

Karolina Tybuchowska-Hartlińska, *Wybory do samorządu terytorialnego w Polsce. Dwa dziesięcia lat doświadczeń w subregionie ciechanowskim*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Łysomice (Toruń) 2012, ss. 269.

Wybory jako instytucja życia politycznego stanowi szczególną wartość w urzeczywistnieniu ideałów demokracji. Postawy, zachowania wyborcze społeczeństwa są wyrazem legitymizacji, jak i nieakceptacji określonych modeli zarządzania politycznego. Rzeczywistość ta z dużą siłą ujawnia się w przestrzeniach lokalnych, w których ważnym podmiotem życia kulturowego, a w tym politycznego jest samorząd terytorialny. Z zadowoleniem należy w tej sytuacji podjąć naukowo-badawczego wyzwania analizy wyborów do samorządu terytorialnego, w konkretnej przestrzeni kulturowej, jaką jest subregion ciechanowski.

W analizie poznawczej ważnym wyzwaniem stało się wykazanie tezy, że wybory stanowią współcześnie o istocie państwa demokratycznego, a także są wyrazem partycypacji obywateli w życiu politycznym. Przypomina się, że współczesne państwo demokratyczne charakteryzuje się odbywaniem cyklicznych wyborów. Te z kolei, w przypadku spełnienia wymogów procedur demokratycznych pozwalają zaliczyć dane państwo do rodziny państw demokratycznych. Zauważa się, że pierwsze wybory zwane demokratycznymi po 1989 r. odbyły się 27 maja 1990 r. – i były to właśnie wybory samorządowe (aczkolwiek nierzadko są one obiektem deprecjonowania politycznego. Zauważa się też, że obok demokratycznych wyborów dobrze funkcjonujący samorząd terytorialny jest zaliczany do kanonu przesłanek, stanowiących o sprawnie funkcjonującym państwie. Samorząd terytorialny spełnia istotną rolę, ze względu na delegowanie do niego licznych kompetencji związanych z funkcjonowaniem państwa. Samorząd terytorialny w swej istocie, odrębny od państwa zapewnia obywatelom możliwość wpływu na decyzje dotyczące spraw dla nich istotnych. Wykonuje to przy pomocy organów obieralnych, sprawujących władzę w imieniu mieszkańców danego terytorium.

Istotę problemu poznawczego zaprezentowano w czterech rozdziałach, tj. I. Samorząd tery-

torialny w warunkach demokratyzacji polskiego systemu politycznego; II. System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce; III. Rywalizacja wyborcza do organów stanowiących i wykonawczych na poziomie gminy, powiatu, województwa w subregionie ciechanowskim; IV. Komparatystyka wyborów na poziomie lokalnym, regionalnym oraz krajowym. Ogniwa zasadniczego wykładu poprzedza *Wstęp*, w którym dostarcza się objaśnień metodyczno-metodologicznych. Wskazuje się tu, że główną hipotezą badawczą jest przypuszczenie, że wybory samorządowe w subregionie ciechanowskim charakteryzują się różnorodnością w ramach poszczególnych miast (gmin), zaś biorąc pod uwagę subregion jako całość, wyniki te odzwierciedlają tendencje ogólnokrajowe. W analitycznym postrzeganiu problemu przyjęto założenia, że: 1. dane wskaźniki stosowane do analizy wyborów pierwszego stopnia (parlamentarne i prezydenckie) znajdują zastosowanie w analizach wyborów drugiego stopnia (wyborów samorządowych w subregionie ciechanowskim); 2. wybory samorządowe w badanej przestrzeni miast (gmin) różnią się pod względem danych użytych przed i po akcie zastosowanych do analizy materiałów badawczych, 3. Wyniki wyborów do samorządu terytorialnego w subregionie ciechanowskim, odzwierciedlają poparcie dla ogólnopolskich ugrupowań partyjnych, stopień udziału kobiet w wyborach samorządowych, frekwencję odsetek głosów nieważnych oraz liczbę kandydatów przypadających na jeden mandat.

W rozdziale pierwszym wyodrębniono analityczne zagadnienia: 1. Istota samorządu terytorialnego we współczesnym państwie demokratycznym; 2. Budowanie podstaw samorządności w Polsce; 3. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego we współczesnej Polsce.

Przypomina się tu, że w literaturze przedmiotu wyróżnia się dwa rodzaje samorządu: samorząd terytorialny (zwany zamiennie powszechnym) oraz samorząd socjalny (gospodarczy, zawodowy). Istniejące obok samorządu terytorialnego podmioty: samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy mają węższy zakres zadań i funkcji, a także bardziej ograniczoną możliwość członkostwa. Skupiając w swym ogromie tylko te osoby, które wykonują bądź określony

zawód, bądź reprezentują określoną gałąź gospodarczą.

Samorząd terytorialny jest częścią władzy wykonawczej w państwie. Zgodnie z artykułem 164 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., najbardziej podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określa, iż gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Przypomina się, że ramy organizacyjne samorządu terytorialnego określone są przez Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego, obecnie występują pod nazwą Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Weszła ona w życie w Polsce 1 marca 1994 r. Zauważa się tu, że w piśmiennictwie spotyka się różne definiowanie samorządu, co generują różne dyscypliny nauki. Inaczej jest on definiowany w sensie prawniczym, politologicznym, socjologicznym (s. 21). Fundamenty teorii politycznej samorządu powstały na gruncie polityki angielskiej.

Współcześnie funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce określają ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa.

Charakteryzując system wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce wyodrębniono kwestie: 1. Zasady prawa wyborczego w kontekście wyborów samorządowych; 2. Miejsce wyborów samorządowych w polskim systemie wyborczym; 3. Formalne uwarunkowania bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Wskazuje się tu, że w państwach demokratycznych wybory stanowią sposób i możliwość wypowiedzenia się obywateli (zwanych w procesie wyborczym elektoratem) w *kwestii elekcji swoich reprezentantów*. Wybory tym samym posiadają realny wpływ na kształtowanie procesu decyzyjnego w państwie i czynią to właśnie za pomocą form demokracji bezpośredniej (referenda, inicjatywa ludowa, weto ludowe, zgromadzenie ludowe) i pośrednie. Wszystkie wybory, niezależne od ich kwalifikacji, są prawem do wyłaniania i odwoływania władzy ustawodawczej i wykonawczej (na różnych szczeblach), a także stanowią nieodłączny element systemu demokratycznego. Przypomina się, że wybory, a co za tym idzie proces wybor-

czy muszą być prowadzone według określonych etapów, tj. 1. Przygotowania i udostępnienia spisów wyborców; 2. Zgłoszenia i zarejestrowania kandydatów oraz zorganizowania i przeprowadzenia kampanii wyborczej; 3. Przeprowadzenia aktu głosowania; 4. Ustalenia wyników wyborów. Wybory do organów samorządu terytorialnego zarządza Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia, czyni to na mocy ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza od rad gmin, rad powiatu i sejmików województw. Ordynacja ta w latach 1998–2010 była uzupełniona o 26 poprawek. Wybory przeprowadza się zwykle w stałych i odrębnych głosowaniach, stworzonych na obszarze gminy.

System wyborczy w wyborach do rad gmin jest zróżnicowany i zależy od liczby mieszkańców gminy. Mianowicie w gminach do 20 tys. mieszkańców o wyborze radnego decyduje liczba oddanych głosów na poszczególnych kandydatów (system większościowy w jedno lub kilku mandatowych okręgach wyborczych z większością względną). Natomiast w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców oraz miastach na prawach powiatu podział mandatów odbywa się pomiędzy listy kandydatów, w sposób proporcjonalny do łącznej liczby ważnie oddanych głosów na kandydatów danej listy. W podziale mandatów biorą udział te listy komitetów, które w skali gminy (miasta) przeprowadzają gminne (miejskie) komisje wyborcze oraz obwodowe komisje wyborcze pod nadzorem Państwowej Komisji Wyborczej. W wyborach do rad gmin do 20 tys. mieszkańców w okręgach wybiera się od 1 do 5 radnych, a w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców tworzy się okręgi, w których wybiera się od 5 do 8 radnych. Podział gminy na okręgi jest stały. Prawo zgłaszania kandydatów na radnych posiadają komitety wyborcze. Zgłoszenia dokonują w formie listy (zgłoszenie jednego kandydata jest również listą). W gminach powyżej 20 tys. mieszkańców – zgłoszona lista nie może zawierać mniej niż pięć nazwisk, a maksymalnie liczba kandydatów nie może być większa niż dwukrotność liczby radnych w danym okręgu wyborczym. Lista kandydatów zgłaszana przez komitet powinna uzyskać odpowiednią liczbę podpisów poparcia, tj. 1. Co najmniej 25 wyborców – jeżeli dotyczy głoso-

wania w gminie liczącej do 20 tys. mieszkańców; 2. Co najmniej 150 wyborców – jeżeli dotyczy głosowania w gminie liczącej powyżej 20 tys. mieszkańców. Wyborca może udzielać poparcia dowolnej liczbie list kandydatów.

Zauważa się, że mandat radnego wygasa w przypadku: 1. odmowy złożenia ślubowania; 2. pisemnego zrzeczenia się mandatu; 3. naruszenia zakresu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem innych funkcji lub działalności naruszającej zasady incompatibilitatis; 4. wyboru na wójta (burmistrza, prezydenta miasta); 5. utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów; 6. śmierci. Wygaśnięcie mandatu w drodze uchwały stwierdza właściwa rada najpóźniej w trzy miesiące od „wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu”. Wybory uzupełniające zarządza wojewoda. Wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta) są zarządzane przez Prezesa Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia i odbywają się wraz z wyborami do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Nad organizacją wyborów oraz prawidłowym ich przebiegiem, zgodnie z przepisami prawa czuwa Państwowa Komisja Wyborcza i komisarze wyborczy. W wykładzie dostarcza się bogatej warstwy wiedzy normatywnej o funkcjonowaniu poszczególnych ogniw systemu wyborczego do samorządu terytorialnego.

W rozdziale trzecim, poświęconym charakterystyce rywalizacji wyborczej, wyodrębniono zagadnienia: 1. Wybory do organów stanowiących gminy; 2. Rywalizacja do jednoosobowych organów wykonawczych; 3. Werdykt wyborczy na poziomie powiatu; 4. Wybory do sejmiku województwa. Przypomina się tu, że w literaturze przedmiotu podkreśla się fakt, iż to systemy proporcjonalne przyczyniają się do zwiększenia frekwencji wyborczej, jak też wskazuje się stanowisko poznawcze, że partycypacja wyborców jest większa im mniejsza jest jednostka podziału terytorialnego. W wykładzie dostarcza się starannie usystematyzowanej wiedzy o wyborach do samorządu terytorialnego w subregionie ciechanowskim (obejmującym przestrzeń: ciechanowską, mławską, plocką, pułtuską i żuromińską. Podkreśla się, że w przestrzeni tej ujawnia się najniższy odsetek głosów nieważnych. W latach 2002–2010 zwyciężały te same komitety partii politycznych (koalicji partii po-

litycznych oraz odnotowuje się niski poziom rywalizacyjności (s. 182).

W ujęciu komparatystycznym wyborów wyodrębniono zagadnienia: 1. Porównanie wyników wyborów na poziomie samorządowym w subregionie ciechanowskim; 2. Zestawienie wyborów w subregionie ciechanowskim na tle rozstrzygnięć ogólnopolskich.

Zauważa się tu, że pierwsze wybory samorządowe były próbą ogarnięcia chaosu panującego na scenie politycznej w Polsce. Nie było niekiedy sformalizowanych ugrupowań, które posiadałyby struktury w terenie. Nowe nie zdążyły jeszcze uformować się, te stare natomiast potrzebowały nieco czasu na odnalezienie się w nowej rzeczywistości. Analizując wyniki wyborów z tego roku dostrzega się nikłą obecność partii politycznej na lokalnej scenie politycznej. Wskazuje się, że w wyborach samorządowych ujawniały się również podziały i sympatie partyjne przenoszone ze sceny ogólnopolskiej. Jednak im niższy szczebel samorządu, tym związki te były luźniejsze.

Rozpatrując kwestię partycypacji kobiet w elekcjach samorządowych dostrzega się zwiększenie liczby kandydatek na listach, a nie znajduje to odzwierciedlenia w zdobytych przez kobiety mandatach. Można wręcz wskazać na malejący udział kobiet w organach obieralnych, gdyż w kolejnych wyborach dysproporcja pomiędzy liczbą kobiet na listach a liczbą kobiet w radach zwiększyła się (s. 218).

W *Zakończeniu* podjęto próbę refleksyjnego zarysowania istoty rozpoznawanego problemu. Wskazuje się, że w restytucji samorządu terytorialnego po odzyskaniu przez Polskę niepodległości istotną siłą miały pozostałości pozaborowe. Przełomowym momentem okazało się uchwalenie Konstytucji narodowej w 1921 r., a następnie scaleniowej w 1933 r.

Rozwój samorządu terytorialnego na dziesięć lat zahamowała I wojna światowa i system polityczny urzeczywistniany po jej zakończeniu. Zniesiono samodzielność jednostek samorządowych i wprowadzono na ich miejsce hierarchicznie podporządkowany system rad narodowych. Odradzając się samorząd na przełomie lat 1989–1990 uzyskał podatny grunt w postaci przemian społeczno-ustrojowych. Próby rekonstrukcji samorządu gminnego po ponad 50-let-

nim niebycie, bazowały na tradycjach okresu międzywojennego, a także na doświadczeniach państw Europy Zachodniej. Kolejnym etapem ewolucji samorządu terytorialnego w Polsce była reforma administracyjna państwa przeprowadzona w 1998 r. Ważnym warunkiem zaistnienia samorządu terytorialnego jest demokratyczny wybór jego organów.

Za jedno z najważniejszych narzędzi w formułowaniu nowej polityki lokalnej uznaje się ordynację wyborczą. Prezentację problemu wzbogacają zestawienia tabelaryczne; pełnią one zarówno funkcję egzemplifikacyjną, jak i ukazujące prezentowane zjawiska i procesy w perspektywie komparatystycznej. Sporządzono ich ponad 60.

Integralną część prezentacji problemu stanowi *Bibliografia*. Wskazuje się w niej źródła archiwalne, źródła drukowane, akty prawne, encyklopedie, leksykony, słowniki i opracowania, w których wyodrębnią się artykuły naukowe, i opracowania zwarte.

W refleksji uogólniającej można stwierdzić, że wiedza prezentowana w tej książce jest oryginalnym wkładem do badań nauk humanistycznych i społecznych. Wartość tej publikacji polega przede wszystkim na:

1. przeglądowym usystematyzowaniu wiedzy, o istocie i powołaniu samorządu terytorialnego w Polsce;
2. określeniu istoty i znaczenia systemu wyborczego do samorządu terytorialnego;
3. zaprezentowaniu specyfiki systemu wyborczego w przestrzeni lokalnej (subregionie) na tle jego funkcjonowania w kraju;
4. ukazaniu komparatystycznym istoty funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz funkcjonującego w nim systemu wyborczego;
5. ukazaniu nowych wyzwań, wiążących się z demokratyzacją życia kulturowego w sferze funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Książka ta zasługuje też na dużą uwagę w badaniach regionalnoznawczych.

Andrzej Chodubski

Maciej Drzonek, *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*, Wydawnictwo „Dante”, Kraków 2013, ss. 468+2 nlb.

Modele sprawowania władzy wciąż budzą zainteresowanie badaczy rzeczywistości politycznej oraz są w polu uwagi polityków i ludzi zainteresowanych życiem społeczno-politycznym. W polskich realiach sprawowania władzy samorządowej wyjątkowym zjawiskiem są reelekcje, które urzeczywistniane są przez instytucję wyborów bezpośrednich. Nim poświęcona jest prezentowana książka.

We *Wstępie* do niej wskazuje się, że w wyborach samorządowych dużym zainteresowaniem cieszy się rywalizacja do demokratycznych organów władzy lokalnej, zwłaszcza od 2002 r., kiedy ich elekcje zaczęto w Polsce odbywać w sposób bezpośredni. Po trzech elekcjach dokonanych w taki sposób, w sytuacji gdy stanowiska wójtów, burmistrzów i prezydentów nie są ograniczone kadencyjnością, nie trudno zauważyć, że wielu z nich sprawuje swoje funkcje znacznie dłużej niż przez jedną czy dwie kadencje. Dokonywanie reelekcji jest zjawiskiem frapującym poznawczo i wartym zastanowienia się nad ich przyczynami i konsekwencjami.

Zauważa się, że sytuacja wyborcza, w której dochodzi do rywalizacji pomiędzy urzędującym prezydentem a innymi kandydatami posiada zatem swoją specyfikę. Wybory takie mają bowiem alternację w obrębie dwóch zbiorów. Do pierwszego zalicza się urzędującego prezydenta, a do drugiego wszystkich jego kontrkandydatów. Wybór dokonywany przez wyborcę jest zatem uzależniony od odpowiedzi na pytanie: czy dotychczasowa władza na tyle realizuje potrzeby lokalne mieszkańców, że można jej mandat przedłużyć? Odpowiedź twierdząca powoduje, że wyborca nie bierze pod uwagę propozycji zawartych w zbiorze drugim. Jeśli jego odpowiedź jest jednak na „nie” – to zbiór drugi (innych kandydatów) staje się dla wyborcy miejscem poszukiwań nowej władzy. Jednak zatrzymywanie się na zbiorze pierwszym lub skierowanie zainteresowania wyborcy na elementy zbioru drugiego, zawsze uzależnione jest od oceny dotychczasowej instytucji władzy. A zatem w przypadku wyborów, w których uczestniczy