występujące w newsach moje-gniezno.pl**

\*Odpowiedzi „nie da się stwierdzić” i „brak” zaprezentowano łącznie w kategorii „nie ustalono”.

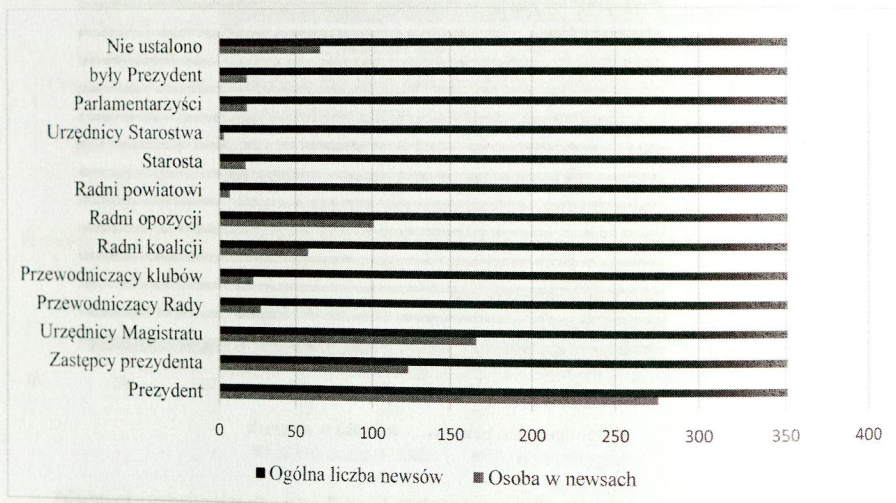
Źródło: P. Antkowiak, K. Hajder, Sz. Ossowski, *Jakość życia...*, op. cit.

Stosownej analizie – uwzględniając te same kryteria – poddano również prasę drukowaną. I znów, biorąc pod uwagę sposób prezentacji włodarza Pierwszej Stolicy Polski, można stwierdzić, że jest on znaczący i przedstawia się w następujący sposób.

**Wykres 17. Liczba zdjęć prezydenta do ogólnej liczby zdjęć w „Przemianach na Szlaku Piastowskim”**

Źródło: P. Antkowiak, K. Hajder, Sz. Ossowski, *Jakość życia...*, op. cit.

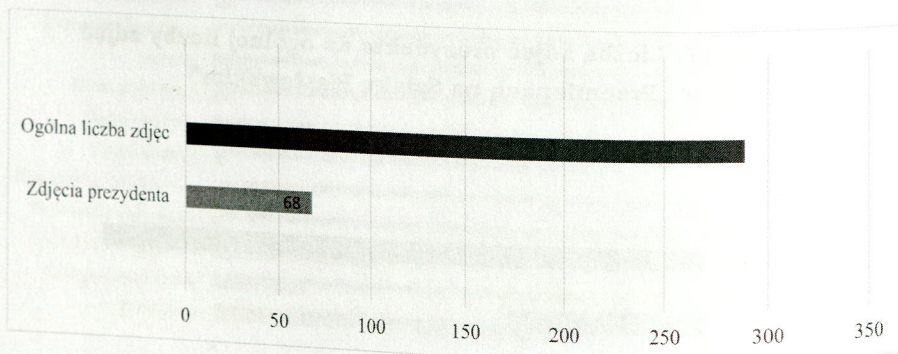
**Wykres. 18. Osoby występujące w artykułach w „Przemianach na Szlaku Piastowskim”**



\*Odpowiedzi „nie da się stwierdzić” i „brak” zaprezentowano łącznie w kategorii „nie ustalono”.

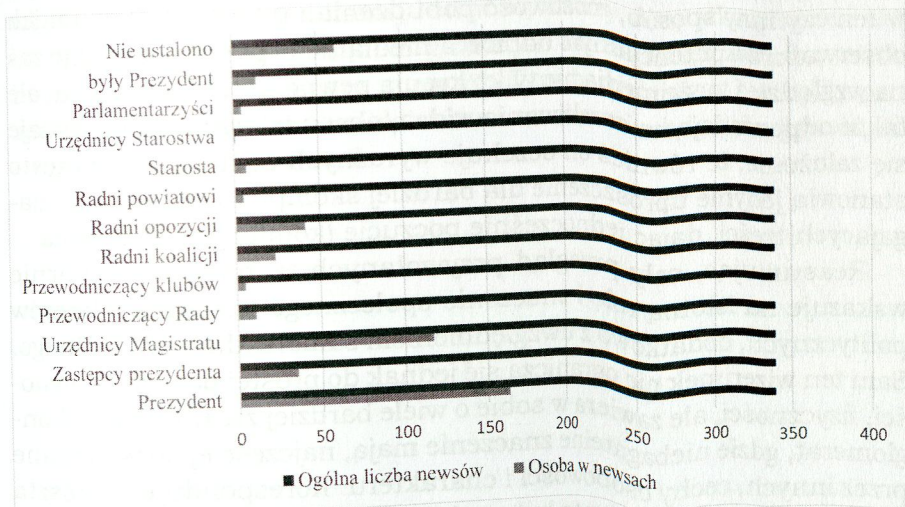
Źródło: P. Antkowiak, K. Hajder, Sz. Ossowski, *Jakość życia...*, op. cit.

**Wykres 19. Liczba zdjęć prezydenta do ogólnej liczby zdjęć w „Gnieźnieńskim Tygodniu”**



Źródło: P. Antkowiak, K. Hajder, Sz. Ossowski, *Jakość życia...*, op. cit.

**Wykres. 20. Osoby występujące w artykułach w „Gnieźnieńskim Tygodniu”**



\*Odpowiedzi „nie da się stwierdzić” i „brak” zaprezentowano łącznie w kategorii „nie ustalono”.

**Źródło:** P. Antkowiak, K. Hajder, Sz. Ossowski, *Jakość życia...*, op. cit.

Generalna konkluzja wypływająca z tak przeprowadzonej procedury badawczej sprowadza się do wniosku, że – co ustalono już wcześniej – o ile sama powierzchowność lidera samorządowego nie jest elementem decydującym, o tyle sposób prezentacji bezsprzecznie ma związek z wizerunkiem definiowanym choćby, jako uproszczone wyobrażenie związane z fizycznością czy cechami osobowościowymi<sup>66</sup>. Świadczy o tym zarówno nadreprezentacja – w porównaniu z innymi – wizerunku włodarza, w tym konkretnym (należy pamiętać, że jednostkowym) przypadku miasta Gniezna w lokalnej i regionalnej telewizji, jak i nadmierna prezentacja jego wypowiedzi oraz ekspozycja zdjęć. I jest to uwaga, która bezsprzecznie, w mniejszym lub większym stopniu, dotyczy wszystkich badanych mediów. Oczywiście zawsze może pojawić się sugestia, iż ma to związek z lokalną specyfiką środków masowego przekazu i szeroko pojętej współpracy z nimi magistratu, niemniej sam fakt takiej, a nie innej prezentacji nie podlega dyskusji. Jest to wyraźny dowód na to, że przynajmniej środowisko mediów zgła-

<sup>66</sup> A. Borkowska, M. Garska, *Elementy kreacji wizerunku podmiotu politycznego w rzeczywistości wyborczej*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2012, nr 2, s. 148. Por. I. Wojciechowska, *Spójność wizerunku w polityce*, „Humanities and Social Sciences” 2013, vol. 28, nr 20, s. 226.

sza zapotrzebowanie na wyraziste i rozpoznawalne osobowości, które nie tylko są znane szerszemu gremium, ale dodatkowo gwarantują, w ten czy inny sposób, możliwość pobudzenia i uwagi, czyniąc takich obserwatorów potencjalnym odbiorcą medialnego przekazu. Mając zaś na względzie i to, że media nie tylko kreują pewne zapotrzebowania, ale także odpowiadają na oczekiwania widza/obserwatora zasadne wydaje się założenie, że również on oczekuje wyraźnych postaci, które często stanowią jedynie uproszczenie dla bardziej skomplikowanych i wymagających treści, dając jednocześnie poczucie (komfort) zrozumienia.

Reasumując, cały przegląd przywołanych tu badań bezspornie wskazuje na istotną rolę i znaczenie społecznego wizerunku liderów politycznych, dodatkowo z uwzględnieniem samorządu terytorialnego. Sam ten wizerunek nie ogranicza się jednak do prostej powierzchowności, fizyczności, ale zawiera w sobie o wiele bardziej zróżnicowany konglomerat, gdzie niebagatelne znaczenie mają, najczęściej spostrzegane przez innych, cechy osobowości i charakteru. Koresponduje to zresztą z poglądem, jakoby cechy te były publicznym, obserwowalnym składnikiem osobowości; odzwierciedleniem języka pierwszych wrażeń, określić, za pomocą których opisuje się ludzi. Cechy te są następnie udostępniane poprzez permanentną autoprezentację<sup>67</sup>. Dla polskiego widza spektaklu politycznego, tak na poziomie krajowym, jak i lokalnym najważniejszymi składowymi tego obrazu są: dobra znajomość i rozpoznawalność kandydata, kompetencje i kwalifikacje, doświadczenie zawodowe i życiowe, uczciwość, pracowitość oraz empatia. Pozwala to sądzić, że o ile mówić można o postępującym w polskich warunkach systemowych i ustrojowych procesie personalizacji polityki, to zasada się on na szczególnej dbałości o prezentacje tych właśnie składowych. Te zmienne stanowią bowiem wyznacznik ewentualnej akceptacji bądź dezaprobaty dla krajowych i lokalnych liderów politycznych.

Innymi słowy, tym co przesądza o wyrazistości, rozpoznawalności, a w dalszej kolejności, szczególnie już lokalnego lidera politycznego, jest tożsamość z daną wspólnotą, poświęcenie w pracy dla niej i jej członków, faktyczne kompetencje i predyspozycje oraz swojskość i zwyczajność. Na dalszy plan schodzą w tym przypadku afiliacja partyjna, majątność, foto- i telegeniczność, *image* oraz oprawa marketingowa. Nie zmienia to faktu, że na poziomie lokalnym, szczególnie gminnym, mamy do czynienia z silnym personalizmem władzy, choć jego przyuczyny odbiegają od ogólnopolskich czy światowych trendów. Znajduje

<sup>67</sup> E.M. Marciniak, *Caprari i Zimbarda koncepcja dopasowania preferencji politycznych. Praktyczne implikacje*, (w:) *Polskie wybory 1991-2011*, pod red. A. Materskiej-Sosnowskiej, T. Słomki, Warszawa, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 22, s. 94.

to także potwierdzenie w kolejnych studiach empirycznych i ustaleniach teoretycznych, gdzie wciąż przebrzmiewa ogólny wniosek o silnej władzy wykonawczej, bliskiej ludziom, którzy wszystko (dobre i złe) co ma związek z samorządem gminnym utożsamiają z osobą wójta, burmistrza lub prezydenta miasta<sup>68</sup>. Tym bardziej, gdy ten silny personalizm znajduje odzwierciedlenie w rozwiązaniach instytucjonalnych – wyborach bezpośrednich.

<sup>68</sup> M. Bukowski, J. Flis, A. Hess, A. Szymańska, *Opcja czy osoba? Upartyjnienie «versus» personalizacja w wyborach samorządowych*, Kraków 2011.

## ZAKOŃCZENIE

Próbując odpowiedzieć na pytania postawione na wstępie tego opracowania możemy zaryzykować stwierdzenie, że współczesny lider polityczny, choć funkcjonuje w specyficznym, nade wszystko medialnym, środowisku musi nie tylko odpowiednio wyglądać, ale umieć się zaprezentować. Kompetentny, dysponujący umiejętnościami komunikacyjnymi niemal dosłownie musi potrafić pokazać zaangażowanie, merytoryczne przygotowanie, empatię. Jeżeli nie nabędzie tej zdolności szybko zostanie zaszeregowany do grupy osób niekompetentnych, zamkniętych w sobie, dbających jedynie o swój własny interes, wywołujących niekiedy silne i sprzeczne emocje. Analizując raz jeszcze katalog zadeklarowanych cech idealnego przywódcy można wręcz stwierdzić, że na przestrzeni ostatnich lat nie zmienił się on tak bardzo, zmianie co najwyżej uległy narzędzia – techniki przy użyciu których należy je prezentować; utwierdzać opinię publiczną w przekonaniu, że się je posiada. A czy faktycznie na politykę – także na poziomie lokalnym – patrzymy dziś jedynie przez pryzmat osoby lidera?

Orędownicy symbolicznego interakcjonizmu wskazują na istotne znaczenie symbolicznej reprezentacji rzeczywistości w umysłach ludzi żyjących w określonym kręgu kulturowym dla sposobu ustosunkowywania się jednostki wobec świata społecznego i wobec samej siebie. Ten mechanizm ma szczególne zastosowanie w komunikacji międzyludzkiej, gdzie podstawą jest uzgodnienie sposobu rozumienia symboli i znaków używanych przez uczestników takiej interakcji. Praktycznym odzwierciedleniem tego sposobu interpretacji komunikowania jest odwoływanie się do oczekiwań i preferencji określonego segmentu osób, co jest uwarunkowane względnie dobrą znajomością podstawowych symboli istotnych dla tej grupy<sup>1</sup>. Właśnie w tym kontekście rozpatrywać można znaczenie personalizacji, kiedy wydobywa się znaczenie przywódcy jako widocznego przejawu i symbolicznej reprezentacji zbiorowych wyobrażeń, uczuć, pragnień i potrzeb, wokół przeżywania których zawiązuje się między ludźmi poczucie więzi<sup>2</sup>.

Istotnie liderzy polityczni i społeczni występowali w każdym systemie

<sup>1</sup> W. Czajkowski, *Zachowania publiczne i wizerunek polityka – skuteczność w odbiorze społecznym*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, nr 4, s. 154.

<sup>2</sup> V. Aumer, *Jednoczące znaczenie przywódcy*, „Wrocławskie Studia Politolologiczne” 2010, nr 11, s. 5.

i w każdej epoce – zawsze i wszędzie było ich wielu, oddziaływali tak na system polityczny (pod względem strukturalnym i instytucjonalnym), jak i na obywateli, którzy pożąдали ich śladem. Dopiero jednak przekształcenia w świecie komunikacji społecznej mogły doprowadzić do zmian, o których mowa powyżej. To nowoczesna technologia w służbie komunikacji międzyludzkiej zmieniła życie człowieka XX wieku w stopniu wcześniej niespotykanym. Prasa masowa, radio, kino i wreszcie telewizja są tymi czynnikami, które w nieodwracalny sposób odcisnęły piętno na życiu społecznym. Dodatkowo w XXI wieku pojawił się Internet z zupełnie nową kategorią komunikacji, jaką jest interaktywność. Wszystko to zdało się pchnąć przywództwo na zupełnie inne tory, gdzie lider zaczął być traktowany wręcz jako substytut zapotrzebowania na *sacrum* (świętość)<sup>3</sup>. Wspominała już o tym Agnieszka Ogonowska sugerując, iż nieustannie następuje proces sakralizacji *profanum* i profanacji *sacrum*, kiedy polityka przejmuje funkcje religii. „Proces ten – pisała badaczka – nasilił się po pokoju westfalskim w wyniku postępującej sekularyzacji życia społecznego. Media zwróciły uwagę na nowych bogów i nowe ideały, które przesłoniły praktyki religijne. Przywódcy (...) kreują się na nauczycieli i kaznodziei (...), którzy głoszą konkurencyjne prawdy, dotyczące organizacji życia politycznego i rozwiązywania problemów egzystencjalnych. Świat polityki i sami politycy wytworzyli własne obrzędy i rytuały, które bardzo przypominają rytuały religijne”<sup>4</sup>. Wskazując na przyczyny wzrostu zainteresowania marketingiem i wykorzystania obrazów medialnych A. Ogonowska pisała również o estetyzacji rzeczywistości i ontologizacji sztuki. „Estetyzacja rzeczywistości i ontologizacja sztuki powodują zatarcie granicy między światem kreacji a prawdziwą rzeczywistością; przede wszystkim w subiektywnym odczuciu odbiorcy. Procesy te prowadzą do dwóch sytuacji; po pierwsze, obywatele podejmują decyzje polityczne na podstawie obrazów medialnych rzeczywistości politycznej i decyzje te dotyczą świata realnego; po drugie, decyzje te będą dotyczyć świata medialnego, który całkowicie pochłoniął lub dominuje nad światem realnym”<sup>5</sup>.

Dla nas szczególnie ważna wydaje się estetyzacja polityki rozumiana jako swoisty rodzaj „komunikacji” – prezentacji kształtowanej przez kulturę popularną z właściwą jej zdolnością produkowania obrazów umożliwiających wprowadzenie np. na rynek polityczny dóbr

<sup>3</sup> M. Jeziński, *Bogowie i demony. Fenomen przywództwa a marketing polityczny*, (w:) *Gra w przywództwo – jak zdobyć i utrzymać władzę*, pod red. B. Szklarskiego, Warszawa 2008, s. 14-15.

<sup>4</sup> A. Ogonowska, *Obrazy polityki. Polityka obrazu*, „Kultura Popularna” 2003, nr 2, s. 124.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 123.

o niejasnych konturach<sup>6</sup>. Gdy bowiem „kandydaci przedstawiają mało zróżnicowane programy wyborcze, gdy wybór idei jest zastępowany przez wybór ludzi, powierzchowność staje się argumentem porównywalnym do koloru opakowania: irracjonalnym, dalekim od problemu, o który chodzi, ale mogącym przekonać niezdecydowanych<sup>7</sup>. Niestety nakierowanie na działalność estetyczną na linii polityk – wyborca wydaje się obecnie stanowić sedno uprawiania polityki, to zaś prowadzi do degradacji kultury demokratycznej, opartej przecież na dwustronnej transmisji informacji<sup>8</sup>.

Konsekwencje tego stanu rzeczy mają swoje odzwierciedlenie także na poziomie samorządu terytorialnego. Do tej pory lokalny lider, np. w gminie miał przede wszystkim: posiadać jasną wizję rozwoju danej wspólnoty, być wyposażony w odpowiednie kompetencje merytoryczne oraz odpowiednią kondycję fizyczną i psychiczną, charakteryzować się umiejętnością szybkiego podejmowania decyzji, wykazywać się zdolnością do motywowania swoich podwładnych, być uczciwym i etycznym w działaniu, stosować profesjonalne formy komunikowania z otoczeniem, zdradzać predyspozycje do uważnego słuchania innych, zachowywać asertywne usposobienie w kontaktach z innymi, sprawnie zarządzać jednostką samorządu terytorialnego<sup>9</sup>. Dziś coraz częściej wydaje się, że wystarczy odpowiednio te cechy komunikować, niekoniecznie je nawet posiadać. Dzieje się tak dlatego, że w samorządzie, podobnie jak w polityce ogólnopolskiej, coraz wyraźniej zaznacza swoją obecność medialna forma uprawiania polityki. Nie zmienia to faktu, że wśród odbiorców wciąż pożądane u lokalnych liderów są wymienione powyżej atrybuty. Pozostaje żywić nadzieję, że specyfika roli, pozycji i funkcji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta niejako w sposób naturalny wymusi utrzymanie tych przymiotów. Trudno bowiem wyobrazić sobie sprawny samorząd gminny, którego funkcjonowanie zasada się na formalnej i pozaformalnej pozycji lidera, który tych cech nie zdradza. O ile bowiem personalizacja w sposób naturalny wpisana jest dziś w pozycję ustrojową i społeczną wójta, burmistrza i prezydenta miasta, to już szczegóły tego fenomenu odbiegają od ogólnie obserwowanych prawidłowości. Bezspornym jednak pozostaje fakt, że oprócz określonej

<sup>6</sup> K. Kubala, *O możliwościach rozumienia estetyzacji polityki. Przypadek Polski*, „Studia Socjologiczne” 2003, nr 2, s. 81.

<sup>7</sup> A. Kapciak, *W poszukiwaniu stylu komunikacji politycznej*, (w:) *Kultura narodowa i polityka*, pod red. J. Kruczewskiej, Warszawa 2000, s. 128.

<sup>8</sup> K. Kubala, op. cit., s. 82.

<sup>9</sup> A. Augustyn, *Przywództwo liderów lokalnych w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego: Ekonomiczne Problemy Usług” 2012, nr 97(724), s. 18-19.

pozycji ustrojowej, realnego wpływu na lokalną politykę i społeczne zapotrzebowanie na przywództwo, taki lider musi nie tylko komunikować określone przymioty, ale także posiadać charyzmę<sup>10</sup>.

Personalizacja co do zasady może wpływać zarówno negatywnie, jak i pozytywnie na funkcjonowanie współczesnych systemów politycznych. W sensie negatywnym może ona prowadzić m.in. do nadmiernego rozbudzenia oczekiwań wobec przywódców<sup>11</sup>. Z drugiej jednak strony personalizacja może być także swoistym symbolem humanizacji stosunków społecznych bowiem za jej pomocą właśnie jednostka – i to na każdym szczeblu władzy – otrzymuje wrażenie bezpośredniego kontaktu z przywódcą, co z kolei może się stać czynnikiem motywującym np. do politycznej aktywności, a ta stanowi przecież kwintesencję zdecentralizowanej władzy w systemie demokratycznym<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Zob. M. Górka, *Wizerunek lokalnego przywódcy we współczesnej instytucji samorządowej*, „Przegląd Zachodniopomorski” 2013, t. 28, z. 4, s. 79.

<sup>11</sup> J. Dzwonczyk, *Wpływ marketingu politycznego na funkcjonowanie demokracji*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2003, vol. 11, s. 41.

<sup>12</sup> G. Ulicka, *Demokracje zachodnie. Zasady, wartości, wizje*, Warszawa 1992, s. 123.

## BIBLIOGRAFIA

### I. Akty prawne:

- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994 Nr 124, poz. 607).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1921 Nr 44, poz. 267).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. 1935 Nr 30, poz. 227).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. 1952 Nr 33, poz. 232).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1992 Nr 84, poz. 426).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm).
- Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego (Dz. U. 1922 Nr 90, poz. 829).
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. 1933 Nr 35, poz. 294).
- Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. 1944 Nr 5, poz. 22).
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. 1950 Nr 14, poz. 130 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. 1983 Nr 41, poz. 185).
- Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. 1988 Nr 19, poz. 130).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. 1989 Nr 75, poz. 444).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95 z późn. zm.). [wcześniej o samorządzie terytorialnym]

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 94).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 96).

Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. 1990 Nr 21, poz. 123).

Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 1990 Nr 21, poz. 124 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. 1990 Nr 32, poz. 191).

Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 1990 Nr 34, poz. 198).

Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1990 Nr 34, poz. 201).

Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1990 Nr 89, poz. 518).

Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz. U. 1993 Nr 129, poz. 600).

Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 maja 1996 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o referendum gminnym (Dz. U. 1996 Nr 84, poz. 386 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997 Nr 9, poz. 43 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 577).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. 1998 Nr 95, poz. 602).

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. 1998 Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. 1998 Nr 106, poz. 668).

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. 2000 Nr 88, poz. 985 z późn. zm.).

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

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2005 Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. 2005 Nr 175, poz. 1462).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112).

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji (Dz. U. 1944 Nr 2, poz. 8).

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. 1944 Nr 14, poz. 74).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11).

## 2. Opracowania:

Adamiak J., *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, (w:) *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, pod red. W. Kosiedowskiego, Toruń 2005.

Annusewicz O., *Marketing polityczny – pytania i kontrowersje. Główne zagadnienia podejmowane w angielskiej i amerykańskiej literaturze przedmiotu*, (w:) *Scena polityczna i media: miraż sukcesu, ryzyko autoprezentacji*, pod red. E. Pietrzyk-Zieniewicz, Warszawa 2004.

Aronson E., Wilson T.D., Akert R.M., *Psychologia społeczna: serce i umysł*, Poznań 1997.

Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.

Bartkowski J., *Mechanizmy kształtowania się wyborów politycznego szczebla lokalnym*, (w:) *Marketing polityczny. Szansa czy zagrożenie dla współczesnej demokracji*, pod red. P. Pawełczyka, Poznań 2007.

Bąkiewicz M., *Finansowe aspekty wyborów samorządowych*, (w:) *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, pod red. J. Marszałek-Kawy, Toruń 2007.

Beetham D., *Legitymizacja władzy*, (w:) *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki* (wybór i opracowanie), pod. red. J. Szczupaczyńskiego, Warszawa 1995.

Blumenthal S., *The Permanent Campaign*, New York 1982.

Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013.

Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa 2006.

Braud P., *Rozkosze demokracji*, Warszawa 1995.

Brenner M., *Zjawisko personalizacji politycznej*, (w:) *Strategie i mechanizmy marketingu politycznego*, pod red. J. Garlickiego, Warszawa, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 16.

Brettschneider F., Gabriel O.W., *The Nonpersonalization of Voting Behavior in Germany*, (w:) *Leaders' Personalities and the Outcomes of Democratic Elections*, pod red. A. King, Oxford 2002.

Bukowski M., Flis J., Hess A., Szymańska A., *Opcja czy osoba? Upartyjnienie versus personalizacja w wyborach samorządowych*, Karków 2011.

Bukowski M., Flis J., Hess A., Szymańska A., *Opcja czy osoba? Upartyjnienie «versus» personalizacja w wyborach samorządowych*, Kraków 2011.

Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.

Chmielnicki P., *Określenie relacji pomiędzy organami gminy – wybrane zagadnienia*, (w:) *Samorząd lokalny w Polsce*, pod red. S. Michałowskiego, A. Pawłowskiej, Lublin 2004.

Chodubski A., *Samorząd lokalny jako zjawisko cywilizacyjne od wrotu od społeczeństwa masowego*, (w:) *Samorząd gminny w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, pod red. B. Nawrota, J. Pokładeckiego, Poznań 1999.

Churska K., *Marketing polityczny jako instrument demokracji masowej*, (w:) *Marketing polityczny. Szansa czy zagrożenie dla współczesnej demokracji*, pod red. P. Pawelczyka, Poznań 2007.

Churska K., *Rytuály polityczne w demokracji masowej*, Poznań 2009.

Churska-Nowak K., *Rozwój marketingu politycznego w Polsce – proces komercjalizacji polityki*, (w:) *Profesjonalizacja i mediatyzacja kampanii*

*politycznych w Polsce*, pod red. K. Churskiej-Nowak, S. Drobczyńskiego, Poznań 2011.

Cichosz M., *Wizerunek lidera politycznego*, (w:) *Marketing polityczny. Wposzukiwaniu strategii wyborczego sukcesu*, pod red. M. Jezińskiego, Toruń 2005.

Cwalina W., Falkowski A., *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*, Gdańsk 2006.

Cwalina W., *Życie polityczne w cieniu marketingu politycznego*, (w:) *Społeczeństwo wirtualne, społeczeństwo informacyjne*, pod red. R. Szwed, Lublin 2003.

Czajkowska O., *Wizerunek prezydenta miasta w jeleniogórskim tygodniku lokalnym „Jelonka.com”*, (w:) *Media w regionach – regiony w mediach*, pod red. M. Ursel, A. Woźnego, Jelenia Góra 2013.

Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010.

Czarny P., *Konstytucyjna koncepcja gminy i jej realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie*, (w:) *Samorząd terytorialny – zasady ustrojowe i praktyka*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005.

Dalton R.J., Klingemann H-D., *Obywatele a zachowania polityczne*, (w:) *Zachowania polityczne t. 1.*, pod red. R.J. Dalton, H-D. Klingemann, Warszawa 2010.

Dąbek D., Zimmermann J., *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w orzecznictwie pokonstytucyjnym*, (w:) *Samorząd terytorialny – zasady ustrojowe i praktyka*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005.

Deegan-Krause K., *Nowe wymiary rozłamu politycznego*, (w:) *Zachowania polityczne t. 2.*, pod red. R. J. Dalton, H-D. Klingemann, Warszawa 2010.

Dobek-Ostrowska B., *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Warszawa 2007.

Dobek-Ostrowska B., *Media masowe i aktorzy polityczni w świetle studiów nad komunikowaniem politycznym*, Wrocław 2004.

Doliński D., *Techniki wpływu społecznego*, Warszawa 2008.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2006.

Drobczyński S., *Przyczyny klęsk wyborczych – błędy popełniane podczas organizacji i prowadzenia kampanii wyborczych w Polsce*, (w:) *Profesjonalizacja i mediatyzacja kampanii politycznych w Polsce*, pod red. K. Churskiej-Nowak, S. Drobczyńskiego, Poznań 2011.

du Vall M., Walecka-Ryduch A., *Kryzys przywództwa w dobie marketingu politycznego*, (w:) *„Stare” i „nowe” media w kontekście kampanii politycznych i sprawowania władzy*, pod red. M. du Vall, A. Waleckiej-Ryduch, Kraków 2010.

Dzieciński P., *Przewidywalność efektów działań marketingowych na scenie politycznej*, (w:) *Przyszłość i polityka. Nadzieje i starachy zbiorowe przełomu tysiącleci*, pod red. E. Ponczek, A. Sepkowskiego, Toruń 2005.

Falkowski A., *Praktyczna psychologia poznawcza: marketing i reklama*, Gdańsk 2003.

Ferenc W., *Strategia w kampanii wyborczej*, (w:) *Kampania wyborcza. Strategia – taktyka – komunikacja*, pod red. S. Wilkosa, W. Ferenc, Warszawa 2001.

Fratczak-Rudnicka B., *Marketing polityczny – nowe narzędzie komunikacji politycznej w Polsce*, (w:) *Przemiany polityczne lat dziewięćdziesiątych*, pod red. J.J. Wiatra, Warszawa 1999.

Gacek M., *Komunikacja polityczna w społeczeństwie informacyjnym*, (w:) *Spółeczeństwo informacyjne. Wizja czy rzeczywistość? II ogólnopolska konferencja naukowa pod honorowym patronatem Jego Magnificencji Rektora AGH prof. zw. dr hab. inż. Ryszarda Tadeusiewicza, t. 2*, pod red. L.H. Haber, Kraków 2004.

Gendźwiłł A., Cześniak M., Flis J., Haman J., Materska-Sosnowska A., Michalak B., Pietrzyk P., Zbieranek J., *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania karto do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*, Warszawa 2016.

Hart R.P., *Seducing America. How Television Charms the Modern Voter*, London 1992.

Helco H., *Campaigning and Governing: A Conspectus*, (w:) *The Permanent Campaign and Its Future*, pod red. N. Omstein, T. Mann, Washington 2000.

Henneberg S.C.M., *Understanding Political Marketing*, (w:) *The Idea of Political Marketing*, pod red. N.J. O'Shaughnessy, S.C.M. Henneberg, Westport 2002.

Homans G.C., *Pozycja przywódcy*, (w:) *Elementy teorii socjologicznych. Materiał z dziejów współczesnej socjologii zachodniej* (wyboru dokonali) W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki, Warszawa 1975.

Ignasiak A., *Pozycja prawno-ustrojowa organu wykonawczego gminy*, (w:) *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia i perspektywy rozwoju*, pod red. P. Antkowiaka, Poznań 2015.

Iwanek J., *Przywódstwo demokratyczne w systemie demokratycznym*, (w:) *Przywódstwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, pod red. L. Rubisz, K. Zub, Toruń 2004.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006.

Jakubowski P., *Marketing wyborczy partii politycznych w kampanii parlamentarnej 2011. Analiza strategii i technik wyborczych*, (w:)

*Współczesne kampanie wyborcze w Polsce i na świecie*, pod red. P. Jakubowskiego, E. Kancik, Lublin 2013.

Janik K., *Bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – geneza i doświadczenia dwóch elekcji*, (w:) *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, pod red. J. Marszałek-Kawy, Toruń 2007.

Janik K., *Spór o samorząd terytorialny – współpraca i współzawodnictwo w polityce*, (w:) *25 lat polskiej transformacji systemowej. Dokonania i wyzwania*, pod red. J. Kornasia, Ł. Danela, Kraków 2014.

Jaśniok M., *Strategie marketingowe na rynku politycznym*, Kraków 2007.

Jeziński M., *Bogowie i demony. Fenomen przywództwa a marketing polityczny*, (w:) *Gra w przywództwo – jak zdobyć i utrzymać władzę*, pod red. B. Szklarskiego, Warszawa 2008.

Jeziński M., *Marketing polityczny a procesy akulturacyjne. Przypadek III Rzeczypospolitej*, Toruń 2004.

Jeziński M., *Wizerunek polityczny jako element strategii wyborczej*, (w:) *Kampania wyborcza: marketingowe aspekty komunikowania politycznego*, pod red. B. Dobek-Ostrowskiej, Wrocław 2005.

Kapciak A., *W poszukiwaniu stylu komunikacji politycznej*, (w:) *Kultura narodowa i polityka*, pod red. J. Kruczewskiej, Warszawa 2000.

Karwat M., *O statusie metodologicznym personifikacji*, (w:) *Historia, idea, polityka. Księga dedykowana profesorowi Janowi Baszkiewiczowi*, Warszawa 1995.

Karwat M., *Personifikacja instytucji i instytucjonalizacja osób*, (w:) *Idee – instytucje – demokracja. Instytucjonalizacja polskiej transformacji ustrojowej*, pod red. L. Rubisz, Toruń 2006.

Kmieciak R., *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004.

Kmieciak R., *Województwo samorządowe w Polsce jako podmiot polityki rozwoju regionalnego w świetle doświadczeń Unii Europejskiej*, (w:) *Przemiany polityczne w Polsce a integracja z Unią Europejską*, pod red. A. Stelmacha, Poznań 2001.

Kolczyński M., *Marketing polityczny – w drodze do personalizacji dyskursu politycznego*, (w:) *Marketing polityczny a postawy i zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego*, pod red. D. Walczak-Duraj, Płock-Łódź 2002.

Kortas M., *Obrazy przywództwa politycznego na poziomie regionalnym*, (w:) *Dyskursywne i niedyskursywne obrazy rzeczywistości*, pod red. D. Walczak-Duraj, Łódź 2008, „Folia Sociologica” 2008, nr 33.

Kotler Ph., Keller K.L., *Marketing*, Poznań 2012.

Kotler Ph., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Warszawa 1999.

Kowarski M., *Reforma administracyjna państwa – wyzwanie dla Zamościa*, (w:) *Przemiany społeczno-gospodarcze struktur przestrzennych w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej*, pod red. R. Orłowskiego, Z. Ziolo, Zamość 1999.

Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932.

Krzyżanowska M., *Marketing usług organizacji niekomercyjnych*, Warszawa 2000.

Kuras L., *Kształtowanie wizerunku politycznego w perspektywie etycznej*, (w:) *Wartości etyczne w kampaniach wyborczych 2005 roku*, pod red. D. Walczak-Duraj, Pabianice 2006.

Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.

Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, (w:) *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2004.

Lipset S.M., *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1998; R.A. Dahl, *O demokracji*, Kraków 2000.

Malec D., Malec J., *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1997.

Malec E., *Teoria stereotypu*, (w:) *Studia z teorii polityki t. 2*, pod red. A.W. Jabłońskiego, L. Sobkowiaka, Wrocław 1997.

Mandrosz J., *Czynniki ograniczające racjonalność decyzji politycznych*, (w:) *Podstawy psychologii politycznej*, pod red. K. Skarżyńskiej, Poznań 2002.

Marciniak E.M., *Personalizacja zachowań wyborczych w Polsce w kontekście Modelu Zgodności Preferencji Politycznych*, Warszawa 2013.

Marciniak E.M., *Polityka jako sztuka kreowania wizerunku. Między Twarzą a Maską*, (w:) *Metafory polityki t. 2*, pod red. B. Kaczmarek, Warszawa 2003.

Marszałek-Kawa J., *Wokół propozycji Prawa i Sprawiedliwości dokonania zmian w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Opinie na temat skutków i konsekwencji ograniczenia czasu sprawowania funkcji przez wójta, burmistrza i prezydenta miasta)*, (w:) *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, pod red. J. Marszałek-Kawy, A. Lutrzykowskiego, Toruń 2008.

Marszałek-Kawa J., *Wybory samorządowe 2006 a kwestia nowelizacji samorządowej ordynacji wyborczej*, (w:) *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, pod red. J. Marszałek-Kawy, Toruń 2007.

Mauser G.A., *Political Marketing: An Approach to Campaign Strategy*, New York 1983.

Mazur M., *Cechy szczególne marketingu politycznego*, (w:) *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się*, pod red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Katowice 2000.

Mazur M., *Marketing polityczny w prezydenckiej kampanii wyborczej 2000 w USA*, (w:) *Instytucja prezydenta i wybory prezydenckie 2000 roku. Studia i szkice*, pod red. S. Wróbla, Bielsko-Biała 2003.

McAllister I., *The Personalization of Politics*, (w:) *Oxford Handbook of Political Behavior*, pod red. J.D. Russella, H-D. Klingemanna, Oxford 2007.

McCarthy J., *Basic Marketing. Homewood*, New York 1978.

McGraw K.M., *Wizerunki polityczne: tworzenie i sterowanie*, (w:) *Psychologia polityczna*, pod red. D.O. Searsa, L. Huudiego, R. Jervisa, Kraków 2008.

Michalewska-Pawlak M., *Polska wieś jako przestrzeń realizacji idei demokracji partycypacyjnej – teoria i praktyka*, (w:) *Dylematy współczesnej demokracji*, pod red. S. Wróbla, Toruń 2011.

Michałowski S., *Uwarunkowania pełnienia ról przywódczych w samorządzie terytorialnym*, (w:) *Przywódstwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, pod red. S. Michałowskiego, K. Kuć-Czajkowskiej, Lublin 2008.

Miluska J., „Wielka Piątka” a preferencje polityczne, (w:) *Polityka i politycy. Diagnozy – oceny – doświadczenia*, pod red. J. Miluskiej, Poznań 2009.

Muszyński J., *Leksykon marketingu politycznego*, Warszawa 2001.

Nikolski L., *Polskie wybory do regionów*, (w:) *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, pod red. J. Marszałek-Kawy, Toruń 2007.

Nowacka E. J., *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005.

Nowak E., Riedel R., *Siedem grzechów głównych marketingu politycznego. Krytyczno-realistyczne ujęcie teorii i praktyki politycznej*, (w:) *Za kulisami spektaklu. Medialne wizerunki polityki*, pod red. M. Sokolowskiego, Toruń 2009.

O'Shaughnessy N.J., *The Phenomenon of Political Marketing*, Houndmills-London 1990.

Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.

Pankowski K., *Wpływ debat telewizyjnych na preferencje i zachowania wyborcze*, (w:) *Prognozy i wybory. Polska demokracja '95*, pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, R. Markowskiego, Warszawa 1997.

Pawełczyk P., *Osobowość jako źródło władzy w warunkach demokracji masowej*, (w:) *Prawne, ekonomiczne i polityczne aspekty funkcjonowania mediów i kreowania ich zawartości*, pod red. P. Dudka, M. Kusia, Toruń 2010.

Pawełczyk P., *Polityk czyli aktor*, (w:) *Etyka i polityka*, pod red. E.M. Marciniak, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyka, Warszawa 2001.

Piasecki A.K., *Czy wójtowi potrzebny jest marketing polityczny? Teoria i praktyka zastosowania marketingu przez liderów lokalnych wspólnot*,

- (w:) *Marketing polityczny. Szansa czy zagrożenie dla współczesnej demokracji*, pod red. P. Pawełczyka, Poznań 2007.
- Piasecki A.K., *Menadżer i polityk – wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Kraków 2006.
- Pietrasz Z.J., *Decydowanie polityczne*, Warszawa-Kraków 2000.
- Piontek D., *Imagnistyka społeczna, czyli marketing polityczny*, (w:) *Media masowe w systemach demokratycznych. Teoretyczne problemy i praktyczny wymiar komunikowania politycznego*, pod red. B. Dobek-Ostrowskiej, Wrocław 2003.
- Polacy o wyborach*. Raport z badań. Instytut Spraw Publicznych, (opracowanie: K. Grot, A. Niżyńska), Warszawa 2010.
- Ptak A., *Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, pod red. A. Stelmacha, Poznań 2010.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
- Reykowski J., *Myślenie polityczne*, (w:) *Podstawy psychologii politycznej*, pod red. K. Skarżyńskiej, Poznań 2002.
- Samuś P., *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce w XIX-XX w.*, (w:) *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, pod red. D. Walczak-Duraj, Płock 1999.
- Sarnecki P., *Ordynacja wyborcza w wyborach samorządowych*, (w:) *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, pod red. M. Magoskiej, Kraków 2008.
- Scheffs Ł., *Polityka, marketing polityczny i brak wartości*, (w:) *Wartości w świecie polityki*, pod red. J. Miluskiej, Poznań 2012.
- Scheffs Ł., *Polska wideopolityka w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, (w:) *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, pod red. M. Jezińskiego, W. Peszyńskiego, A. Sekleckiej, Toruń 2010.
- Scheffs Ł., *Proces personalizacji polityki*, (w:) *Komunikowanie społeczne w badaniach młodych naukowców*, pod red. J. Karwata, Poznań 2012.
- Schumpeter J., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995.
- Sempach M., *Determinanty rozwoju koncepcji marketingu politycznego*, (w:) *Demokracja w dobie globalizacji*, t. 1. *W praktyce politycznej*, pod red. J. Iwanka, M. Mazur, Katowice 2006.
- Sidorkiewicz K., *Wybory samorządowe w 2006 roku w aspekcie statystycznym*, „Acta Elbingensia” t. 5, 2007.
- Sielski J.L., *Tworzenie się osobowości politycznej przywódców na przykładzie Jarosława Kaczyńskiego*, (w:) *Partie polityczne – przywództwo partyjne*, pod red. J.L. Sielskiego, M. Czerwiński, Toruń 2008.

Sielski J.L., *Liderzy partyjni we współczesnych polskich partiach politycznych*, (w:) *Partie i systemy partyjne III RP*, pod red. K. Kowalczyka, Toruń 2011.

Skarżyński R., *Podstawowy dylemat politologii: dyscyplina nauki czy potoczna wiedza o społeczeństwie? O tradycji uniwersytetu i demarkacji wiedzy*, Białystok 2012.

Skiba L., *Rządzić państwem. Centrum decyzyjne rządu w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2010.

Skrzypiński D., *Marketing w lokalnych kampaniach wyborczych: faktyczne czy deklarowane działania liderów*, (w:) *Profesjonalizacja i mediatyzacja kampanii politycznych w Polsce*, pod red. K. Churskiej-Nowak, S. Drobczyńskiego, Poznań 2011.

Skrzypiński D., *Planowanie strategii komunikacyjnej partii politycznej. Analiza marketingowa*, (w:) *Marketing polityczny w poszukiwaniu strategii wyborczego sukcesu*, pod red. M. Jezińskiego, Poznań 2004.

Skrzypiński D., *Strategie partii politycznych*, (w:) *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, pod red. A.W. Jabłońskiego, L. Sobkowiaka, Wrocław 2002.

Słobodzian B., *Kontrowersje wokół systemu wyborczego/mechanizmów wybierania do jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, pod red. D. Pleckiej, Z. Osmólskiej, Toruń 2015.

Słobodzian B., *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006.

Sokołowski M., *Media wobec kulturowych przemian współczesności*, Olsztyn 2003.

Steinberg A., *Political Campaign Management. A Systems Approach*, Lexington-Toronto-London 1976.

Stępień P., *Wpływ większościowego systemu wyborczego w gminach niebędących miastami na prawach powiatu na kampanie wyborcze oraz świadomość społeczno-polityczną elektoratu i lokalnej klasy politycznej*, (w:) *Ekonomiczne i polityczne uwarunkowania rozwoju samorządu terytorialnego*, pod red. S. Pastuszka, A. Kasińskiej-Metryki, Toruń 2016.

Szaban D., *Internet w kampanii wyborczej. Analiza socjologiczna mobilizacji elektoratu w wyborach parlamentarnych w 2005 roku w Polsce*, Zielona Góra 2005.

Szczegółoła L., *Polityka jako marketing*, (w:) *Metafory polityki t. 2*, pod red. B. Kaczmarek, Warszawa 2003.

Szczepańczyk J., Miazga K., Miętus M., *Wybory samorządowe 2010 (Poradnik wyborczy cz. I)*, Warszawa 2010.

Szczudlińska-Kanoś A., *Marketing polityczny w regionie*, Kraków 2011.

Tarno J.P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002.

Tybuchowska-Hartlińska K., *Determinanty kampanii wyborczej oraz wyniki pierwszych bezpośrednich wyborów na Urząd Prezydenta Miasta Ciechanów*, (w:) *Czy upadek demokracji? Wymiar praktyczny*, pod red. A. Stelmacha, Poznań 2007.

Ulicka G., *Demokracje zachodnie. Zasady, wartości, wizje*, Warszawa 1992.

Ura C., *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944-1950: Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 1972.

Walczak R., *Percepcja wizerunku polityka rozszerzonego za pomocą społecznie akceptowanych symboli*, (w:) *Mity, symbole i rytuały we współczesnej polityce*, pod red. B. Szklarskiego, Warszawa 2008.

Wattenberg M.P., *The Rise of Candidate-Centered Politics: Presidential Elections of the 1980s*, Cambridge 1991.

White S., McAllister I., *Politics and the media in post-communist Russia*, (w:) *Mass Media and Political Communication in New Democracies*, pod red. K. Voltmer, London 2006.

Winter D.G., *Osobowość a zachowania polityczne*, (w:) *Psychologia polityczna*, pod red. D.O. Searsa, L. Huudiego, R. Jervisa, Kraków 2008.

Wiszniewski R., *Wprowadzenie do teorii marketingu politycznego*, (w:) *Marketing polityczny w teorii i praktyce politycznej*, pod red. A.W. Jabłońskiego, L. Sobkowiaka, Wrocław 2002.

Wiszniewski R., *Wprowadzenie do teorii marketingu politycznego*, (w:) *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, pod red. A.W. Jabłońskiego, L. Ulicka G., *Demokracje zachodnie. Zasady, wartości, wizje*, Warszawa 1992.

Sobkowiaka, Wrocław 2002.

Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999.

Wróbel S., *Wybory samorządowe '98. Niektóre aspekty*, w: *Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja – odrodzenie – doświadczenia*, pod red. B. Nawrota, J. Pokładeckiego, Poznań 2004.

Wykrętowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, (w:) *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2004.

Zawadzki J., *Strategie organizacji politycznych*, (w:) *Życie polityczne w Polsce. Wybrane problemy*, pod red. T. Wallasa, Poznań 2004.

Zaznaev O., *The Presidentialization of a Semi-Presidential Regime: the Case of Russia*, (w:) *Politics and the Ruling Group in Putin's Russia*, Palgrave Macmillan, pod red. S. White, New York 2008.

Żukowski A., *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1997.

### 3. Artykuły w czasopismach:

- Adamowicz A., „*Jak będę wiedział, że to moja ostatnia kadencja, to robię, co chcę*” czyli wielogłos o ograniczeniu kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta, „e-Politikon” 2014, nr XI.
- Annusewicz O., *Dlaczego tak głosujemy, czyli przesłanki decyzji wyborczych*, „Społeczeństwo i Polityka” 2005, nr 3-4.
- Antkowiak P., *Ewolucja samorządowej ordynacji wyborczej w Polsce w okresie transformacji systemowej*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 1.
- Antkowiak P., *Samorząd terytorialny – 25 lat po...*, „Biuletyn RODM Poznań” 2015, nr 1.
- Antkowiak P., Scheffs Ł., *Personalizacja polityki w świetle wyników badań opinii publicznej. Przegląd wybranych badań*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 2.
- Augustyn A., *Przywództwo liderów lokalnych w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego: Ekonomiczne Problemy Usług” 2012, nr 97(724).
- Aumer V., *Jednoczące znaczenie przywódcy*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2010, nr 11.
- Babiak J., *Cechy przywódcze jako determinanty sukcesu organizacyjnego: odradzający się kierunek w badaniach przywództwa organizacji*, „Przegląd Psychologiczny” 2008, nr 1.
- Baines P.R., Harris P., Lewis B.R., *The political marketing planning process: improving image and message in strategic target areas*, „Marketing Intelligence & Planning” 2002, vol. 20, no. 1.
- Bartnicki S., *Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich. Wnioski z analizy ilościowej*, „e-Politikon” 2014, nr XI.
- Bean C., *Leadership and Voting: The Connection at the State Level*, „Australian Journal of Political Science” 2003, vol. 38, no. 3.
- Blumler J.G., Kavanagh D., *The Third Age of Political Communication: Influences and Features*, „Political Communication” 1999, vol. 16, no. 3.
- Bodio T., *Polityka jako sztuka bycia wybranym*, (w:) *Polska scena polityczna. Kampanie wyborcze*, pod red. E. Pietrzyk-Zieniewicz, Warszawa, „Studia Politologiczne” 2002, vol. 6.
- Borkowska A., Garska M., *Elementy kreacji wizerunku podmiotu politycznego w rzeczywistości wyborczej*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2012, nr 2.
- Brenner M., *Zjawisko personalizacji polityki*, (w:) *Strategie i mechanizmy marketingu politycznego*, pod red. J. Garlickiego, Warszawa, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 16.

Bujny J., Ziemiński K., *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10.

Caprara G.V., Zimbardo P.G., *Personalizing Politics. A Congruence Model of Political Preference*, „American Psychologist” 2004, vol. 59, no. 7.

Chmielnicki P., Płazek S., *Powszechne wybory wójta (burmistrza prezydenta miasta): uwagi krytyczne wobec niektórych aspektów obecnej regulacji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 4.

Cichosz M., Skrzypczyński D., *Co to jest marketing polityczny*, „Aid Media. Teoria i praktyka reklamy” 1997, nr 8.

Czajkowski W., *Zachowania publiczne i wizerunek polityka – skuteczność w odbiorze społecznym*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, nr 4.

Czerniawska E., *„Wielka Piątka” a aktywność strategiczna i osiągnięcia w uczeniu się uczniów gimnazjum i liceum*, „Psychologia Rozwojowa” 2008, t. 13, nr 2.

de Vreese C.H., *Primed by the Euro: The Impact of a Referendum Campaign on Public Opinion and Evaluations of Government and Political Leaders*, „Scandinavian Political Studies” 2004, vol. 27, no. 1.

Dobek B., *Uwarunkowania przywództwa politycznego*, „Studia Socjologiczne” 1985, nr 1.

Dobek-Ostrowska B., *Nowe strategie komunikacyjne aktorów politycznych*, „Zeszyty Politologiczne” 2005, z. 5.

Domańska M., *„Personalizacja polityki na poziomie lokalnym” – badania w gminie Stubice*, „Refleksje” 2015, nr 14.

Druckman J.N., *The Power of Television Images: The First Kennedy-Nixon Debate Revisited*, „The Journal of Politics” 2003, vol. 65, no. 2.

Drzonek M., *Wielokadencyjność bez afiliacji partyjnej? Spostrzeżenia po reelekcjach „wiecznych prezydentów” w 2014*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 1.

Drzonek M., *Wielokadencyjność prezydenta miasta po wejściu Polski do UE – przypadek Gdyni*, „Przegląd Politologiczny” 2014, nr 4.

Drzonek M., *Zdobywanie władzy w mieście – efektywność strategii „wiecznego prezydenta”*, „Management and Business Administration Central Europe” 2013, vol. 21, no. 1(120).

Dzwończyk J., *Wpływ marketingu politycznego na funkcjonowanie demokracji*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2003, vol. 11.

Falkowski A., Michalak M., *Wsteczne kształtowanie pamięci oceny programu wyborczego polityka. Przyczynowa struktura pamięci wizerunku kandydata*, „Psychologia Społeczna” 2011, t. 6, nr 4.

Fil K., *Kreowanie wizerunku polityków afektem współczesnej sceny politycznej*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2003, vol. 11.

- Gajda J., *Przyczynek do problematyki przywództwa politycznego*, „Studia Nauk Politycznych” 1981, nr 3.
- Gałkowski S., Gałkowska A., *Personalizacja polityki*, „Państwo i Społeczeństwo” 2012, nr 1.
- Garzia D., *The personalization of politics in Western democracies: Causes and consequences on leader-follower relationships*, „The Leadership Quarterly” 2011, vol. 22.
- Gebethner S., *Wybory do Sejmu i Senatu 1989 r. (wstępne refleksje)*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 8.
- Gerth M., Rademacher P., Pühringer K., Dahinden U., Siegert G., *Challenges to Political Campaigns in the Media: Commercialization, Framing, and Personalization*, „Studies in Communication Sciences” 2009, vol. 9, no. 1.
- Gierczak A., Ostasz G., *Elementy rodzinne i osobiste w budowaniu wizerunku polityka*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej” 2009, z. 16.
- Golka B., *Politologia a komunikowanie masowe – co dalej?*, „Edukacja Polityczna” 1982, vol. 1.
- Gołos A., *Marketing ugrupowań politycznych*, „Marketing i Rynek” 1998, nr 12.
- Gorbaniuk O., *Wymiary dyferencji profili spostrzeganych cech osobowości polskich polityków: analiza danych zagregowanych*, „Psychologia Społeczna” 2009, t. 4, nr 1-2(10).
- Góra-Szopiński D., *Polityka czy polityczny marketing*, „Media – Społeczeństwo – Kultura” 2008, nr 1.
- Górka M., *Wizerunek lokalnego przywódcy we współczesnej instytucji samorządowej*, „Przegląd Zachodniopomorski” 2013, t. 28, z. 4.
- Górka M., *Wybrane problemy metodologiczne w kontekście rywalizacji politycznej w Polsce po 2005 roku*, „Studia Gdańskie” 2012, t. 9.
- Grbeša M., *Personalization in Croatian Presidential Election in 2000: How Personal Did the Candidates Go and What Did the Press Cover?*, „Političa Misao” 2004, vol. XLI, no. 1.
- Grzesik-Robak A., *Bezpośrednie samorządowe wybory prezydentów miast 2002 – próba analizy*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6.
- Hadrowicz E., *Jednomandatowe okręgi wyborcze, czyli elekcja gminnych władz samorządowych na nowych zasadach*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10.
- Hartliński M., *Prezycjonalizacja współczesnej polityki*, „Szkice Humanistyczne” 2012, t. 12, nr 2.
- Hayes D., *Has Television Personalized Voting Behavior?*, „Political Behavior” 2009, vol. 31, no. 2.

Helms L., *Governing in the Media Age: The Impact of the Mass Media on Executive Leadership in Contemporary Democracies*, „Government and Opposition” 2008, vol. 43, no. 1.

Hess A., *Upartyjnienie wyborów samorządowych jako element lokalnej komunikacji politycznej*. „Gazeta Krakowska” w kampanii 2006. „Zeszyty Prasoznawcze” 2010, nr 1-2.

Holly R., *Badania nad przywództwem nieformalnym w małych grupach*, „Przegląd Psychologiczny” 1979, t. 22, nr 3.

Holly R., *Funkcjonalne teorie przywództwa. Typologia przywództwa*, „Studia Socjologiczne” 1981, nr 2.

Holly R., *Koncepcje przywództwa nieformalnego w małych grupach społecznych*, „Studia Socjologiczne” 1980, nr 2(77).

Hornowska E., Kaliszewska K., *Neurogenetyczna koncepcja osobowości R.C. Cloningera – związki z teorią PEN H.J. Eysencka oraz Model Wielkiej Piątki w ujęciu P.T. Costy i R.R. McCrae*, „Czasopismo Psychologiczne” 2003, t. 9, nr 1.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I: Zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część II: Samorząd w latach 1933-1939*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5.

Jasiewicz K., *Wybory prezydenckie 1995 roku a kształtowanie się polskiego systemu partyjnego*, „Studia Polityczne” 1996, nr 5.

Jedliński K., *Autoprezentacja w marketingu politycznym*, „Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość” 2002, t. 1.

Jeziński M., *Elity, marketing polityczny, wybory. Uwagi na marginesie wyborów prezydenckich i parlamentarnych*, „Przegląd Socjologiczny” 2007, t. 56, nr 1.

Jędrzejczak T., *Eurowybory 2009. Personalizacja polityki*, „Realia i co Dalej...” 2009, nr 4.

Kaase M., *Is there personalization in politics? Candidates and voting behavior in Germany*, „International Political Science Review” 1994, vol. 15.

Kamiński J., *Starożytne źródła myśli marketingowej*, „Rozprawy Społeczne” 2012, nr 2(6).

Kamyczek A., Nowak G., Miciński J., *Wybory samorządowe w Polsce w kontekście integracji europejskiej*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4.

Karwat M., *Stereotypowa personifikacja polityki*, „Studia Polityczne” 1996, nr 5.

Kasińska-Metryka A., *Rozwój marketingu politycznego w Polsce a szanse i zagrożenia dla systemu demokratycznego*, „Rocznik Polityczny” 2012/2013, nr 8/9.

- Kasińska-Metryka A., *Środki oddziaływania reklamy w kampaniach wyborczych*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 2.
- Kasińska-Metryka A., *Wizerunek kandydata na prezydenta – polityczna poprawność kontra marketingowe wyzwania. Analiza wizerunku D. Tuska i L. Kaczyńskiego na podstawie kampanii prezydenckiej w Polsce w 2005 roku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2006, vol. 14-15.
- Kasińska-Metryka A., *Wizerunek polityczny – tworzenie, oddziaływanie, skuteczność. Analiza na podstawie współczesnej sceny politycznej*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, nr 2.
- Kinastowska J., *Branding personalny i coaching jako techniki zarządzania marką jednostek administracji publicznej*, „Coaching Review” 2013, nr 1.
- Kinastowska J., *Marketing w polityce – szczególny przypadek marketingu czy złożona procedura działania?*, „Przegląd Politologiczny” 2006, nr 4.
- Kłopot A., *Partycypacja wyborcza w gminach wiejskich na przykładzie gminy Irządze, Lelów, Niegowa*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2012, wydanie specjalne.
- Koepke I., „Pan” czy „Sługa”? *Marketing polityczny po Heglowsku, czyli „służenie panowaniem”*, „Dialogi Polityczne” 2005, nr 5-6.
- Kolczyński M., *Wpływ metod marketingowych na transformację kultury politycznej*, „Psychologia” 2003, z. 10.
- Kołodziej J.H., Planeta P., *My i Oni – różnicowanie sceny politycznej jako środek walki wyborczej*, „Aida Media. Teoria i praktyka reklamy” 1997, nr 8.
- Korczak J., *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7-8.
- Kotler Ph., *A Generic Concept of Marketing*, „Journal of Marketing” 1972, vol. 36, no. 2.
- Kotler Ph., Levy S.J., *Broadening the Concept of Marketing*, „Journal of Marketing” 1969, vol. 33, no. 1.
- Kotras M., *Obrazy przywództwa politycznego na poziomie regionalnym*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Sociologica” 2008, nr 33.
- Kowalik J., *Demokracja lokalna a idea ograniczenia liczby kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, „Political Preferences” 2015, no. 10.
- Kozioł L., Wojtowicz A., *Kulturowe aspekty implementacji strategii*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2005, nr 673.
- Koźuch A.J., *Zmiany w zarządzaniu finansami lokalnymi*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2008, nr 65.

Krosnick J.A., Kinder D.R., *Altering the Foundations of Support for the President Through Priming*, „The American Political Science Review” 1990, vol. 84, no. 2.

Kubala K., *O możliwościach rozumienia estetyzacji polityki*. Przypadek Polski, „Studia Socjologiczne” 2003, nr 2.

Kurcz I., *Stereotypy, prototypy i procesy kategoryzacji*, „Kolokwium Psychologiczne” 1992, t. 1.

Kusiak P., *Pospolityka. W poszukiwaniu istoty zjawiska*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2011, r. 3.

Lauterborn R., *New Marketing Litany: 4 P's Passe; C – Words Take Over*, „Advertising Age” 1990.

Legutko-Kobus P., *Rola lidera lokalnego w rozwoju gminy*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace/Szkoła Główna Handlowa” 2011, nr 2.

Leoński Z., *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3.

Leszczuk-Fiedziukiewicz A., *Strategia ocieplenia i kontrolowania wizerunku polityka na przykładzie prezydenckiej kampanii wyborczej 2010 r.*, (w:) *Wybory prezydenckie 2010*, pod red. J. Zalesnego, J. Błuszkowskiego, Warszawa, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 19.

Lock A., Harris Ph., *Political Marketing – vive la difference*, „European Journal of Marketing” 1996, vol. 30, no. 10-11.

Łoś-Tomiak A., Wyrwa J., *Wybory bezpośrednie 2002 roku – wybory do sejmików województw*, „Problemy Humanistyki” 2003/2004, nr 8/9.

Łuszczynski A., *Problem definiowania marketingu politycznego*, „Polityka i Społeczeństwo” 2009, nr 6.

Maj E., *Marketing polityczny narodowej demokracji w wyborach do instytucji samorządu terytorialnego 16 czerwca 1929 roku w Lublinie*, „Polityka i Społeczeństwo” 2011, nr 8.

Marciniak E., *Percepcja cech osobowości Jarosława Kaczyńskiego i Donalda Tuska przez ich zwolenników*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, vol. 39.

Marciniak E.M., *Caprari i Zimbarda koncepcja dopasowania preferencji politycznych. Praktyczne implikacje*, (w:) *Polskie wybory 1991-2011*, pod red. A. Materskiej-Sosnowskiej, T. Słomki, Warszawa, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 22.

Marciniak E.M., *Percepcja cech osobowości Jarosława Kaczyńskiego i Donalda Tuska przez ich zwolenników*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, vol. 39.

Marsh M., *Candidates or parties? Objects of electoral choice in Ireland*, „Party Politics” 2007, nr 13.

- Miciński J., *Wybory wizerunków, czyli o różnych strategiach w warszawskiej kampanii prezydenckiej*, „Kultura Popularna” 2003, nr 2.
- Mirska M., *Obraz kampanii samorządowej 2002 roku w „Gazecie Wyborczej” i „Rzeczpospolitej”*, „Przegląd Politologiczny” nr 1, 2003.
- Młynarska K., *Zarządzanie wizerunkiem. Proces kreowania wizerunku*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” 2011, nr 1.
- Muszyński J., *Koszty funkcjonowania rynku politycznego*, „Przegląd Politologiczny” 2000, nr 1-2.
- Muszyński J., *Rynek polityczny*, „Przegląd Politologiczny” 1998, nr 3-4.
- Nieć M., *Kampania wyborcza – uwagi politologa do genezy idei*, „Rocznik Nauk Społecznych” 2012, t. 4(40), nr 3.
- Niklewicz K., *Sposób na wyborcę*, „Analiza”, Instytut Obywatelski 2014, nr 5.
- Ogonowska A., *Obrazy polityki. Polityka obrazu*, „Kultura Popularna” 2003, nr 2.
- Oleś P., *Kontrowersje wokół „Wielkiej Piątki”*, „Czasopismo Psychologiczne” 2000, t. 6, nr 1-2.
- Opiola W., *Strategie wyborcze w marketingu politycznym*, „Marketing i Rynek” 2010, nr 11.
- Pawelczyk P., Jankowiak B., *Cechy wizerunku politycznego a emocje w głosowaniu na Bronisława Komorowskiego i Jarosława Kaczyńskiego w wyborach prezydenckich w 2010 roku. Raport z badań postaw politycznych studentów*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 2.
- Pawelczyk P., *Osobowość – szansa czy przeszkoda na drodze prezydentury w Polsce?*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2011, vol. 27.
- Pawelczyk P., Piontek D., *Marketing polityczny czyli zmierzch ideów*, „Przegląd Politologiczny” 1998, nr 3-4.
- Peszyński W., *Amerykanizacja polskich kampanii parlamentarnych 2001-2007*, „Dialogi Polityczne” 2009, nr 11.
- Peszyński W., *Kandydat czy partia? W poszukiwaniu determinant zachowań wyborczych elektoratu*, „Preferencje Polityczne” 2011, nr 2.
- Peszyński W., *Personalizacja kampanii parlamentarnej w Polsce 2011 roku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, vol. 35.
- Peszyński W., *Personalizacja politycznych preferencji*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3.
- Peszyński W., *Prezycjonalizacja zachowań elektoratu w roku „nie-wyborczym” 2012*, „Preferencje Polityczne” 2013, nr 6.
- Peszyński W., *Społeczne oddziaływanie strategii list wyborczych*, „Preferencje Polityczne” 2009, t. 1.

Piasecki A. K., *Wybory samorządowe z 1998 roku na przykładzie woj. lubuskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 4.

Piasecki A., *Bezpośrednie wybory 2002 r. Próba syntezy*, „Problemy Humanistyki” 2003/2004, nr 8/9.

Piechota G., Ratajczak R., *Media samorządowe jako narzędzie kreacji wizerunku lokalnego lidera i jego otoczenia*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, vol. 34.

Piontek D., *Personalizacja jako efekt mediatyzacji polityki*, „Środkowo-europejskie Studia Polityczne” 2015, nr 3.

Piontek D., *Personalizacja rywalizacji wyborczej w kampanii parlamentarnej*, „Rocznik Nauk Społecznych” 2012, t. 4, nr 3.

Pokladecki J., *Wybory jako forma partycypacji mieszkańców w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Politologiczny” 2005, nr 1.

Portales J.C.E., *A test of personalization of politics in Chile's 2009 presidential election*, „Cuadernos de Información” 2009, vol. 2, no. 25.

Potocki P., *Wizerunek przywódcy w systemie totalitarnym, autorytarnym i demokratycznym. Analiza porównawcza*, „Economy and Management” 2010, nr 2.

Protsyk O., *Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism*, „Political Studies” 2006, vol. 54, no. 3.

Przybysz D., *Wyrazistość na scenie politycznej i niepewność wyborcy*, „Studia Socjologiczne” 2003, nr 1(168).

Przybysz Ł., *Polityk jako zwykły niezwykły człowiek w mediach. Analiza wizerunków politycznych w kontekście zwykłości*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2015, nr 2(230).

Rachwał M., *Referenda w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego – doświadczenia lat 2010-2014*, „e-Politikon” 2011, nr 11.

Radomski G., *Wybory samorządowe 1990 r. w świetle prasy polskiej*, „Athenaeum” 2004, t. 12.

Rahat G., Sheaffer T., *The Personalization(s) of Politics: Israel, 1949-2003*, „Political Communication” 2007, vol. 24.

Rawski M., *Wybrane teoretyczne i praktyczne problemy tworzenia strategii w marketingu terytorialnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2009, nr 804.

Regulski J., *Samorząd a model państwa*, „Infos”, Biuro Analiz Sejmowych 2010, nr 10.

Salamon J., *Wpływ kandydatów na głosowanie podzielone w mieszanych systemach wyborczych*, „e-Politikon” 2012, nr 3.

Scheffs Ł., *Lider polityczny w totalitarnym i demokratycznym systemie politycznym. Pozorna opozycja?*, „Refleksje” 2010, nr 2.

- Scheffs Ł., *Socjotechniczne aspekty personalizacji polityki*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2015, vol. 45.
- Scheffs Ł., *W obronie marketingu politycznego*, „Refleksje” 2013, nr 7.
- Sielski J.L., *Przywódcy i liderzy samorządowi (lokalni)*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2012 (wydanie specjalne).
- Skrzypiński D., Solarz R., *Marketing polityczny jako element mechanizmu sprawowania władzy*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2004, nr 4.
- Sobolewski M., *Instytucjonalizacja i personalizacja władzy państwowej*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1970, z. 3.
- Stępińska A., *Strategia wyborcza: definicja, elementy i typy*, „Przegląd Politologiczny” 2004, nr 3.
- Strus W., Ciecuch J., *Poza wielką piątkę – przegląd nowych modeli struktury osobowości*, „Polskie Forum Psychologiczne” 2014, t. 19, nr 1.
- Strus W., Ciecuch J., Rowiński T., *Kołowy model struktury cech osobowości w ujęciu Lewisa Goldberga*, „Studia Psychologica” 2011, nr 11.
- Swianiewicz P., Klimska U., *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 4(14).
- Swianiewicz P., Klimska U., *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 4.
- Szarota P., *Wielka piątka – stare problemy, nowe wątpliwości*, „Roczniki Psychologiczne” 2008, t. 11, nr 1.
- Szczudlińska-Kanoś A., *Marketing polityczny w polskim samorządzie regionalnym*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 3.
- Szymanek J., *System rządów premierowskich jako nowy typ systemu rządów: «casus» Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 1.
- Tarasek M., *Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 2(14).
- Tatarczuk M., *Marketing polityczny w czasie kryzysu gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego: Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, nr 46.
- Tomczak Ł., *Przywódcy polskich partii politycznych*, „Preferencje Polityczne” 2011, nr 1.
- Turska-Kawa A., *Osobowościowe predykatory zachowań wyborczych. Rozważania w kontekście modelu „wielkiej piątki”*, „Preferencje Polityczne” 2011, nr 2.

Turska-Kawa A., *Przywódstwo polityczne jako wynik wzajemnej relacji między przywódcą a jego zwolennikami*, „Forum Politologiczne” 2013, t. 15.

Turska-Kawa A., *Tradycyjne i współczesne podejście do procesu wyłaniania się przywództwa politycznego*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, vol. 38.

Tybuchowska K., *Wybory bezpośrednie jako element systemu wyborczego*, „Szkice Humanistyczne” 2006, nr 1/2.

Ulicka G., *Wpływ marketingu politycznego na zmiany w życiu publicznym państw demokratycznych*, (w:) *Trudna sztuka polityki. Szansa. Ryzyko. Błąd*, pod red. T. Klementowicza, Warszawa, „Studia Politologiczne” 1996, vol. 1.

Urban M., *Mechanizm legitymizacji przywódców politycznych w świetle teorii i praktyki marketingu politycznego*, (w:) *Przywódstwo polityczne*, pod red. T. Bodio, Warszawa, „Studia Politologiczne” 2001, vol. 5.

Uziębło P., *Kampania wyborcza do rad gmin – rozwiązania kodeksu wyborczego a praktyka ustrojowa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 34.

van Zoonen L., Holtz-Bacha Ch., *Personalization in Dutch and German Politics: The Case of Talk Show*, „The Public” 2000, vol. 7, no. 2.

White S., Oates S., McAllister I., *Media Effects and Russian Elections, 1999-2000*, „British Journal of Political Science” 2005, vol. 35.

Widera Z., *Wpływ wyznawanych idei i identyfikacji politycznych na decyzje wyborcze w wyborach samorządowych*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3.

Wilczyńska E., Juja J., *Współczesne przywództwo charyzmatyczne a ustrój demokratyczny*, „Homines Hominibus” 2011, vol. 7.

Wilhelmi M., *Polityczność wizerunku (o rynku politycznym)*, „Marketing i Rynek” 1997, nr 7.

Wiszniewski R., *Marketing polityczny. Koncepcje teoretyczne i praktyka*, (w:) *Studia z teorii polityki*, red. W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 1998, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1998, no. 2003.

Wojciechowska I., *Spójność wizerunku w polityce*, „Humanities and Social Sciences” 2013, vol. 28, nr 20.

Wojciechowski Ł., *Teoretyczne aspekty marketingu powyborczego w polskim samorządzie terytorialnym*, „Zeszyty Naukowe WSEI: Administracja” 2013, vol 3, nr 1.

Wring D., *Political Marketing and Party Development in Britain: A „Secret” History*, „European Journal of Marketing” 1996, no. 30(10/11).

Zacłona T., *Wybrane aspekty psychologiczne kształtowania wizerunku polityka*, „Krakowskie Studia Małopolskie” 2006, nr 10.

Zaręba A., *Wizerunek liderów partii politycznych na przykładzie kampanii parlamentarnej w 2011 roku*, „Rocznik Nauk Społecznych” 2012, t. 4, nr 3.

Żukiewicz P., *O komunikacji w procesie przywództwa politycznego*, „Lingua ac Communitas” 2012, vol. 22.

Żurawski J., *Cele telewizyjnej reklamy politycznej jako narzędzia marketingu politycznego*, „Politeja” 2005, nr 1.

Żurek R., *Recepta na „długowieczność wójta. Analiza czynników prowadzących do reelekcji w wyborach 2010 r. na wybranych przykładach*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2012, wydanie specjalne.

#### 4. Źródła internetowe:

Antkowiak P., *Opinia na temat poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym (druk nr 2107)*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2014, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2107> z dnia 20.10.2016 r.

Antkowiak P., Hajder K., Ossowski Sz., *Jakość życia mieszkańców miasta Gniezna (wraz z analizą zawartości mediów lokalnych)*. Raport z badań, Gniezno 2016, [http://cms-files.idcomweb.pl/sites/972/cms/szablony/20252/pliki/jakosc\\_zycia\\_mieszkancow\\_gniezna.pdf](http://cms-files.idcomweb.pl/sites/972/cms/szablony/20252/pliki/jakosc_zycia_mieszkancow_gniezna.pdf), z dnia 21.11.2016 r.

*Badanie wyborcze – Gniezno 2014*, Poznań 2014, Raport z badań, <http://www.moje-gniezno.pl/pliki/RAPORT%20GNIEZNO.pdf>, z dnia 21.11.2016 r.

Badora B., *Polacy o swoim udziale w ostatnich wyborach samorządowych*, Komunikat z badań, Nr 177/2014, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2014, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_177\\_14.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_177_14.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

Boguszewski R., *Społeczny wizerunek posła*, Komunikat z badań, BS/180/2007, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2007, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=3837>, z dnia 21.04.2012 r.

Boguszewski R., *Społeczny wizerunek posła*, Komunikat z badań, BS/180/2007, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2007, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K\\_180\\_07.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_180_07.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

Bożewicz M., *Wizerunek premier Beaty Szydło*, Komunikat z badań, Nr 81/2016, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2016, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K\\_081\\_16.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_081_16.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

Cybulska A., *Liderzy partyjni a poparcie dla partii politycznych*, Komunikat z badań, BS/40/2011, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2011, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=4452>, z dnia 21.04.2012 r.

Cybulska A., *O wyborach samorządowych ponad miesiąc przed głosowaniem*, Komunikat z badań, BS/166/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K\\_166\\_02.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_166_02.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

Cybulska A., Pankowski K., *O wyborach samorządowych w ostatnich dniach kampanii wyborczej*, Komunikat z badań, BS/179/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K\\_179\\_02.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_179_02.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

Cybulska A., *Po wyborach samorządowych*, Komunikat z badań, BS217/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K\\_217\\_02.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_217_02.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

Cybulska A., *Portret Donalda Tuska po ponad trzech latach sprawowania urzędu premiera*, Komunikat z badań, BS/83/2011, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2011, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=4495>, z dnia 21.04.2012 r.

Cybulska A., *Społeczny portret prezydenta Lecha Kaczyńskiego*, Komunikat z badań, BS/35/2010, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2010, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K\\_035\\_10.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_035_10.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

Cybulska A., *Społeczny wizerunek premiera Donalda Tuska*, Komunikat z badań, BS/91/2008, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2008, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=3944>, z dnia 21.04.2012 r.

Cybulska A., *Społeczny wizerunek premiera Jerzego Buzka*, Komunikat z badań, BS/3/3/99, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 1999, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=2057>, z dnia 21.04.2012 r.

Cybulska A., *Społeczny wizerunek premiera Kazimierza Marcinkiewicza*, Komunikat z badań, BS/79/2006, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2006, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=3536>, z dnia 21.04.2012 r.

Cybulska A., *Społeczny wizerunek premiera Leszka Millera*, Komunikat z badań, BS/101/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=2725>, z dnia 21.04.2012 r.

Cybulska A., *Społeczny wizerunek prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego*, Komunikat z badań, BS/17/99, Centrum Badania

Opinii Społecznej, Warszawa 1999, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=2071>, z dnia 21.04.2012 r.

Cybulska A., *Społeczny wizerunek prezydenta Bronisława Komorowskiego*, Komunikat z badań, BS/66/2013, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2013, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_066\\_13.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_066_13.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

Cybulska A., *Wizerunek premiera Leszka Millera*, Komunikat z badań, BS/137/2003, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2003, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=2983>, z dnia 21.04.2012 r.

Feliksiak M., *Odbiór kampanii wyborczej i przedwyborcza aktywność w Internecie*, Komunikat z badań, Nr 178/2014, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2014, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_178\\_14.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_178_14.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

Feliksiak M., *Przed wyborami samorządowymi*, Komunikat z badań, Nr 150/2014, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2014, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_150\\_14.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_150_14.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

Feliksiak M., *Wybory samorządowe*, Komunikat z badań, Nr 136/2014, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2014, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_136\\_14.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_136_14.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

Hazan R.Y., *Presidentialized parliamentarism: electoral versus political presidentialization in Israel's parliamentary democracy*, Prepared for delivery at the ECPR 28th Joint Sessions of Workshops, [http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/joint\\_sessions/paperarchive/copenhagen/ws7/hazan.PDF](http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/joint_sessions/paperarchive/copenhagen/ws7/hazan.PDF), z dnia 12.06.2016.

Hipsz N., *25 lat państwa obywatelskiego. Społeczne oceny samorządności terytorialnej*, Komunikat z badań Nr 69/2015, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2015, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K\\_069\\_15.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_069_15.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

<http://wiadomosci.polska.pl/kalendarz/kalendarium/article.htm?id=59742>, z dnia 21.11.2016 r.

<http://www.konstytucje.pl/pub/t032.htm>, z dnia 21.11.2016 r.

<http://www.przegląd-tygodnik.pl/pl/artykul/zwyciezcy-przegranie-wyborow-samorzad-owych>, z dnia 20.12.2016 r.

[http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?\\_Instance=cms\\_samorzad.pap.pl&\\_PageID=2&s=depes za&dep=83822](http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorzad.pap.pl&_PageID=2&s=depes za&dep=83822), z dnia 20.12.2016 r.

<http://wybory2010.pkw.gov.pl/att/2/pl/000000.html#tabs-1>, z dnia 20.12.2016 r.

Isotalus P., Almonkari P., *Trends of Political Communication and Political Leadership. Perspectives of Finnish Media and Party Leaders*, Paper presented at 61<sup>st</sup> Political Studies Association Annual Conference „Transforming Politics: New Synergies” 19-21 April 2011, London,

[http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2011/924\\_456.pdf](http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2011/924_456.pdf), z dnia 12.06.2016 r.

Isotalus P., Almonkari M., Mäkelä J., *What do media require of political leaders? The case of the Finnish minister who resigned because of his text messages*, Paper presented at the 60<sup>th</sup> Political Studies Association Annual Conference, 29 March – 1 April 2010, Edinburgh UK, s. 3, <http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2010/411650.pdf>, z dnia 12.06.2016 r.

Karvonen L., *The Personalization of Politics What does research tell us so far, and what further research is in order?*, Paper prepared for the 4th ECPR Conference, [http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/general-conference/pisa/papers/PP22\\_6.pdf](http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/general-conference/pisa/papers/PP22_6.pdf), z dnia 12.06.2016 r.

Komorowska K.A., *Poparcie dla partii politycznych oraz zaufanie do ich liderów w poszczególnych województwach*, Komunikat z badań, BS/140/2000, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2000, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=2397>, z dnia 21.04.2012 r.

Körösényi A., *Political Representation in Leader Democracy*, Paper prepared for the workshop on „Political Representation”, ECPR Joint Sessions, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/edinburgh/ws14/korosenyi.pdf>, z dnia 12.06.2016 r.

Kriesi H., *Personalization of national election campaigns*, Paper prepared for the 60<sup>th</sup> Political Studies Association Annual Conference, 29 March – 1 April 2010, Edinburgh UK, <http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2010/13791168.pdf>, z dnia 12.06.2016 r.

Łagowska M., *Kryteria, którymi kierowali się wyborcy podczas wyborów wójta/burmistrza/ prezydenta w wyborach samorządowych w 2010 roku*. Koło Naukowe „Młodych Socjologów”, Tarnobrzeg 2010, [http://www.pwsz.tarnobrzeg.pl/wp-content/uploads/2013/04/raport\\_wybory.pdf](http://www.pwsz.tarnobrzeg.pl/wp-content/uploads/2013/04/raport_wybory.pdf), z dnia 21.11.2016 r.

Lenik P., *Paradygmaty marketingu na przykładzie election marketing*, [http://www.pwsz.krosno.pl/gfx/pwszkrosno/pl/defaultopisy/1155/1/1/6.\\_piotr\\_lenik\\_paradygmaty\\_marketingu\\_na\\_przykladzie\\_election\\_marketing.pdf](http://www.pwsz.krosno.pl/gfx/pwszkrosno/pl/defaultopisy/1155/1/1/6._piotr_lenik_paradygmaty_marketingu_na_przykladzie_election_marketing.pdf), 1.08.2016 r.

Ohr D., Oscarsson H., *Leader Traits, Leader Image and Vote Choice*, Delivered at the 2003 Meeting of the European Consortium for Political Research, s. 4, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/marburg/papers/14/7/Ohr.pdf>, z dnia 12.06.2016 r.

Pankowski K., *Motywy głosowania w pierwszej turze wyborów prezydenckich*, Komunikat z badań, Nr 88/2015, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2015, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K\\_088\\_15.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_088_15.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

Pankowski K., *O wyborach samorządowych*, Komunikat z badań, BS/71/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K\\_071\\_02.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_071_02.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

Pankowski K., *Wybory samorządowe*, Komunikat z badań, BS/94/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K\\_094\\_02.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_094_02.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

*Partie polityczne – ich poparcie i społeczny image*, Komunikat z badań, BS/65/53/93, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 1993, z dnia 21.04.2012 r. <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=1004>, z dnia 21.04.2012 r.

Piszczatowska M., *Społeczny wizerunek Marka Belki*, Komunikat z badań, BS/47/2005, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2005, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=3297>, z dnia 21.04.2012 r.

Poguntke T., *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms?*, Paper prepared for presentation at the ECPR Workshop "The Presidentialization of Parliamentary Democracies?", <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws7/poguntke.PDF>, z dnia 12.06.2016 r.

*Portret liderów opozycji*, Komunikat z badań, BS/52/52/1997, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 1997, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1997/K\\_052\\_97.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1997/K_052_97.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

Roguska B., *Ocena działań władz państwowych i wizerunek klasy politycznej po smoleńskiej katastrofie*, Komunikat z badań, BS/73/2010, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2010, [http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty\\_2010.php](http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_2010.php), z dnia 21.04.2012 r.

Roguska B., *Wizerunki liderów partyjnych*, Komunikat z badań, BS/114/2011, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2011, [http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty\\_2011.php](http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_2011.php), z dnia 21.11.2016 r.

*Społeczne wizerunki partii i ugrupowań politycznych*, Komunikat z badań, BS/130/128/96, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 1996, [http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty\\_1996.php](http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_1996.php), z dnia 21.04.2012 r.

*Społeczny obraz Sejmu RP II kadencji oraz wizerunek jego posłów*, Komunikat z badań, BS/128/126/96, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 1996, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=1631>, z dnia 21.04.2012 r.

*Społeczny wizerunek premier Hanny Suchockiej*, Komunikat z badań, BS/385/87/1992, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa

wa 1992, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1992/K\\_087\\_92.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1992/K_087_92.PDF), z dnia 16.02.2016 r.

*Spółeczny wizerunek premiera Włodzimierza Cimoszewicza*, Komunikat z badań, BS/77/76/96, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 1996, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=1581>, z dnia 21.04.2012 r.

*Spółeczny wizerunek sejmu*, Komunikat z badań, BS/21/17/93, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 1993, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=0967>, z dnia 21.04.2012 r.

Strzeszewski M., *Jak wybierać wójtów, burmistrzów, prezydentów miast?*, Komunikat z badań, BS/17/2002, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2002, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K\\_017\\_02.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_017_02.PDF), z dnia 21.11.2016 r.

Strzeszewski M., *Spółeczny wizerunek polityków na początku roku*, Komunikat z badań, BS/13/2001, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2001, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=2457>, z dnia 21.04.2012 r.

