

STUDIA POLITOLOGICZNE

VOL. 20

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH UNIwersYTETU WARSZAWSKIEGO

POLITICAL SCIENCE STUDIES

POLITICS AT THE TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT LEVEL

edited by Stanisław Sulowski

WARSAW 2011

VOL. 20

UNIVERSITY OF WARSAW • INSTITUTE OF POLITICAL SCIENCE

STUDIA POLITOLOGICZNE

POLITYKA NA SZCZEBLU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

pod redakcją Stanisława Sulowskiego

WARSZAWA 2011

VOL. 20

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH UNIwersYTETU WARSZAWSKIEGO

Rada Prof. Tadeusz Bodio (Uniwersytet Warszawski)
Redakcyjna Prof. Stanisław Filipowicz (Uniwersytet Warszawski, przewodniczący)
Prof. Jan Garlicki (Uniwersytet Warszawski)
Prof. Wojciech Jakubowski (Uniwersytet Warszawski)
Ks. Prof. Helmut Juros (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego)
Prof. Mirosław Karwat (Uniwersytet Warszawski)
Prof. Zbigniew Kiełmiński (Uniwersytet Warszawski)
Prof. Rubén Torres Kumbria (Universidad Nacional de Educación a Distancia)
Prof. Anna Magierska (Uniwersytet Warszawski)
Prof. Gerd Meyer (Eberhard Karls Universität Tübingen)
Prof. Tadeusz Mołdawa (Uniwersytet Warszawski)
Prof. Kazimierz Przybysz (Uniwersytet Warszawski)
Dr hab. Agnieszka Rothert (Uniwersytet Warszawski)
Prof. Grzegorz Rydlewski (Uniwersytet Warszawski)
Prof. Grażyna Ulicka (Komitet Nauk Politycznych PAN)
Prof. Szewach Weiss (University of Haifa)
Prof. Konstanty A. Wojtaszczyk (Uniwersytet Warszawski)

Komitet Prof. Jan Błuszkowski, Prof. Stanisław Sulowski (redaktor naczelny)
Redakcyjny Dr Włodzimierz Ulicki, Dr Jacek Zaleśny (sekretarz)

Redaktor Prof. Stanisław Sulowski
naukowy

Recenzent Prof. dr hab. Jacek Wojnicki

© Copyright by Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego,
Warszawa 2011

ISBN 978-83-7151-008-3

ISSN 1640-8888

Nakład 600 egz.



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Wspomnienie o Profesorze Janie Baszkiewiczu (Stanisław Filipowicz)	11
Wprowadzenie	17
STUDIA I ANALIZY	
Katarzyna Dojwa Samorząd terytorialny i władze samorządowe w percepcji społecznej. Wybrane aspekty socjologiczne	21
Sebastian Kozłowski Samorządowa wspólnota terytorialna – innowacja negatywna transformacji ustrojowej w Polsce	41
Jolanta Itrich-Drabarek Partnerstwo trójsektorowe na poziomie lokalnym	69
Agnieszka Rothert Wielopoziomowość władzy sieci	90
Tatiana Majcherkiewicz Wybory samorządowe, partie parlamentarne a wzory tworzenia koalicji w samorządach wojewódzkich	111
Jarosław Flis Partie polityczne w wyborach prezydentów miast	139
Iwona Wit-Świątkowska Pozycjonowanie oferty wyborczej w wyborach prezydentów miast	160
Marzena Cichosz Wrocławska scena polityczna przed wyborami 2010 r.	178
Przemysław Szustakiewicz Procedura wygaśnięcia mandatu radnego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych	194
Andrzej Sęk Ochrona przeciwpowodziowa jako zadanie organów władzy lokalnej	214

* * *

Daniel Mider	
Głosowanie przez Internet a demokracja.	223
Olgierd Annusewicz	
Celebrytyzacja polityczna	268
Karolina Churska-Nowak	
Wpływ komercjalizacji na proces polityczny w Polsce	279
Tomasz Kacała	
Komunikacja strategiczna – wyzwanie dla władzy wykonawczej?	296
Karolina Kichewko	
Polityka stosunków przemysłowych	311

RECENZJE

Janet Buttolph-Johnson, Henry T. Reynolds, Jason D. Mycoff, <i>Metody badawcze w naukach politycznych</i> (Daniel Mider, Aneta Marcinkowska)	325
Bohdan Jałowiecki, <i>Spoleczne wytwarzanie przestrzeni</i> (Wojciech Łukowski)	333
Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska (red.), <i>Wybory i referendum lokalne. Aspekty prawne i politologiczne</i> (Michał Brzeziński)	337
Stanisław Bułajewski, <i>Rada powiatu. Pozycja ustrojowa, stanowienie</i> <i>prawa i kontrola</i> (Jacek Zaleśny)	340
Piotr Załęski, <i>Wspólnota wiejska wobec rzeczywistości</i> <i>społeczno-politycznej. Perspektywa antropologiczno-psychopolityczna</i> (Sebastian Kozłowski)	345
Marek Brzeziński, <i>Nicolas Sarkozy. Polityk i gwiazda mediów</i> , artykuł recenzyjny (Bartłomiej Zdaniuk)	348

Contents

In the Memory of Professor Jan Baszkiewicz (Stanisław Filipowicz)	11
Introduction	17
STUDIES AND ANALYSIS	
Katarzyna Dojwa Local government and local authorities as seen by the public. Certain sociological aspects.	21
Sebastian Kozłowski The self-government community – the negative innovation of systemic transformation in Poland	41
Jolanta Itrich-Drabarek Three partial partnership at the local level.	69
Agnieszka Rothert The multidimensional nature of power network.	90
Tatiana Majcherkiewicz Self-government elections, parliamentary parties and patterns of coalition creation in regional self-government	111
Jarosław Flis Political parties and elections of city mayors	139
Iwona Wit-Świątkowska The positioning of the electoral offer in elections of city mayors	160
Marzena Cichosz The Wrocław political scene before the elections of 2010.	178
Przemysław Szustakiewicz Procedure of councillor mandate expiry in the light of administrative jurisdiction	194
Andrzej Sęk Flood protection as a task for local authorities.	214

* * *

Daniel Mider	
Internet voting and democracy.....	223
Olgierd Annusewicz	
Celebrity of politics	268
Karolina Churska-Nowak	
The influence of commercialization on the political process in Poland.....	279
Tomasz Kacała	
Strategic Communication – a challenge for executive power? ...	296
Karolina Kichewko	
Industrial relations policy	311

REVIEWS

Janet Buttolph-Johnson, Henry T. Reynolds, Jason D. Mycoff, <i>Metody badawcze w naukach politycznych</i> (Daniel Mider, Aneta Marcinkowska)	325
Bohdan Jałowicki, <i>Spoleczne wytwarzanie przestrzeni</i> (Wojciech Łukowski).....	333
Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska (red.), <i>Wybory i referendum lokalne. Aspekty prawne i politologiczne</i> (Michał Brzeziński).....	337
Stanisław Bułajewski, <i>Rada powiatu. Pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola</i> (Jacek Zaleśny)	340
Piotr Załęski, <i>Wspólnota wiejska wobec rzeczywistości społeczno-politycznej. Perspektywa antropologiczno-psychopolityczna</i> (Sebastian Kozłowski).....	345
Marek Brzeziński, <i>Nicolas Sarkozy. Polityk i gwiazda mediów,</i> artykuł recenzyjny (Bartłomiej Zdaniuk)	348

Wspomnienie o Profesorze Janie Baszkiewiczu (1930–2011)

W styczniu nad bramą Uniwersytetu Warszawskiego pojawiły się żałobne flagi. Zmarł profesor Jan Baszkiewicz. Odszedł jeden z najwybitniejszych polskich uczonych. Pochyliliśmy głowy. W Warszawie, we Wrocławiu, w Krakowie, Poznaniu, Lublinie. ... W tym samym szeregu stanęły wszystkie polskie uniwersytety. Przyjaciele, współpracownicy, wychowankowie, studenci, całe środowisko naukowe. Pożegnaliśmy Wielkiego Profesora, nauczyciela, mentora. Jan Baszkiewicz pozostawił w historii najnowszej polskiego uniwersytetu trwałe ślad. Był znakomitością, cieszyliśmy się jego życzliwością.

Nadszedł czas, by spoglądając na budzące podziw zasługi i osiągnięcia, poszukać w nich tego, co chcielibyśmy zachować w pamięci, mając na myśli przesłanie drażące ślad najgłębszy. Szukając prawdy o najmocniejszym brzmieniu, prawdy, która zyskać powinna moc obligującą. Najlepsi kroczą drogą królewską, warto mieć przed oczami choćby jej zarys.

Profesor Jan Baszkiewicz urodził się w Warszawie. Był też absolwentem Uniwersytetu Warszawskiego. Tu właśnie ukończył studia prawnicze, rozpoczynając karierę uczonego, która zaprowadzi go na szczyty polskiej humanistyki. Bardzo szybko, w imponującym stylu, osiągnął to, co na ogół wymaga długich lat żmudnych starań. W wieku dwudziestu sześciu lat został docentem, w wieku trzydziestu ośmiu lat profesorem. Budził podziw. Jego rozprawa doktorska *Powstanie zjednoczonego państwa polskiego na przełomie XIII i XIV w.* stała się naukowym wydarzeniem, wywołała bardzo ożywioną dyskusję. Był rok 1954, Autor miał dwadzieścia cztery lata. Wkraczał na ścieżki naukowej sławy. Liczono się z jego zdaniem, analizowano jego poglądy. Praca młodego naukowca była świadectwem wielkiego i rzadkiego talentu. Miała już wszystkie cechy tej zdumiewającej wielostronności, którą będziemy potem nieustannie, śledząc naukową drogę Jana Baszkiewicza, podziwiać. Praca prawnika, historyka prawa i ustroju, była też pracą historyka *tout court*, nosiła też wszelkie cechy rozprawy, którą zgodnie z chętnie dziś stosowanym określeniem zali-

czylibyśmy do dziedziny politologii. Trzy dyscypliny, trzy wierzchołki sławy. Prawnik, historyk, politolog. Tak już właśnie będzie, poczynając od czasów najwcześniejszej młodości. Jan Baszkiewicz potrafił przełamywać bariery, jego talent był źródłem wielkiej siły, energii, determinacji. Przyniósł plon bardzo obfity. Kronikarze zużyją wiele atramentu zestawiając swoje rubryki, wymieniając tytułu licznych prac, opisując zasługi i dokonania Jana Baszkiewicza.

Po upływie pięćdziesięciu lat od obrony doktoratu, w roku 2004, odbyła się w Uniwersytecie Poznańskim konferencja naukowa poświęcona rozprawie Jana Baszkiewicza. Profesor Tomasz Jurek, podsumowując obrady, zaznaczył – „Nikt właściwie od czasów Jana Baszkiewicza nie porwał się już na tak wszechstronne i wyczerpujące omówienie całości procesu zjednoczeniowego”. Rozmach, odwaga, dogłębna wiedza. Podziwiamy. *La voie royale* polskiej humanistyki. Po upływie pięćdziesięciu lat, mimo ogromnego rozwoju badań, Autor pozostaje samotnym protagonistą!

Dzieł pojawi się wiele. Ewidencję tytułów pozostawmy kronikarzom. Te kroniki, po części, zresztą już istnieją. Skupmy uwagę na tym, co pozwoli dostrzec Autora. Ocenic we właściwy sposób jego dokonania. Zrozumieć jego myśl, jego pasję. Bo we wszystkim, co czynił Jan Baszkiewicz, nie ulega to żadnej wątpliwości, była ogromna pasja. Pasją Profesora był uniwersytet. Był on też, bez wątpienia, jednym z najpiękniejszych i najbardziej wyrafinowanych dzieł, które pod Jego ręką nabierały kształtu. Bo przecież Jan Baszkiewicz współtworzył historię polskiego uniwersytetu.

Jego uniwersytet to droga o jakiej myśleli greccy filozofowie – to *paideia*, a więc koncepcja życia narzucająca pryncypia doskonalenia. Reguła łącząca wiele różnorodnych pierwiastków – energię mądrości, wymogi rzetelności, uroki wyrafinowania. Droga, na której realizuje się ludzkie powołanie. Droga, która jest także wyzwaniem – szlachetnym i trudnym. Czasami była to także nasza droga; wkraczaliśmy na nią śledząc poczynania Mistrza. Przyjmując, iż uniwersytet powinien być zarazem szkołą umysłu, szkołą charakteru i szkołą stylu. Profesor Baszkiewicz był wspaniałym nauczycielem. Bardzo wymagającym; przede wszystkim wobec siebie. Taki charakter miała właśnie podstawowa lekcja akademickiej rzetelności, którą starał się przekazać – zaczynajmy wszystko od siebie. Jan Baszkiewicz był wielkim autorytetem. Nie był wszakże autorytetem wspinającym się na postument, obwieszczającym swoje *credo*. Było inaczej, czasami przypominał sfinksa. Jakie więc było to *credo*? Nie pojawiły się nigdy żadne deklaracje, żadne manifesty. Co widzieliśmy? Zamiast natrętnego dydaktyzmu, bardzo często cierpki

uśmiech, ironię. Ironię, która słabych zbijają z tropu, a silnym dodawała siły. Niestrudzoną, nieustępliwą. Często kąśliwą. Ale przecież kąśliwość, jest cnotą sokratejską. Nigdy nic na ten temat nie usłyszeliśmy, gdyż Jan Baszkiewicz naiwną dosłowność traktował jako rzecz w złym guście, ale ci, którzy mieli choć trochę wyobraźni dostrzegali cień Sokratesa. I nie o ironię wyłącznie tu chodzi. Jako nauczyciel Jan Baszkiewicz stał po stronie Sokratesa. Uważał, i tego właśnie próbował nauczać, iż mądrości nie można odkupić, że trzeba ją odnaleźć o własnych siłach, rozpoznając w sobie jej odrębny głos. Wyrzekając się wszakże naiwnej łatwowierności, lecząc zawroty głowy ironią.

W roku 1963 ukazała się piękna książka, w której Jan Baszkiewicz przypatrywał się początkom europejskich uniwersytetów – *Młodość uniwersytetów*. Było to znakomite studium historyczne, praca skrupulatnego mediewisty, ale też refleksja humanisty pozwalająca przyjrzeć się tradycji uniwersyteckiej i szerzej, tradycji europejskiej, akcentująca fundamentalne pytania dotyczące roli rozumu i racjonalnego poznania, przemian kultury związanych z impulsami sekularyzacji. W ten sposób Jan Baszkiewicz podejmował swoje historyczne medytacje, które, od tej pory nadawać będą znamienny koloryt wszystkim jego pracom. Pisząc o średniowiecznych uniwersytetach ukazywał całą wielką paletę tematów, łącząc z wdziękiem i swobodą najrozmaitsze wątki i obserwacje. Takie właśnie będzie jego pisarstwo – pełne uroku, lekkości, a jednocześnie nasycone refleksją, która pozwala dotknąć spraw najpoważniejszych. W pracy poświęconej uniwersytetom Jan Baszkiewicz bada w istocie korzenie nowoczesności, pokazując, w jaki sposób pojawia się kolejny, nowy „wierzchołek władzy” – uniwersytet. Na tym wierzchołku sam spędzi wiele długich lat, spoglądając z ironią i melancholią na coraz bardziej zaskakujące zmiany, które zachwiały majestatem szacownej instytucji. W ostatnich latach martwił się o przyszłość uniwersytetu. Widział jak silny wpływ mają ambicje entuzjastów, którzy wzniesli swoje ołtarze iluzji, głosząc pochwałę efektywności, upajając się ideą „edukacyjnego produktu”. Jako historyk oczywiście niczemu nie dziwił się, ale entuzjazmu nie podzielał. W ostatnim wywiadzie, mówiąc o tym, co przyniosło mu rozczarowanie, zaznaczył – „jest mi ogromnie przykro (...) na moich oczach szkoła wyższa stała się fabryką taśmowo produkującą dyplomy”.

Uniwersytet Jana Baszkiewicza był całkiem inny. Oczywiście, nie przesadzajmy. Profesor Baszkiewicz nie znosił przecież fałszywej patyny. Jako zwolennik Oświecenia i racjonalizmu był zawsze sprzymierzeńcem mądrych przemian. O uniwersytecie myślał wszakże w kategoriach imponderabiliów związanych z jego powołaniem, z troską o prawdę.

Przypominał o tym w swym wystąpieniu, w czasie ceremonii odnowienia doktoratu, która odbyła się w Uniwersytecie Warszawskim, 26 stycznia 2005 roku. Zgodnie z doktorskim przyrzeczeniem – podkreślał – naukę – uprawiamy „w imię prawdy”. Nie zgubmy tego śladu, nie stracimy tego słowa z pola widzenia.

Jan Baszkiewicz był mistrzem słowa. Któż mógł mu dorównać...? Nie próbujmy szukać odpowiedzi na to pytanie. Nie warto. Spróbujmy wszakże coś zaznaczyć. Zawsze podziwialiśmy artyzm, wdzięk, wyrafinowanie, czarodziejską wręcz siłę wykwintnej polszczyzny. Słyszymy jeszcze tę muzykę, te wspaniałe pasaże. Ale chodzi też o coś więcej. O głębię, która wykracza poza sferę piękna i sztuki. O głębię ludzkiej mądrości. Jan Baszkiewicz kroczył drogą Kartezjusza. Z bezwzględną konsekwencją wcielał w życie *credo* wielkiego filozofa – to, co niejasne, pozbawione klarowności, nic wspólnego nie może mieć z prawdą. Tę właśnie regułę Jan Baszkiewicz stosował z imponującą konsekwencją i skutecznością. Mogliśmy więc podziwiać precyzję i celność sformułowań, trafność i klarowność myśli, ich zdumiewającą siłę. Z drugiej zaś strony bezkompromisowy sprzeciw wobec pustosłowa, napuszonych frazesów, manierycznej i pretensjonalnej ekwilibrystyki. Jeśli ktoś mógł obawiać się Jana Baszkiewicza to z pewnością wszyscy jawnogrzesznicy, którzy szli przez świat trwoniąc dar mowy w porywach natchnionego, mętnego gadulstwa. Fantaści, pozerzy, nadęci orędownicy tandetnej pstrokaczyny. Stawał naprzeciwko nich szermierz, jego szpada zadawała bardzo bolesne ciosy.

Powiedzmy więc jeszcze jedno. Istniała uczelnia bardzo wyjątkowa, uczelnia niewidzialna, pozbawiona gmachów – Akademia Słowa Jana Baszkiewicza. Jego pasja słowa stała się potężnym źródłem inspiracji i narzędziem wychowania. Żywioły epistemologii i estetyki sprzęgły się z żywiołami etyki i polityki. Troska o słowo, o jasne brzmienie myśli jest przecież zawsze troską o wspólny dom i wspólne dobro. Tym domem jest ludzki rozum. Uczyli nas tego Grecy i Rzymianie. Akademia Jana Baszkiewicza nie miała gmachów ani insygniów, ale istniała. Była szkołą obywatelskiej cnoty – szkołą rzetelności, roztropności i uczciwości, która uczyła tego jak ważne jest słowo – jasne, trzeźwe, mądre, zmierzające ku prawdzie. Jej godłem był cień Kartezjusza.

Historyczne medytacje Jana Baszkiewicza... Mnóstwo książek, które przyniosły mu uznanie, sławę, nagrody, wdzięczność czytelników. Szeroki krąg tematów; zdumiewająco szeroki. Zachwycająca erudycja, swoboda, oryginalność. Mediewista, znawca Oświecenia, autor biografii. Uczony, pisarz, medytujący historyk. Tak właśnie spróbujmy spojrzeć na dzieła

Jana Baszkiewicza. Jest w nich bowiem intrygująca rozległość spojrzenia, i dociekliwość, która każe zastanawiać się nie tylko nad siłą wielkiego talentu, ale też nad logiką wyboru.

Jan Baszkiewicz uważał, iż uczonego nie powinien okopywać się we własnym ogródku; potrzebne są zmiany, potrzebny jest „płodozmian”, jak przekonywał, posługując się swoim ulubionym określeniem. Sam był „ogrodnikiem”, który ze znakomitymi efektami inicjował bardzo różnorodne „uprawy”. Najwcześniej pojawiły się prace dotyczące Średniowiecza. Obok wspomnianych już dwóch książek, znakomite studium *Państwo suwerenne w feudalnej doktrynie politycznej do początków XIV w.* (1964). I wreszcie *Mysł polityczna wieków średnich* (1969). Stopniowo ustala się kontur zainteresowań, które będą nadawać kształt twórczości Jana Baszkiewicza – mechanizmy władzy, zasady uprawomocnienia, polityczne idee, instytucje prawno-ustrojowe. Wszystko w ujęciu ogarniającym bardzo szeroki horyzont, umiejscowione w rozległym kontekście, pozwalającym uchwycić rzeczy ciekawe i ważne. Problem władzy interesuje Jana Baszkiewicza od początku. Naświetla go z różnych stron. Swą interpretację zagadnienia władzy, zakorzenioną na obszarach rozległych studiów historycznych, doprowadzi do bardzo klarownej postaci. Przedstawi ją w znakomitym, lapidarnym studium *Władza* (1999), które w roku 2003 ukaże się też w języku niemieckim.

O władzy potrafił Jan Baszkiewicz pisać także w inny sposób. Obok talentu uczonego, który zmierza ku prawdom naświetlonym w kategoriach historycznych i społecznych procesów, dysponował także talentem pisarza. Spójrzmy na znakomite biografie... Tutaj problem władzy oglądamy nie tylko od strony ustaleń interesujących wytrawnego uczonego. Tu widzimy także pisarza, który pokazuje dramat władzy – grę ludzkich namiętności, teatrum ambicji. Wielkość i mizериę, wzloty i upadki. Pokorę i próżność. Wzniosłość i śmieszność. Szlachetne porywy i nikczemność. Robespierre, Danton, Richelieu, Ludwik XVI, Henryk IV. Galeria wielkich postaci, kolekcja wspaniałych książek. Mądrych, przenikliwych, znakomicie napisanych, ukazujących meandry historii i polityki. Tu właśnie widzimy w ruchu wielki talent uczonego i pisarza medytującego nad historią.

Pasją Jana Baszkiewicza była rewolucja francuska i szerzej – co wszyscy świetnie wiemy – Francja, jej losy, jej dzieje. Monumentalna „Historia Francji”. Ale też wiele nowatorskich prac poświęconych rewolucji – jej ideom, obyczajom, mitologii. Ukazujących narodziny nowego porządku – narodziny „nowego człowieka”, jak to ujął w tytule jednej z prac, sam Jan Baszkiewicz. Wykraczały one zdecydowanie poza obszary konwen-

cjonalnie rozumianej historii, czy też politologii, wkraczając na obszary antropologii historycznej, proponując rozległą egzegezę nowoczesności, jej początków, jej „genetycznych” rysów.

Jak to było możliwe? Często zadawaliśmy sobie to pytanie, zastanawiając się nad ogromem dokonań, nad rozmiarami dzieła. Wymagało to oczywiście olbrzymiego trudu. Wielkiej konsekwencji, determinacji. W ostatnim okresie swojego życia Jan Baszkiewicz chętnie posługiwał się określeniem „służba nauce”. Użył go także w swym ostatnim publicznym wystąpieniu, w czasie uroczystego, jubileuszowego posiedzenia Rady Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, w grudniu 2010 roku. Był to już czas najtrudniejszy; nie wiedzieliśmy, że będzie to nasze pożegnanie. Wystąpienie było piękne, poruszające. Jak zwykle, bardzo lakoniczne i bardzo mądre. Profesor Baszkiewicz przypomniał nam, czym jest, i czym być powinna, „służba nauce”. Pojawiła się oczywiście szczypta ironii. Cytując swe ulubione powiedzenie francuskiego impresjonisty, który pytany o tajemnicę sukcesu odpowiadał, iż trzeba po prostu usiąść we właściwym miejscu, pożegnał się z nami w swoim stylu. Z pogodną ironią. Cóż, mieliśmy wiele szczęścia, usiedliśmy we właściwym miejscu.

Stanisław Filipowicz

Wprowadzenie

Przedmiotem opracowań w niniejszym tomie *Studiów Politologicznych* są różne aspekty polityki na szczeblu samorządowym. Samorząd terytorialny stanowi bowiem niezwykle ważny segment demokratycznego państwa. Z tego powodu studia politologiczne nad tą problematyką mają szczególne znaczenie dla rozwoju nauki o polityce. Wzbogacają tym samym trochę zaniedbany obszar badań nad politykami szczegółowymi.

Autorzy opracowań podkreślają, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa (gmina, powiat, samorządowe województwo) tworząc z mocy przepisów konstytucyjnych wspólnotę samorządową, musi mieć zdolność do samodzielnego działania, diagnozowania wspólnotowych potrzeb, ich hierarchizowania oraz wdrażania i kontrolowania strategicznych planów rozwoju lokalnej wspólnoty. Jednak cele i sposób działania jednostek samorządowych muszą być dopasowane do określonej polityki państwa. To sprawia, że istnieje ścisłe powiązanie pomiędzy organami władzy samorządowej a organami administracji rządowej. Ustalenie standardów dla tych powiązań to kluczowy dylemat nie tylko dla polityki w wymiarze samorządowym, ale przede wszystkim dla polityki państwa. W demokratycznym państwie wymaga to optymalnych rozwiązań opartych na zasadach konsensusu społecznego łączącego to, co lokalne i samorządowe, z tym co państwowe i ogólne.

W opracowaniu Autorzy omawiają dylematy zarządzania wielopoziomowością sieci władzy. Problem stosunków, jakie powinny zachodzić między jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego państwa a władzą centralną, można *de facto* zredukować do pytania, na ile wspólnoty lokalne mogą być podmiotami samodzielnymi, a w jakim stopniu mają być postacią realizacji polityk państwa w terenie (zjawisko tzw. uterenowienia administracji państwowej).

Pozycja ustrojowa jednostek podziału terytorialnego państwa znajduje rozwinięcie w kilku opracowaniach, obejmujących poszczególne aspekty działania gminy, powiatu, samorządowego województwa, takich jak np.

zakres posiadanych kompetencji, dochody własne a subwencje i dotacje, struktura dochodów własnych, zakres swobody w kształtowaniu aktów planowania itd.

W prezentowanym tomie *Studiów Politologicznych* Autorzy podkreślają, że w początkowym okresie przekształcania rad narodowych w samorząd terytorialny miało miejsce rozszerzanie myślenia wspólnotowego, decentralistycznego, nastawionego na realizację potrzeb lokalnych. Jednakże z czasem można było odnotować pomysły na porządkowanie i ujednocianie nowego ładu politycznego kosztem wspólnotowości gminnej. Zaczęto rozbudowywać zadania zlecone gminy kosztem zdolności realizacji zadań własnych. W coraz większym zakresie organy gminy (podobnie jak organy powiatu) przekształcano w organy redystrybucji środków ogólnopaństwowych, a nie organy samodzielnie definiujące lokalne potrzeby i we własnym zakresie wykorzystujące instrumenty ich realizacji.

Tymczasem wiele wskazuje na to, że naturalne porozumienie i więź społeczna, tworząca się m.in. dzięki zbiorowemu doświadczeniu wspólnej, lokalnej historii, poczucie przynależności do zbiorowości, nie wystarczą do powstania autentycznej wspólnoty gminnej. Powinna ona opierać się na faktycznej, a nie jedynie zadekretowanej, samodzielności tak prawnej, jak i finansowej, gdzie ta ostatnia jest aktualnie szczególnie problematyczna. Wspólnoty samorządowe realizują zadania zlecone przez administrację państwową nie otrzymawszy na nie wystarczających środków finansowych. W rezultacie kluczowym dylematem wspólnot samorządowych staje się nie tyle wypracowywanie i realizacja wieloletniej strategii rozwoju, co zarządzanie długiem publicznym.

Kolejny z podnoszonych przez Autorów dylematów lokalnej polityki dotyczy charakteru partycypacji obywatelskiej w funkcjonowaniu lokalnych wspólnot samorządowych. Czy powinna być ona zredukowana do cyklicznie przeprowadzanych wyborów czy też powinna znaleźć rozwinięcie w bieżącej zdolności członków wspólnoty do udziału w lokalnych procesach decyzyjnych, a jeśli tak, to w jakiej postaci, z jakimi konsekwencjami? Sam mechanizm wyborczy też jest problematyczny, poczynając od motywu większościowej czy proporcjonalnej alokacji mandatów przedstawicielskich, poprzez natężenie udziału w wyborach komitetów wyborczych wyborców, komitetów wyborczych partii politycznych, po wybór technologii finansowania kampanii wyborczej. Z kolej z mechanizmem alokacji mandatów – na co zwracają uwagę Autorzy tekstów i co analizują na przykładzie przeprowadzonych badań empirycznych – ściśle jest skorelowany wątek tzw. upartyjniania lokalnych władz: na ile lokalne

władze mają być ukierunkowane na pełnienie funkcji ekspozytury partii politycznych, a na ile wyrazem lokalnych więzi?

Wprowadzony w 2002 r. bezpośredni tryb wyboru organu władzy wykonawczej (wójt/burmistrz/prezydent miasta) w gminie (ale już nie w powiecie ani w samorządowym województwie) stał się znaczącym krokiem porządkującym scenę samorządową pod kątem wzmocnienia jednoosobowej egzekutywy kosztem organu uchwałodawczego. Jednakże skoncentrowanie kompetencji w urzędzie wójta (burmistrza/prezydenta miasta), praktycznie nieodwoływanego, osłabia kontrolę rady gminy nad organem gminnej władzy wykonawczej. Warto skonstatować, że dopóki organ gminnej władzy wykonawczej działa zgodnie z przepisami prawa dopóty ma gwarancję faktycznej nieodwołalności. Brać przy tym trzeba pod uwagę sytuację, gdy wójt (odpowiednio burmistrz/prezydent miasta) nie dysponuje większościami w radzie gminy, co w pesymistycznym wariantcie rozwoju sytuacji może generować zjawisko „klinczu” między nim a radą, skutkującego turbulencjami w realizacji wieloletnich planów rozwoju lokalnej społeczności.

Do interesujących zagadnień poruszanych w najnowszym tomie *Studiów Politologicznych* należy zaliczyć kształtowanie się lokalnego systemu partyjnego oraz wzorów tworzonych tam koalicji. Po pierwsze, stawia się pytanie o stopień instytucjonalizacji lokalnego systemu partyjnego; ilość komitetów wyborczych, udział partii parlamentarnych, koalicji wyborczych oraz ugrupowań lokalnych. Następna kwestia dotyczy stabilności i chwiejności tego systemu. Czy w kolejnych wyborach dochodzi do wymiany ugrupowań politycznych obecnych w radach/sejmikach oraz jakie są główne osie podziałów politycznych? Istotne jest przy tym, na ile jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa pozostają areną tego, co lokalne, a na ile podlegają procesom uniwersalizacji, sztampie partyjnego działania? O ile w swej istocie gminy wiejskie pozostają enklawami lokalności, o tyle – dla kontrastu – polityka sejmików województw (*sui generis* lokalnych sejmów) to zasadniczo polityka koalicji partii parlamentarnych. Dowodzi się, że w odniesieniu do wzorów tworzenia koalicji regionalnych, to są one określone przez podziały polityczne kształtowane na szczeblu centralnym. Ważną kwestię stanowi także ciągłość i zmiana aktorów organów jednostek samorządu terytorialnego. Jak stabilne są powstające w nich większości, czy dochodzi do zmian personalnych w trakcie trwania kadencji?

W prezentowanym tomie *Studiów Politologicznych* podjęto próbę zwrócenia uwagi na dylematy związane z dokonywaniem wyborów tak ustrojowych, jak i ustawodawczych dotyczących polityki na szczeblu

samorządowych. W znakomitej części przypadków decyzja prawodawcy nie była jedyną możliwą do podjęcia, ale posiadała alternatywę mającą zakotwiczenie w wartościach, celach społecznie akceptowanych. Autorzy podkreślają, że następstwa normatywnych ustaleń w postaci wzorców i dynamiki kształtowania się lokalnych scen politycznych i ich oddziaływania na wspólnoty samorządowe.

Stanisław Sulowski

Katarzyna Dojwa

Samorząd terytorialny i władze samorządowe w percepcji społecznej. Wybrane aspekty socjologiczne

SŁOWA KLUCZOWE:

samorząd terytorialny, reforma, opinia publiczna, instytucja, prestiż

Wstęp

Zagadnieniem często podejmowanym w badaniach empirycznych i w publikacjach dotyczących działania samorządu terytorialnego jest problem percepcji społecznej władz samorządowych i samorządu terytorialnego. Jest to o tyle istotne, że mandatariusze rad różnych szczebli, osoby piastujące funkcje wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, nie tylko reprezentują społeczności lokalne, ale także są odpowiedzialne za realizację ich podstawowych potrzeb. Bez wątplenia przedmiotowe zagadnienie wiąże się z kwestią reprezentacji i wyłaniania władz w gminach, powiatach i regionach. Nabiera to wreszcie szczególnego znaczenia w sytuacji kryzysu państwa i kryzysu zaufania do władzy publicznej, a także permanentnych negatywnych zjawisk mających miejsce na krajowej scenie politycznej.

Narodziny i instytucjonalizacja samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku

W centralistycznym modelu organizacji społecznej, z którym mieliśmy do czynienia w okresie realnego socjalizmu, obszar autonomii lokalnej ulegał radykalnemu ograniczeniu. Znajdowało to swoje uzasadnienie

polityczne, wszak podstawowym podmiotem politycznym, ekonomicznym i społecznym w ustroju demokracji socjalistycznej miało pozostawać państwo, organizujące całokształt egzystencji obywateli¹. Nie oznaczało to likwidowania lokalności jako takiej, nie mniej jej wyraźne ograniczenie. Lokalność odżywała zwłaszcza w czasie przesilen politycznych², szczególnie w latach osiemdziesiątych³. Problematyka samorządności pojawia się zarówno w gronie ówczesnej opozycji⁴, jak i w obozie rządzących. Jej częściowa realizacja będzie mieć miejsce w trakcie ostatnich wyborów do rad narodowych w 1988 roku⁵. Wcześniej kwestia zaistniała w trakcie obrad „Okrągłego Stołu”, gdzie przedstawiciele obu stron zgodzili się na ustanowienie samorządu terytorialnego oraz zapewnienie mu gwarancji konstytucyjnych⁶. Po obradach wydarzenia mające miejsce na scenie politycznej nabierają szybszego tempa oraz rozmachu. Gro ich koncentruje się na poziomie makro, dotyczy alternacji władzy i reform gospodarczych. Z punktu widzenia społeczeństwa zmiany zachodzą bardzo szybko, stąd też uwagę opinii publicznej absorbują wybory do obu izb parlamentu, otwarcie granic, uwolnienie cen, restrukturyzacja przemysłu, prywatyzacja państwowych zakładów pracy, reorientacja (załamanie) handlu zagranicznego, a także rozmaite zjawiska społeczne, wśród których na długi czas rolę pierwszoplanowego problemu będzie odgrywać bezrobocie. Nic więc dziwnego, że kwestia samorządu i samorządności schodziła na plan dalszy. Nie bez znaczenia będzie tu wypracowana przez wiele lat praktyka podejmowania najważniejszych decyzji na szczeblu kraju. To od władz szczebla centralnego oczekiwano rozwiązywania najistotniejszych problemów politycznych i społecznych, takich jak redystrybucja dochodu,

¹ M. Michalewska-Pawlak, *Samorządność jako podstawa demokracji partycypacyjnej w projektach polskiej opozycji politycznej w latach 1980–1989*, [w:] A. Wiktorska-Święcka, W. Bokajło (red.), *Closer to citizens. Wyzwania dla polskiej demokracji w Unii Europejskiej*, Wrocław 2009, s. 113.

² B. Nawrot, J. Pokładecki, *Revolucja samorządowa a zmiana lokalnych elit politycznych*, [w:] K. Pałeczki (red.), *Elity polityczne w Polsce*, Toruń 2007, s. 279.

³ Więcej na ten temat K.Z. Sowa, *Lokalizm, centralizm i rozwój społeczny*, „Państwo i Kultura Polityczna” 1988, nr 5.

⁴ S. Kurowski postulował tworzenie grup mieszkańców i ugrupowań politycznych, mających reprezentować różne grupy obywateli w wyborach do rad narodowych. Por. S. Kurowski, *Dyskusja o programie*, „Niezależność” 1981, nr 129.

⁵ J. Raciborski, *Rytuał, plebiscyt czy wybory. Socjologiczna analiza wyborów do rad narodowych w 1988 roku*, Warszawa 1989, s. 37–45.

⁶ K. Sidorkiewicz, *Początki odrodzonego samorządu terytorialnego w Elblągu w latach dziewięćdziesiątych XX wieku*, [w:] M. Dajnowicz (red.), *Oblicza polityczne regionów Polski. Elity i społeczeństwo*, Białystok 2008, s. 181–182.

generowanie miejsc pracy, zabezpieczeń socjalnych czy dostępności do usług edukacyjnych i zdrowotnych.

Inicjatywa utworzenia samorządu została podjęta przez Senat RP w trakcie pierwszego posiedzenia merytorycznego (29.07.1989), kiedy to izba druga parlamentu wezwała do jego budowy⁷. Wyłonienie władz lokalnych na tym szczeblu było bardzo istotne, gdyż gmina stanowi instytucjonalny i polityczny wyraz lokalnego układu społecznego, będącego konkretyzacją podstawowych elementów struktury społecznej. W konkretnych układach społecznych wytwarza się część dóbr i usług, rodzą się systemy wartości, kształtują style życia oraz powstaje sieć interakcji lokalnych⁸.

Restytuowany w Polsce samorząd terytorialny powinien był spełniać dwa zadania. W sensie społecznym reforma miała na celu upodmiotowienie obywateli, w sensie politycznym chodziło o przełamanie monopolu władzy⁹. Cele polityczne udaje się zrealizować wiosną 1990 r. na mocy poszczególnych ustaw, uwieńczeniem procesu są wybory samorządowe. Realizacja celu społecznego będzie miała wymiar procesualny, będzie chodziło o „zastąpienie dotychczasowych związanych z systemem monocentrycznym elit nowymi elitami wywodzącymi się z etosu »solidarnościowego«”¹⁰.

Przebiegające przy relatywnie niskiej frekwencji (42,13%) wybory pokazują, że nowa elita gminna rekrutuje się głównie z grona osób nie posiadających wcześniejszego doświadczenia w pełnieniu tego typu funkcji¹¹. Dotychczasowa elita władzy na szczeblu gminy zostaje odsunięta od władzy. „Wybory samorządowe w maju 1990 roku bez wątpienia więc spowodowały wymianę kadr władz lokalnych”¹². Z perspektywy dwudziestu lat wynik wyborów wydaje się syndromatyczny. Zwycięża ruch obywatelsko-solidarnościowy, który zdobywa 55% głosów. Stanowiącą następczynię rozwiązanej PZPR Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej

⁷ R. Wróbel, *Cztery lata reformy. Z doświadczeń samorządu terytorialnego w Polsce 1990–1994*, Warszawa 1994, s. 33–37.

⁸ M. Barański, *Gmina samorządowa jako polityczna organizacja społeczności lokalnej*, [w:] P. Dobrowolski, M. Stolarczyk (red.), *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się*, Katowice 2000, s. 154–155.

⁹ P. Wiczczyński, *Proces przemian demokratycznych i ich wpływ na system instytucji ustrojowych w Polsce*, [w:] *Prawo i społeczeństwo polskie*, Warszawa 1990.

¹⁰ B. Nawrot, J. Pokładecki, *Rewolucja samorządowa...*, s. 281.

¹¹ E. Łojko, *Samorządność lokalna – mit czy szansa?*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 69–74.

¹² B. Nawrot, J. Pokładecki, *Rewolucja samorządowa...*, s. 283.

uzyskuje wedle szacunków jedynie 2,7% głosów. Jedna czwarta głosów zostaje oddana na rzecz niezależnych kandydatów i osób startujących z komitetów organizacji społecznych¹³.

Stworzenie samorządnej gminy miało być pierwszym etapem przywrócenia samorządności, po nim miały nastąpić kolejne działania. Pomimo wyraźnego zaakceptowania idei państwa samorządowego¹⁴ oraz rozpoczętych wcześniej prac, reforma samorządowa „zatrzymała się na szczeblu gminnym”¹⁵, co należy łączyć z alternacją władzy w 1993 roku. Niska świadomość wyborcza, brak poczucia wpływu na sprawy lokalne, rozczarowanie mechanizmami demokratycznymi – to poza ówczesną sytuacją w kraju kolejne powody, dla czego frekwencja wyborcza w wyborach do rad gmin w 1994 r. wyniosła zaledwie 33,8%¹⁶. Jeśli uznamy frekwencję wyborczą za wskaźnik ówczesnego zainteresowania społeczeństwa samorządnością, to nie dziwią nas determinowane politycznym konsensusem decyzje koalicji SLD–PSL, aby do tej kwestii nie powracać w okresie jej rządów.

Powrót do reformy samorządowej

Już pod koniec 1997 roku¹⁷ powrócono formalnie do podjętych w czasie „Okrągłego Stołu” postulatów dotyczących samorządności¹⁸, by ich formalną realizację zakończyć w połowie 1998 roku. Reformie towarzyszyło przekonanie o konieczności wprowadzenia nowego zasadniczego podziału terytorialnego¹⁹, czego dokonano ustawą z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa²⁰. Określana mianem „koniecznego warunku transformacji ustrojowej”

¹³ Tamże, s. 282.

¹⁴ P. Rączka, M. Szalewska, T. Jędrzejewski, *Perspektywy rozwoju samorządu w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 102–113, 102.

¹⁵ *Reforma zatrzymała się na szczeblu gminnym*, rozmowa W. Kochana z M. Kuleszą, „Casus” 1997, nr 4, s. 3–5.

¹⁶ *19 czerwca 1994 roku. Wybory do rad gmin*, Warszawa 1994, s. 2.

¹⁷ Mocą rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1997 roku ustanowiono Pełnomocnika Rządu do Spraw Reform Ustrojowych Państwa (Dz.U. z 1997 r. Nr 146, poz. 985) – podaję [za:] M. Kulesza, *Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika Rządu ds. Reform Ustrojowych Państwa*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8, s. 5.

¹⁸ Więcej na ten temat: K. Trembicka, *Okrągły Stół w Polsce (konceptje samorządu terytorialnego)*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 4.

¹⁹ Z. Gilowska, E. Wysocka, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, Warszawa 1997.

²⁰ Dz.U. Nr 96, poz. 603.

reforma zakładała zmianę organizacji terytorialnej kraju, radykalną przebudowę administracji publicznej, decentralizację zarządzania²¹. Wdrażanie reform utrudniały konflikty i animozje wewnątrz elit politycznych, opinia społeczeństwa²², indywidualizacja postaw niektórych polityków AWS²³. Zasadniczą cechą reformy 1998 r. był zakres zmian strukturalnych w administracji terenowej oraz równoczesna fundamentalna zmiana zasadniczego podziału terytorialnego państwa – z dwustopniowego na trójstopniowy²⁴. Zmierzano do uporządkowania władzy wykonawczej w Polsce w trzy, jasno odróżnione od siebie, segmenty władzy publicznej²⁵: segment centralny, segment regionalny i segment lokalny. Segment lokalny miał zapewniać mieszkańcom powszechne usługi publiczne²⁶. Istotne było także uporządkowanie administracji terenowej²⁷. Jako główne cele realizacji reformy wskazywano: usprawnienie zarządzania państwem przez decentralizację; lepsze zarządzanie finansami publicznymi; zwiększenie wpływu obywateli na sprawy lokalne; wykreowanie lokalnych elit; symulację rozwoju lokalnego²⁸. To oczywiście nie jedyne kwestie. Jak wskazywał M. Kulesza, „istotą samorządu terytorialnego jest powierzenie zarządu sprawami publicznymi samym społecznościom lokalnym (...) działającym przez swoich przedstawicieli”. Zwracał uwagę, iż „samorząd jest instytucją wyzwalającą inicjatywę i odpowiedzialność za losy własnego środowiska, jest także szkołą gospodarki i demokracji”²⁹.

Rewolucja samorządowa 1990 roku prowadzi do alternacji władzy na szczeblu podstawowym, wprowadza także instytucjonalne podstawy roz-

²¹ Więcej na ten temat m.in.: M. Kulesza, *Sprawozdanie z działalności...*

²² M. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 278–279.

²³ Por. M.D. Zdort, *Kontestatorzy czy obrońcy programu*, „Rzeczpospolita” 1998.03.20.

²⁴ Trójstopniowy podział administracyjny miał w Polsce co najmniej półtorawiekową tradycję, zaś 80,1% miast-siedzib powiatów ziemskich było nimi jeszcze na przełomie XIX i XX wieku. Por. J. Bartkowski, *Reforma terytorialnej organizacji kraju w opiniach radnych i starostów*, [w:] G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa 2001, s. 275.

²⁵ Por. Z. Gilowska, E. Wysoka, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, *Model ustrojowy województwa...*, s. 137–139.

²⁶ A. Nelicki, *Kształtowanie się struktur administracji powiatowej i wojewódzkiej*, [w:] G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji...*, s. 51.

²⁷ Tamże, s. 52.

²⁸ J. Koral, *Sukcesy i porażki wdrażanej reformy*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, Warszawa 2000.

²⁹ M. Kulesza, *Słowo wstępne* [do:] A. Wiktorowska, *Polska bibliografia prawnicza samorządu terytorialnego*, Warszawa 1986, s. 12.

woju samorządności i budowy społeczeństwa obywatelskiego w gminie. Inaczej jest na wyższych poziomach, gdyż kwestia władztwa na wysokości województwa pozostaje w rękach administracji rządowej, co będzie się wiązać z ograniczeniem bazy rekrutacyjnej elit regionalnych³⁰. Zmieniają to pierwsze wybory do dwu szczebli samorządu terytorialnego w 1998 roku. Ich wyniki okażą się syndromatyczne.

Analizując liczbę mandatów zdobytych przez kandydatów sześciu zarejestrowanych centralnie list partyjnych (AWS, SLD, Przymierze Społeczne, UW, Ruch Patriotyczny „Ojczyzna”, Stowarzyszenie „Rodzina Polska”) widzimy zdecydowane różnice poparcia dla bloków w przypadku różnych szczebli samorządu. W małych gminach (do 20 tys. mieszkańców) kandydaci spoza tych bloków zdobyli 87% mandatów, w gminach większych (powyżej 20 tys. mieszkańców) – tylko 36%. W powiatach ziemskich odsetek radnych spoza „szóstki” wyniósł 21%, w powiatach grodzkich – 14%³¹, by w sejmikach wojewódzkich wynieść jedynie 2%³². Zgodnie z przewidywaniami wybory przyniosły znaczny sukces ogólnokrajowym organizacjom partyjnym i koalicjom politycznym³³. Obserwowana stała się tendencja, zgodnie z którą upartyjnienie samorządu wzrasta wraz ze stopniem samorządu³⁴. Dodatkowo wyniki wyborów korelowały pozytywnie z notowaniami poszczególnych ugrupowań politycznych. Było to szczególnie widoczne na poziomie regionalnych scen politycznych, wyborów do rad metropolii, obecne w wyborach do rad powiatów oraz rad dużych i średnich miast, ale także nie pozostawało bez wpływu na wyniki na szczeblu gminnym³⁵. Wydaje się, że zainteresowanie partii politycznych samorządem wynikało i wynika współcześnie zarówno z chęci uczestnictwa we władzy w samorządzie aktywistów partyjnych oraz z faktu, że demokratyczne wybory zawsze „stanowiły miarodajny pilotaż nastrojów politycznych (...), a także przepływów subelektoratów

³⁰ A.T. Kowalewski, *Trudne początki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 95–103.

³¹ T. Zarycki, *Wybory samorządowe w 1998 r.*, [w:] G. Gorzelak (red.), *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju; Założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, Warszawa 1999, s. 42–43.

³² H. Lisicka (red.), *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 2001.

³³ B. Holender, *Ordynacja i decentralizacja*, „Rzeczpospolita” 26.10.1998.

³⁴ T. Zarycki, *Wybory samorządowe w 1998 r.*, [w:] G. Gorzelak (red.), *Decentralizacja...*, s. 42–43; M. Halamaska, *Reprodukcja czy wymiana? Przekształcenia lokalnych elit politycznych w Polsce w latach 1990–1998*, Warszawa 2001, s. 72–73.

³⁵ Obserwowalna stała się strategia sięgania przez kandydatów należących do partii niepopularnych, bądź też posiadających niskie notowania sondażowe po „lokalną” lub „społeczno-obywatelską” nazwę komitetu.

w skali wojewódzkiej”³⁶, ale także nie bez znaczenia jest tu szereg stanowisk i miejsc pracy, a także znana z praktyki państw o dłuższej tradycji demokracji niż nasza, możliwość socjalizacji politycznej w samorządzie. „Upartyjnienie”, często w polskich realiach zastępujące termin „upolitycznienie”³⁷, w przypadku samorządów gminnych Wielkiej Brytanii, Danii, Szwecji, Finlandii, Irlandii czy w Niemczech będzie wyższe niż w Polsce³⁸.

Wprawdzie wskazywano, iż reforma 1998 r. była procesem przebiegającym „przy wsparciu powszechnej akceptacji dla idei państwa samorządowego”³⁹, ale owa akceptacja zdawała się mieć raczej charakter bierny. Ważny był jeszcze jeden czynnik. Reforma samorządowa była jedną z czterech reform ustrojowych, a trzy pozostałe reformy – edukacji, opieki medycznej i ubezpieczeń emerytalnych – z perspektywy obywatela były zdecydowanie bardziej istotne i „namacalne”. Badania społeczne pokazywały, że reforma administracyjna państwa była odsuwana. Nigdy nie należała ona do głównych postulatów reformy państwa i w świadomości społecznej zawsze była traktowana jako rzecz drugorzędna. Generalnie absorbowano ją w zdecydowanie większym stopniu lokalne elity polityczne⁴⁰, niż społeczeństwo, co potwierdziły badania⁴¹. Polacy u progu wyborów 1990 roku postrzegali za dużo ważniejsze zreformowanie i usprawnienie gospodarki kraju, jak i ochronę środowiska naturalnego, zaś ponad połowa deklарowała, że reformą samorządową się nie interesuje⁴². W maju 1990 r. ponad 40% zapytanych stwierdziło, że wybory samorządowe nie będą mieć dla nich osobiście żadnego znaczenia, bądź niewielkie znaczenie (co trzeci zapytany)⁴³. Natomiast w 1991 r. co trzeci badany wskazywał, że reforma podziału terytorialnego kraju jest mało

³⁶ A.W. Lipiński, *Lokalna kampania samorządowa z 2002 roku*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 5, s. 14.

³⁷ T. Rabska, *Politycy czy profesjonalści? W samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 12, s. 4.

³⁸ P. Swianiewicz, *Wpływ instytucji samorządowych na politykę i demokrację lokalną w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 10, s. 19.

³⁹ P. Rączka, M. Szalewska, T. Jędrzejowski, *Perspektywy...*, s. 102.

⁴⁰ J. Bartkowski, *Reforma terytorialnej organizacji kraju w opiniach radnych i starostów*, [w:] G. Gorzelak, B. Jałowicki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej...*, s. 275 oraz A. Kowalczyk, *Dotychczasowe doświadczenia i aktualny stan prac badawczych nad reformą podziału Polski na regiony*, [w:] G. Gorzelak, B. Jałowicki (red.), *Czy Polska będzie państwem regionalnym?*, Warszawa 1993, s. 122–23.

⁴¹ *Władza lokalna wobec regionalizacji*, CBOS, 1991.

⁴² *Spoleczne opinie o reformie samorządu terytorialnego*, CBOS, marzec 1990.

⁴³ *Wybory samorządowe 1990*, CBOS, maj 1990.

istotna, zaś co czwarty uważał, że w ogóle nie ma potrzeby dokonywania zmian⁴⁴.

Jak natomiast oceniano już zrealizowaną w 1998 roku reformę? Badania z udziałem radnych rad wyłonionych w 1998 roku pokazały, że typ rady oraz sprawowana funkcja, wpływały na postrzeganie reformy i jej efektów. Odpowiedzi na pytanie, czy warto było wprowadzić reformę, były pozytywne, zarówno wśród radnych rad gminnych (47,6%), powiatowych (66,7%), i wojewódzkich (74,6%), a także reprezentantów lokalnej władzy wykonawczej w powiecie – starostów (83,9%)⁴⁵. Zapytani o realizację celów reformy, uczestnicy władztwa samorządowego wyższych szczebli (powiat, województwo) wyrażali aprobatę, w przeciwieństwie do radnych gmin, którzy do wykonalności postulatów reformy samorządowej odnosili się generalnie sceptycznie. W pytaniu otwartym o zrealizowane cele reformy, wśród najczęstszych odpowiedzi znalazła się decentralizacja władzy⁴⁶. Wśród respondentów, których zdaniem nie było potrzeby wprowadzać reformy lub też jej cele nie zostały zrealizowane, dominowały wskazania nieodpowiednich środków finansowych⁴⁷.

W sondażu „Jak Polacy oceniają transformację 1989–2004?” problematyka samorządu pojawiła się tylko marginalnie – sama reforma administracyjna została uznana jedynie przez 2% respondentów za sukces minionego 15-lecia transformacji systemowej, wedle 5% – za porażkę⁴⁸. Interesującym wskaźnikiem jest tu sama liczba wskazań – w poważnej mierze reprodukuje ona wyniki innych badań społecznych i ugruntowuje tezę o jej znikomym znaczeniu społecznym.

Samorząd terytorialny w oczach Polaków

Biorąc pod uwagę społeczny wizerunek samorządu terytorialnego możemy uwzględnić kilka elementów. Jednym z nich jest zadowolenie mieszkańców z ich miejscowości. Generalnie możemy uznać, że jest ono wysokie.

⁴⁴ Sondaż przeprowadzono w dniach 15–19.03.1991 roku na 1500 osobowej próbie losowej mieszkańców Polski – wyniki zostały zaprezentowane w dodatku „Biuletynu nr 2” Zespołu ds. Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa, podając [za:] A. Kowalczyk, *Dotychczasowe doświadczenia...*, s. 123–124.

⁴⁵ J. Bartkowski, *Reforma terytorialnej organizacji kraju w opiniach radnych i starostów*, [w:] G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej...*, s. 273.

⁴⁶ Tamże, s. 277–278.

⁴⁷ Tamże, s. 278.

⁴⁸ F. Gawryś, *Bilans III Rzeczypospolitej*, „Rzeczpospolita” 13.09.04, nr 215.

Analiza wyników badań pokazuje, że opinie w tej kwestii są stabilne. W sierpniu 2010 roku dziewięciu z dziesięciu badanych wskazuje zadowolenie z faktu mieszkania w swojej miejscowości. Jedynie 8% badanych wyraża przeciwną opinię⁴⁹. Jeśli porównamy wyniki tego badania z rezultatami poprzednich, to okaże się że Polacy generalnie są zadowoleni ze swego miejsca zamieszkania, gdyż dla przykładu w roku 1992 i 1993 twierdziło tak 83% badanych, w 1996 – 86%, w 2002 – 84%.

Z punktu widzenia podjętych tu rozważań, istotne wydaje się pytanie dotyczące azymutu zmian, które zaszły od roku 1989 w ich miejscowości. Wszak to przede wszystkim władze lokalne odpowiadają za rozwój danej miejscowości, stąd też takie badanie można było uznać jako niebezpośredni wskaźnik akceptacji/braku akceptacji dla ich prac. Tu opinie badanych nie są już tak jednoznaczne. Jeszcze w czerwcu 1992 roku 34% twierdziło, że w ich miejscowości zaszły zmiany na lepsze, 32% – że praktycznie nic się nie zmieniło, a 30% – uważało, że zmieniło się na gorsze. Dziesięć lat później, w październiku 2002 roku liczba malkontentów zmian w Polsce lokalnej spadła do 17% badanych, wzrósł wyraźnie (do 48%) odsetek badanych zwracających uwagę na zmiany na lepsze.

Jeśli przeanalizujemy wyniki ośmiu badań (od czerwca 1992 do października 2002 roku) to zobaczymy, że liczba osób uważających, że w ich miejscu zamieszkania zaszły zmiany na lepsze oscylowała od 34 do 64%, osób nie dostrzegających zmian od 16 do 32, zaś badanych dostrzegający regres – od 12 do 30%⁵⁰. Oznacza to dość duże zróżnicowanie ocen, a także brak silnie skorelowanego z czasem azymutu postrzeganych zmian. W świetle powyższych danych zaskakują wyniki badania z sierpnia 2010 roku, które pokazują, że aż 78% zapytanych uważa, że zaszły zmiany na lepsze. Odsetek osób które uważają, że zaszły zmiany na gorsze jest najniższy z dotychczasowych pomiarów i wynosi tylko 5%. Zmiennymi, które korelowały pozytywnie z dobrą oceną zachodzących zmian było miejsce zamieszkania (mieszkańcy miast, szczególnie dużych miast lepiej oceniali zmiany niż mieszkańcy wsi i małych miast), wykształcenie (osoby wykształcona dokonywały więcej wskazań pozytywnych), subiektywna ocena warunków materialnych (im wyższa, tym więcej ocen wskazujących na zaistnienie pozytywnych zmian).

Powyżej zaprezentowano ocenę społeczną zmian, które zaszły w naszych miejscowościach w przeciągu transformacji systemowej. A na

⁴⁹ *Oceny działalności władz lokalnych, czyli co się zmieniło w naszych miejscowościach od ostatnich wyborów samorządowych*, CBOS, BS/127/2010.

⁵⁰ Tamże.

ile do owych zmian przyczyniły się władze lokalne wyłonione w wyborach 2006 roku? W ocenie badanych kadencja kończąca się w 2010 roku wypadła dość pozytywnie. Niemal dwie trzecie respondentów (61%) wskazało, że w ciągu ostatnich czterech lat w ich gminie zaszły zmiany na lepsze⁵¹. Co ciekawe, w ocenie działania władz poprzedniej kadencji również przeważały wskazania pozytywne, nie mniej oceny respondentów były bardziej wstrzemięźliwe⁵². Wydaje się, że próba interpretacji różnic wskazań może się wiązać z napływem do Polski środków unijnych, a także orientacji lokalnych elit na realizację problemów ważnych z punktu widzenia społeczności lokalnych. Pozytywne zmiany dotyczyły głównie kwestii estetycznych, takich jak wygląd miejscowości, czystość ulic i innych miejsc publicznych, inwestycje związane z remontem budynków użyteczności publicznej, następnie zaś pozyskiwanie funduszy z UE, polepszenie stanu dróg, funkcjonowanie instytucji kulturalnych oraz podniesienie atrakcyjności turystycznej miejscowości. Najniżej zostały ocenione zmiany zachodzące w służbie zdrowia, komunikacji z innymi miejscowościami, w zakresie stanu dróg a także klimatu dla inwestorów tworzących nowe miejsca pracy⁵³.

Postrzeżenie przez Polaków tych, którzy sprawują władzę jest względnie stabilne, co jednak niekoniecznie może być przez elity polityczne uznawane za powód do dumy. W świetle badań nadal aktualna wydaje się wypowiedź A. Szczypiorskiego, iż większość polityków są to »amatorzy bez przygotowania nie tylko do rządzenia, ale w ogóle do odegrania jakiegokolwiek roli publicznej. Dużo nieuctwa, jeszcze więcej pychy i głupoty«⁵⁴. Z drugiej strony – ponownie w świetle badań – ta wypowiedź odnosi się raczej do polityków szczebla centralnego, nie zaś samorządowego.

Badania zrealizowane w roku 1998 pokazywały, że niemal połowa respondentów (49%) była usatysfakcjonowana pod koniec kadencji pracami rady gminy. Jedna czwarta badanych (26%) wyrażała przeciwną opinię, niemal identyczna liczba respondentów (25%) nie miała w tej kwestii zdania. Badanie z roku 2002 generalnie przynosi bardzo podobne rezultaty. Cztery lata później respondenci łaskawszym okiem patrzyli na

⁵¹ Tamże.

⁵² Badanych pytano o ocenę ogólnych zmian, jakie zaszły w ich miejscowości w przeciągu ostatnich czterech lat (1998–2002). Odpowiedź „Zmieniło się na lepsze” wybrało 39% badanych, „Praktycznie się nie zmieniło” – 47%, zaś „Zmieniło się na gorsze” – 10%.

⁵³ *Oceny działalności władz lokalnych, czyli co się zmieniło w naszych miejscowościach od ostatnich wyborów samorządowych*, CBOS, BS/127/2010.

⁵⁴ T. Goban-Klas, *Percepcja elit politycznych*, [w:] *Elity polityczne w Polsce*, Warszawa 1992, s. 184.

dokonane zmiany. Zapytani o ocenę ustępującej niebawem rady swojego miasta lub gminy w zdecydowanej większości wyrażali zadowolenie (69%) z ich pracy. Jedynie co szósty badany (17%) wskazywał, że jest z jej prac niezadowolony⁵⁵.

W roku 2002 po raz pierwszy wybieraliśmy bezpośrednio wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Od tego czasu instytucja bezpośrednich wyborów zakorzeniła się i wpisała w zakres akceptowanych przez społeczeństwo rozwiązań⁵⁶. Zastosowane rozwiązania sprawiły, że osoby wyłonione w bezpośrednich wyborach stały się bardziej rozpoznawalne w kontekście swoich funkcji, a uniezależnienie ich od wyboru/odwołania ze strony radnych stało się katalizatorem wyrastania lokalnych przywódców, „włodarzy” zakorzenionych na określonym terytorium, ale i potrafiących efektywnie utrzymać zdobyte zaufanie. Nic więc dziwnego, że kończącej jesienią 2010 roku swą kadencję wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast *in gremio* są bardzo pozytywnie oceniani przez badanych. Pozytywną opinię, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta dobrze wykonywali swoje obowiązki wyraziło aż 71% badanych. Jedynie co szósty (17%) uważał, że władze te działały źle⁵⁷. Warto wskazać, że najlepiej o swoich włodarzach wypowiadali się mieszkańcy wsi (74% wskazań pozytywnych) najgorsze notowania otrzymywali prezydenci miast (w przypadku miast 501 tys. mieszkańców i więcej wskazań pozytywnych było 62%, miast 101–500 tys. – 67%)⁵⁸.

Co stanowi determinantę działań polityków? W przypadku aktorów krajowej sceny politycznej dominowały merkantylne bądź też partyjne pobudki⁵⁹. Tu obraz elit samorządowych jest korzystniejszy, nie mniej negatywne aspekty pojawiają się także⁶⁰. Największa liczba badanych (34%)⁶¹ uważa, że reprezentują oni przede wszystkim interesy wszystkich mieszkańców gminy, ale jedna czwarta wskazała, że są to osoby, które w swojej aktywności kierują się przede wszystkim interesem swo-

⁵⁵ *Oceny działalności władz lokalnych, czyli co się zmieniło w naszych miejscowościach od ostatnich wyborów samorządowych*, CBOS, BS/127/2010.

⁵⁶ Należy zauważyć, że pojawiały się także pomysły rozszerzenia zaistniałego sposobu wyboru także na osobę starosty i marszałka województwa.

⁵⁷ *Oceny działalności władz lokalnych...*

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ Por. m.in. K. Dojwa, *Opinia publiczna o politykach*, „Dziś. Przegląd społeczno-polityczny” 2005, nr 6; K. Dojwa, *Obraz polityki i polityków w społeczeństwie polskim*, [w:] J. Klebaniuk (red.), *Człowiek wobec masowych zjawisk społecznych*, Wrocław 2006, s. 105–115.

⁶⁰ *Oceny działalności władz lokalnych...*

⁶¹ Respondenci mogli wybrać dwa wskazania.

jego ugrupowania politycznego. Tyle samo badanych uważa, że dbają oni głównie o swoje własne interesy. Optymistycznie na realizację misji samorządu terytorialnego i realizację celu wspólnego pozwala spojrzeć odpowiedź, która uzyskała najmniejszą liczbę wskazań. Otóż wedle 14% badanych to osoby, które reprezentują głównie dobro swoich znajomych, kolegów lub krewnych.

Wybory są ważną instytucją współczesnej demokracji – poprzez nie realizuje się zasada suwerenności ludu⁶², zapisana wiele lat temu w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, wedle której „źródłem wszelkiej suwerenności jest w istocie swojej lud”⁶³.

Zjawiskiem charakteryzującym rozmaite badania dotyczące partycypacji w wyłanianiu władzy samorządowej jest – podobnie jak ma to miejsce w przypadku deklaracji i faktycznych zachowań wyborczych w wyborach ogólnopolskich – deklaratywna aktywność wyborcza w elekcji samorządowej⁶⁴. Emblematem wagi samorządu terytorialnego może być tu frekwencja wyborcza, oscylująca od jednej trzeciej do ponad połowy wyborców. Oczywiście w okresie PRL ta frekwencja była relatywnie wyższa, nie mniej „w świadomości obywateli wybory do rad narodowych w żadnej mierze nie są wydarzeniem lokalnym, sprawą ważną tylko dla mieszkańców jakiegoś terenu”⁶⁵.

Badania przedwyborcze również pozwalają sformułować wniosek o średnim zainteresowaniu wyborami samorządowymi. Widoczna jest też tendencja, zgodnie z którą zbliżanie się daty wyborów intensyfikuje zainteresowanie elekcją. Dla przykładu, w sierpniu 1998 r. zainteresowanie wyborami deklarowało 50% (brak zainteresowania – 47%), we wrześniu już 63% (brak zainteresowania 35%). Cztery lata później te wskazania były podobne. We wrześniu 2002 roku zainteresowanie deklarowało 53% (brak – 45%), zaś miesiąc później – już 61% (przeciwnie wskazania 38%). Wyniki badań z roku 2006 nie wskazywały praktycznie żadnych różnic. W październiku 2006 roku zainteresowanie wyborami deklarowało 53%, brak zainteresowania – 45%, w listopadzie – już 57% (wskazania przeciwne – 41%)⁶⁶. Co ciekawe zainteresowanie wyborami samorządowymi

⁶² M. Sobolewski, *Zasady współczesnej demokracji burżuazyjnej*, Kraków 1983, s. 35.

⁶³ M. Simlat *Kracja władzy lokalnej w Polsce w latach 1990 i 1998 (próba porównania systemów wyborczych)*, [w:] A. Jaeschke, M. Mikołajczyk (red.), *Co znaczył i znaczy samorząd*, Kraków 2000, s. 69.

⁶⁴ K. Łabędź, *Spoleczne zaplecze samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym*, [w:] A. Jaeschke, M. Mikołajczyk (red.), *Co znaczył i znaczy samorząd*, Kraków 2000, s. 112.

⁶⁵ J. Raciborski, *Rytuał, plebiscyt czy wybory...*, s. 205 i n.

⁶⁶ *Wybory samorządowe 2010*, CBOS, BS 118/2010.

w 2010 roku mierzone trzy miesiące przed ich datą było zdecydowanie wyższe niż miało to miejsce w przeszłości, w analogicznych okresach⁶⁷. Oczywiście próbując dokonać interpretacji wskazań moglibyśmy się odnieść do wydarzeń mających miejsce na krajowej scenie politycznej.

Gdybyśmy chęć ponownego głosowania na mandatariuszy władzy lokalnej uznali za wskaźnik akceptacji dla ich działań i satysfakcji z ich prac, to okazałoby się, że jest ona relatywnie niewielka. W sierpniu 2010 roku niewiele ponad jedna trzecia respondentów twierdziła, że chciałaby w wyborach do rady miasta/gminy poprzeć kandydatów związanych z obecnymi władzami miasta/gminy (38%)⁶⁸. Jeśli porównamy te wyniki z poprzednimi pomiarami to okaże się, że deklaracje głosowania na kandydatów związanych z dzisiejszą władzą samorządową są w roku 2010 nieznacznie częstsze niż miało to miejsce w roku 2002 i 2006⁶⁹. Gdybyśmy uznawali wskazania respondentów za wskaźnik akceptacji dotychczasowej aktywności wójtów, burmistrzów i prezydentów miast okazałoby się, że efektywność owych władz jest średnia. 40% badanych twierdziło, że chętnie oddałoby głos na osobę dziś sprawującą władzę w gminie, ale 38% twierdziło, że chętnie głosowałoby na kandydata innego niż ten, który obecnie sprawuje urząd⁷⁰.

Postrzeganie samorządu terytorialnego jako instytucji

Rozmaicie stylizowane badania dotyczące postrzegania instytucji publicznych kreślą relatywnie niekorzystny wizerunek władz publicznych. Patrząc z perspektywy transformacji ustrojowej widzimy, że w przypadku władzy ustawodawczej mamy do czynienia z systematycznym przekraczaniem liczby oceny pozytywnych przez oceny negatywne. Izba druga polskiego parlamentu jest generalnie nieznacznie lepiej oceniana niż izba pierwsza. Obserwowaną tendencją jest także formułowanie lepszych ocen na początku poszczególnych kadencji i ich szybsze lub wolniejsze obniżanie się wraz z upływem czasu. Gdyby nie zbieżność owego trendu z tym, co notują inne badania społeczne (polepszanie się nastrojów na początku roku, notowany jako relatywnie duże zaufanie i akceptacja trend na

⁶⁷ Badania z sierpnia 2010 r. pokazują, że zbliżającą elekcją interesuje się aż 59% badanych, co jest o tyle istotne, że w terminie realizacji badania nie jest jeszcze znany termin wyborów. Por. *Wybory samorządowe 2010*, CBOS, BS 118/2010.

⁶⁸ Tamże.

⁶⁹ *Wybory samorządowe 2010*.

⁷⁰ Tamże.

początku działania rządu lub na początku kadencji prezydenta), mogliśmy zaryzykować pogląd, że w miarę działania każdej z izb parlamentu społeczeństwo dochodziło do wniosku, że działa ona niezgodnie z jego oczekiwaniami. Nieco inna sytuacja ma miejsce w przypadku premiera oraz prezydenta – tu ocena instytucji jest silnie spersonifikowana.

Instytucjami ocenianymi najwyżej przez Polaków były w czerwcu 2010 r.⁷¹ Państwowa Straż Pożarna, Wojsko Polskie i Policja. Dodatkowo fluktuacja ocen powyższych instytucji była relatywnie ograniczona. W tym samym badaniu pozytywnie ocenia działalność samorządu jako instytucji władzy publicznej 64% badanych. Negatywnie wypowiada się o nim jedna czwarta (26%). W badaniu z marca 2010 roku pozytywnie oceniało funkcjonowanie władz samorządowych 62% badanych, zaś negatywnie 27%⁷². Wskazania w przypadku samorządu są stabilne. Jeśli porównamy wyniki 16 paneli, obejmujących okres ponad czterech lat, zrealizowanych przez ten sam ośrodek badawczy i przy zastosowaniu tego samego narzędzia badawczego, to okaże się, że różnice wskazań pozytywnych oscylowały od 54% do 70%, zaś wskazań negatywnych od 18% do 30%. Analiza powyższych danych wskazuje, że pozytywną opinię na temat funkcjonowania samorządów miast i wsi wyrażała zawsze więcej niż połowa badanych, natomiast negatywną opinię artykułowała maksymalnie mniej niż jedna trzecia zapytanych.

Jeśli przyjrzymy się wynikom pomiaru z sierpnia 2010 roku (dobre oceny samorządu sygnalizuje 68% badanych, złe – 22%, 10% nie ma zdania w tej kwestii)⁷³ w kontekście zmiennych socjo- demograficznych respondentów to zauważymy, że działalność samorządu lepiej oceniają osoby młode niż w średnim wieku i starsze. Próbując zinterpretować wskazania poszczególnych grup wiekowych moglibyśmy się odnieść do cyklu życia, w którym znajdują się poszczególni badani. Osoby w młodym wieku mogą być zaabsorbowane nauką, poszukiwaniem pracy i awansem, aktywnością towarzyską i zakładaniem rodziny, stąd w spektrum ich zainteresowań zadania realizowane przez samorząd gminny mogą mieć ograniczony zasięg. On ulegnie intensyfikacji wtedy, kiedy jednostka zacznie korzystać z usług publicznych generowanych przez władze samorządowe: przedszkoli i żłobków, sieci szkół podstawowych, rozmaitego typu zasiłków i pomocy, szeroko rozumianych usług publicznych. Ta intensyfikacja będzie nie tylko skorelowana pozytywnie z wiekiem i cyklem rodzinnym

⁷¹ *Ocena instytucji publicznych*, CBOS, 85/2010.

⁷² Tamże.

⁷³ *Oceny działalności parlamentu i władz samorządowych*, CBOS, BS 112/2010.

respondenta, ale także z jego wolnym czasem, który wcześniej absorboowało podnoszenie kwalifikacji, zapewnienie rodzinie warunków do życia i stabilności finansowej. Relatywnie najgorsze z punktu widzenia samorządu wskazania dokonywane przez najstarszych respondentów moglibyśmy tłumaczyć zarówno przez pryzmat stosunku osób starszych do polityki jako takiej⁷⁴, ale także większych oczekiwań względem samorządu związanych z sytuacją rodzinną, zdrowotną, osobistą, jak i większą orientacją na kwestie lokalne.

Jeśli chodzi o miejsce zamieszkania, to mieszkańcy wsi oraz mieszkańcy średnich miast lepiej oceniają swoje władze samorządowe (71% wskazań pozytywnych) niż ma to miejsce wśród mieszkańców miast dużych i metropolii (w przypadku miast 101–500 tys. mieszkańców i miast 501 i więcej tysięcy mieszkańców wskazań pozytywnych jest zaledwie 65%). Najgorzej swoje władze lokalne oceniają mieszkańcy średnich miast, liczących od 20 do 100 tys. mieszkańców. Biorąc pod uwagę możliwość kontroli władz lokalnych, ich zakorzenienie, zjawiska wyboru reprezentantów nie z grona kandydatów partyjnych, tylko z grona kandydatów znanych nam bezpośrednio, nie dziwią niższe wskazania akceptacji dla aktywności władz lokalnych dokonywane przez respondentów z dużych miast i metropolii. O upartyjnieniu, bądź instytucjonalizacji samorządu tam, gdzie bezpośredni kontakt z radnym i przedstawicielem najwyższej władzy w gminie jest praktycznie niemożliwy, przekonywaliśmy się w czasie każdych poprzednich wyborów samorządowych. „Etykieta” partii politycznej była podstawowym nośnikiem programu danego kandydata i stanowiła skrótowe określenie jego poglądów, setki billboardów i kampania budowana przez pryzmat przekazów medialnych. Przeciwnieństwem tego byłaby sytuacja na wsi, gdzie reprezentanci władzy lokalnej podlegają codziennej kontroli, gdzie „wszyscy wszystkich znają”, stąd też działania władzy niejako muszą być konstruowane przez pryzmat działania dla dobra wspólnego. Jeśli chodzi o gorsze oceny instytucji samorządu z perspektywy mieszkańców małych miast, to wydaje się, że interpretując te wskazania moglibyśmy się odnieść zarówno do sytuacji ekonomicznej i społecznej tego typu jednostek, ale także do zjawisk, które z punktu widzenia samorządu są jego patologiami. Te zjawiska na takim szczeblu będą widoczne: kwestia zatrudnienia czyjegoś krewnego oraz „ustawienia” przetargu będzie nosić znamiona intersubiektywnie

⁷⁴ K. Dojwa, *Osoby starsze jako wyborcy. Ujęcie socjologiczne*, [w:] M. Krzysztofik, D. Gruza (red.), *Osoby starsze wobec polityki. Rola osób starszych wobec kształtowania polityki*, Zielona Góra 2010, s. 15–29.

komunikowalnej, stąd też może to negatywnie rzutować na postrzeganie tamtejszych władz samorządowych przez mieszkańców⁷⁵.

Najgorzej działania samorządu jako instytucji oceniali rolnicy (63% wskazań pozytywnych), najlepiej: pracownicy usług oraz robotnicy (odpowiednio: 71 i 72%). Wśród osób nieaktywnych zawodowo największą liczbę wskazań pozytywnych artykułowali uczniowie i studenci (79%), następnie zaś gospodynie domowe (72%). Raczej nie dziwi relatywnie najniższa liczba wskazań pozytywnych wśród osób bezrobotnych (56%) – liczba miejsc pracy w dużej mierze zależy od aktywności samorządu gminnego, zaś kwestia zasiłku, aktywizacji lokalnego rynku pracy, kursów doszkalających – od samorządu powiatowego. Wydawać by się mogło, że pozytywne wskazania dotyczące funkcjonowania zdecentralizowanych władz powinni formułować głównie ci, którzy pracują w instytucjach publicznych. Tak nie jest – pracownicy instytucji państwowych i publicznych najrzadziej ze wszystkich innych kategorii osób zatrudnionych oceniają działania instytucji samorządowych pozytywnie (63%). Być może uzasadnieniem takich a nie innych wskazań byłyby kontakty z samorządami i ich pracownikami albo też dedukowana na bazie własnego miejsca pracy większa wiedza o funkcjonowaniu tego typu instytucji. Dochody nie są płaszczyzną różnicującą wskazania w dużym stopniu, bardziej widoczne jest to w przypadku subiektywnego określania własnej sytuacji materialnej – generalnie im jest ona gorsza, tym mniej wskazań pozytywnych.

Podsumowując, samorząd jest instytucją publiczną, która jest relatywnie pozytywnie oceniana przez społeczeństwo. Ten walor jest jeszcze bardziej widoczny, jeśli porównamy społeczny wizerunek posłów bądź senatorów. Zmienne socjodemograficzne nie różnicują wyraźnie wskazań respondentów.

Prestiż społeczny funkcji samorządowych

Kwestia szacunku społecznego, jakim obdarza się przedstawiciele rozmaitych profesji, bardzo często pojawiała się i pojawia się nadal w badaniach empirycznych. To, jakim poważaniem darzy społeczeństwo przedstawiciele poszczególnych profesji, jest istotne z punktu widzenia właściwego

⁷⁵ Syndromatyczny byłby tutaj dokument *Informacja o wynikach kontroli naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego*, LZG 410-19/2009, Delegatura NIK w Zielonej Górze, Zielona Góra 2010.

zarządzania rozmaitymi organizacjami, jak i z poziomu mezostrukturalnego w sytuacji, kiedy zawód jest jednym z najważniejszych czynników sytuujących jednostkę w przestrzeni społecznej. Problematyka zawodów i hierarchii prestiżu rozmaitych profesji pojawiała się w badaniach dużo wcześniej⁷⁶.

Z punktu widzenia oceny społecznej statusów związanych ze sprawowaniem władzy na różnych poziomach strukturalnych te badania nabierają dodatkowego znaczenia. Wysoki prestiż funkcji radnego czy burmistrza może być przecież interpretowany jako efektywność władzy lokalnej w zaspokajaniu potrzeb wspólnoty i profesjonalizm sprawowania funkcji. Biorąc pod uwagę prestiż profesji, to syndromatyczne wydaje się być zajmowanie przez zawody i funkcje związane z polityką publiczną ostatnich miejsc w rankingach. Jak to wygląda w poszczególnych pomiarach? Wedle badania z 1996 roku⁷⁷, w którym respondenci mogli wybrać trzy zawody i określić je mianem darzonych dużym poważaniem, zawód polityka respondenci usytuowali na ostatniej pozycji rankingu. Tylko 3% badanych uznało, że to zawód o dużym poważaniu społecznym. Nie dziwi zatem zamykanie przez polityka rankingu dotyczącego pożytku społecznego płynącego z określonych zawodów. Tylko 1% badanych uważa, że jest to profesja ważna z punktu widzenia społeczeństwa, niemal nikt nie uważa polityka za profesję przysparzającą innym ludziom bezpośrednich korzyści. Inaczej będzie jednak, jeśli przyjrzymy się korzyściom materialnym wypływającym z tego zawodu – tu 15% badanych uważa, że ta funkcja wiążące się z dużymi gratyfikacjami materialnymi⁷⁸. Jeszcze bardziej widoczne będzie to w analogicznym badaniu z 2000 roku⁷⁹. Polityk, osoba sprawująca funkcje państwowe i samorządowe, to te kategorie, w których osiągnęte dochody są najwyższe. Zawody prawnicze, prezes, kierownik, dyrektor – te profesje zajmowały niższe pozycje. Częściowej interpretacji zaprezentowanych powyżej wyników dostarcza nam inne badanie, wedle którego najmniejszą liczbę wskazań dotyczących wysokiej uczciwości i rzetelności zawodowej otrzymują politycy, potem posłowie

⁷⁶ Por. m.in. H. Domański, Z. Skawiński, *Hierarchie prestiżu zawodów w Polsce*, „Studia Socjologiczne” 1989, nr 1; H. Domański, *Klasy społeczne, grupy zawodowe, organizacje gospodarcze. Struktura społeczna w krajach rozwiniętego kapitalizmu*, Warszawa 1991; H. Domański, *Rola klasyfikacji zawodów w analizie struktury społecznej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985; H. Domański, Z. Sławiński, *Wzory prestiżu a struktura społeczna*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991.

⁷⁷ *Spoleczne postrzeganie zawodów*, OBOP, 50/1996.

⁷⁸ Tamże.

⁷⁹ *Polacy o zawodach*, OBOP, 23/2000.

na Sejm, następnie urzędnicy państwowi wysokiego szczebla, a potem urzędnicy w urzędach gminnych i miejskich⁸⁰.

W badaniu z końca 2008⁸¹ roku analizuje się prestiż społeczny 33 różnych zawodów. Z punktu widzenia naszych rozważań skoncentrujemy się tylko na tych, które łączą się bezpośrednio z polityką lub samorządnością. Ostatnie miejsce w rankingu zajmuje działacz polityczny (19% darzy go dużym szacunkiem, 35% – średnim, zaś 40% małym szacunkiem). W roku 1999 ta profesja także znajdowała się na ostatnim miejscu rankingu⁸². Na kolejnej od dołu pozycji w 2008 roku sytuuje się poseł na Sejm RP (duży szacunek – 24%, średni – 35%, mały – 36%). Pozycję trzecią od dołu zajmuje radny gminy, który cieszy się dużym szacunkiem jednej trzeciej badanych (31%), średnim szacunkiem czterech na dziesięciu respondentów (43%), niskim – jednej piątej. Jeśli chodzi o radnego gminy, to nie obserwujemy wyraźnych zmian w jego społecznym wizerunku w stosunku do roku 1999. Wtedy 30% badanych uznawało tę funkcję za związaną z dużym szacunkiem, na średni szacunek wskazywało 47% badanych, zaś na niski 17% zapytanych. Obserwowalną zmianą, która zaszła w okresie niemal dekady, jest „awans” na wyższe pozycje w rankingu i w konsekwencji „wyprzedzenie” radnego gminy, przez przedstawicieli takich zawodów, jak: robotnik budowlany niewykwalifikowany, właściciel małego sklepu oraz referent w biurze.

Nieco lepiej, jednak *sensu stricte* wcale nie pozytywnie, oceniano w 2008 roku funkcję starosty (duży szacunek – 38%, średni – 44%, mały – 11%), a także burmistrza (odpowiednio: 42%, 42% oraz 11%). Co jednak istotne, zarówno starosta (w 2008 r. 29 pozycja w liczącym 33 zawody rankingu), jak i burmistrz (pozycja 26), w rankingu z 1999 roku zajmowali lepsze pozycje. Burmistrz wskazaniami respondentów został usytuowany na 14 pozycji, zaś starosta na pozycji 17 (na 26). Duży szacunek dla burmistrza deklarowało w 1999 roku 44% badanych, średni – 40%, zaś niski – 10% zapytanych. Jeśli chodzi starostę, to w 1999 roku osoby piastujące tę funkcję cieszyły się dużym szacunkiem 41% badanych. Tyle samo respondentów wskazywało, że taka godność wiąże się ze średnim poważaniem. Co dziewiąty badany (11%) artykułował, że łączy tę funkcję z niskim prestiżem⁸³.

⁸⁰ *Opinie o uczciwości i rzetelności zawodowej*, CBOS, 116/2000.

⁸¹ *Prestiż zawodów*, CBOS, BS 8/2009.

⁸² *Prestiż zawodów*, CBOS, 1999.

⁸³ Tamże.

Zakończenie

Pisząc o wizerunku społecznym polityków, instytucji publicznych, gremiów decyzyjnych z perspektywy public relations, bądź nawet marketingu politycznego, zwraca się uwagę na kwestię nie tyle właściwej pracy i aktywności, realizacji określonych funkcji, ale głównie na płaszczyznę komunikacyjną. Wizerunek premiera, rządu, poszczególnych ministrów i ministerstw czy prezydenta kreują nie tyle decyzje i działania, co raczej ich odbiór społeczny. A ów odbiór to w dużej mierze pochodną prezentacji medialnych. Współcześnie środki masowego przekazu posiadają co najmniej władzę równą tej, która spoczywa w rządzie bądź parlamencie⁸⁴, stąd też ich wpływ na procesy polityczne wydaje się być nie do przecenienia. Nie mniej musimy pamiętać o tym, że ten atrybut mediów ujawnia się głównie na płaszczyźnie ogólnonarodowej i dotyczy mediów masowych. Zainteresowanie takich mediów tym, co się dzieje w Polsce lokalnej i na szczeblu regionalnym, jest ograniczone. Stąd też miejsce owych kreatorów w gminie i w powiecie będą przejmować media lokalne. Biorąc pod uwagę pojawiające się kwestie powiązań i koherencji z władztwem lokalnym i lokalnymi elitami, ta władza może ulegać ograniczeniu⁸⁵. Dodatkowym czynnikiem ograniczającym możliwość nieoficjalnego „partycypowania” w gronie podmiotów decyzyjnych będzie tu specyficzny charakter wspólnot lokalnych, w których „wszyscy wszystkich znają”. Stąd też z punktu widzenia działaczy samorządowych ich aktywność polityczna wiąże się nie tyle z dobrym *publicity* czy szerzej public relations, co z imperatywem tworzenia trwałych więzi z mieszkańcami terytorium, wywiązywaniem się z obietnic wyborczych, działaniem dla wspólnego dobra, realizacją celów wspólnotowych. Na poziomie gminy łatwo jest otrzymać „czerwoną kartkę” od wyborców, wszak głosowanie jest tajne. Być może dlatego rozmaite badania opinii publicznej pokazują relatywnie dobre oceny działania władz samorządowych i samorządów różnych szczebli. Ale w jaki sposób interpretować relatywnie niskie wskazania dotyczące prestiżu funkcji radnego, oceny kompetencji lokalnych włodarzy, elementów charakteryzujących ich jako specyficzną grupę? Sami radni wskazują, że powyższe oceny są pochodną niskiego szacunku dla ogółu

⁸⁴ J. Garlicki, *Spoleczne determinanty zmian w postrzeganiu demokracji w trakcie procesu transformacji systemowej*, [w:] J. Garlicki (red.), *Spoleczne uwarunkowania procesu transformacji systemowej w Polsce*, „Studia Politologiczne” 2007, Vol. 11, s. 11–41.

⁸⁵ K. Dojwa, *Pomiędzy „misją” a „rynkiem”. Próba analizy znaczenia prasy lokalnej dla społeczności lokalnej*, [w:] K. Pokorna-Ignatowicz, S. Michalczyk (red.), *Media lokalne i dziennikarstwo. Aspekty współczesne i historyczne*, Kraków 2010, s. 34–48.

polityków, że wydarzenia mające miejsce na krajowej scenie politycznej kładą się cieniem na postrzeganiu lokalnych i regionalnych elit. Ale czy tylko taka interpretacja jest możliwa?

STRESZCZENIE

Restytuowana ponad dwadzieścia lat temu instytucja samorządu terytorialnego na stałe wpisała się w nasz ład społeczno – polityczny, mimo że jej znaczenie dostrzegali wówczas tylko nieliczni. Polacy akceptują zmiany, które zaszły w przeciągu dwóch dekad w ich miejscu zamieszkania i dostrzegają pozytywne aspekty aktywności władz lokalnych. Samorząd jest instytucją władzy publicznej, która jest relatywnie pozytywnie oceniana, mimo że badani dość sceptycznie podchodzą do wyborów i relatywnie często chcą wymiany lokalnych elit. Elity polityczne a także samorządowcy nie cieszą się dużym szacunkiem społecznym.

Katarzyna Dojwa

LOCAL GOVERNMENT AND LOCAL AUTHORITIES AS SEEN BY THE PUBLIC. CERTAIN SOCIOLOGICAL ASPECTS

This (above or title) institution, reconstituted over twenty years ago, has become a permanent phenomenon within our socio-political life, although its significance has been observed by just a few. Poles (polish society) accept the changes that have taken place over the course of those two decades around their neighborhoods and are able to see (observe) the positive outcome of local management's activities. Polish local government is relatively well-assessed despite the fact that those surveyed are quite skeptical about local elections and relatively want to change local authorities. The political elite, together with local government activists are not highly respected in Poland.

Sebastian Kozłowski

Samorządowa wspólnota terytorialna – innowacja negatywna transformacji ustrojowej w Polsce

SŁOWA KLUCZOWE:

*transformacja systemowa, innowacja, wspólnota lokalna,
więź społeczna, samorząd terytorialny, dewiacja*

STUDIA I ANALIZY

Znany, XIX-wieczny badacz problematyki budowania demokracji i samorządności, Charles Alexis de Tocqueville w znakomitym dziele *O demokracji w Ameryce* stwierdził: „Społeczność gminna pojawia się więc u wszystkich ludów, niezależnie od ich zwyczajów i praw. Człowiek stworzył monarchię i ustanowił republiki, gmina zaś zdaje się pochodzić wprost od Boga. O ile jednak gminy istnieją od czasu pojawienia się człowieka, swobody gminne są zjawiskiem rzadkim i kruchym¹”.

To właśnie delikatny charakter takiej „naturalnej” gminy w oczach Autora stwarza pole do naruszenia jej istoty działania i przekształcania tego organizmu w twór sztuczny, wypaczony. Specyfika niewielkich społeczności o charakterze lokalnym, funkcjonujących w sferze dbałości o tzw. małą ojczyznę w konfrontacji z mechanizmami strukturalnymi silnego (rozwijającego się na poziomie centralnym) państwa, zdaje się nie dawać większych szans na wykazanie się owej szczególnej wspólnoty terytorialnej. Wyraz temu przekonaniu daje de Tocqueville dodając do swych rozważań: „Trudność zachowania niezawisłości gminy, zamiast maleć, rośnie w miarę cywilizowania się narodów. Społeczeństwo bardziej cywilizowane niełatwo toleruje praktykowanie swobód gminnych, buntuje się przeciw wynikającym z nich nadużyciom i przestaje wierzyć w sukces eksperymentu, nie doczekawszy jego ostatecznych rezultatów. Swobody

¹ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976, s. 134.

gminne, tak trudne do osiągnięcia, są także najbardziej ze wszystkich swobód narażone na naciski władzy”².

Na pewnym etapie rozwoju samorządności terytorialnej, w okresie poważnych zmian ustrojowych, transformacji, może pojawić się pokusa wprowadzenia szkodliwej dla wspólnotowości gminnej reorganizacji pod hasłem usprawnienia i uproszczenia działania. Z punktu widzenia badacza życia społecznego pojawia się jednocześnie swoisty dylemat w ustalaniu, co jest normą, a co dewiacją. Powstają fundamentalne pytania, z którymi próbujemy się uporać. Czy osłabienie wspólnotowości prowincjonalnej, zaściankowej jest słuszne i sprzyja wzmocnieniu procesu modernizacji państwa i budowy nowoczesnego społeczeństwa np. obywatelskiego? Czy raczej to osłabienie jest przejawem anomii, inercji, rozpadu wartościowych relacji społecznych i zniszczenia „naturalnej” solidarności małych, zintegrowanych wspólnot terytorialnych?

W początkowym okresie dekonstruowania systemu PRL-owskiego w Polsce rozszerzanie myślenia wspólnotowego, decentralistycznego i nastawionego na realizację potrzeb lokalnych sprzyjało transformacji ustrojowej. Jednakże po około dziesięciu latach można było już zauważyć pragmatyczne pomysły na porządkowanie i ujednocianie nowego ładu politycznego kosztem wspólnotowości gminnej, czego wyraźnym przykładem jest chociażby zmiana ustroju samorządowego Warszawy, która nastąpiła w 2002 roku, odbierając samodzielność i osobowość prawną gminom wchodzącym w skład stolicy. Podobnie, wprowadzone w tym samym czasie, bezpośrednio wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (mimo że entuzjastycznie przyjęte przez większość społeczeństwa) nie są niczym innym, jak istotnym krokiem porządkującym scenę samorządową pod kątem wzmocnienia jednoosobowej egzekutywy kosztem organu uchwałodawczego. W omawianiu problematyki wspólnoty samorządowej we współczesnej Polsce można sformułować przynajmniej dwa zasadnicze pytania badawcze:

1. Problem ilościowy: czy stworzono wspólnoty samorządowe po 1989 roku? Jak znaczne jest to zjawisko i gdzie się znajdują takie wspólnoty?
2. Problem jakościowy: czy funkcjonowanie tych wspólnot jest zadowalające? Czy właśnie to, co obserwujemy, ustawodawca miał na myśli i czy jest to korzystne dla funkcjonowania demokratycznego państwa?

Ambitna próba wykreowania w Polsce wspólnoty samorządowej rozpoczęta przez reformatorów systemu w 1990 roku wymaga głębszego

² Tamże.

zastanowienia. Konsekwentnie postawione pytania badawcze dają podstawę do sformułowania dwóch hipotez:

1. Wspólnota samorządowa została stworzona regulacjami prawnymi (i innymi działaniami organizacyjnymi państwa) i funkcjonuje zgodnie z demokratycznymi standardami praworządności.
2. Nie udało się stworzyć wspólnoty samorządowej działaniami legislacyjnymi ani organizacyjnymi, zaś wspólnoty, które mimo wszystko faktycznie istnieją, są zamknięte, zaściankowe, a ich cele nie są zbieżne z celami demokratycznego państwa prawa.

Oczywiście charakter niniejszej analizy ograniczonej objętościowo do artykułu naukowego pozwala bardziej nakreślić zarys problemu niż dokonać pełnej oceny w kontekście sformułowanych pytań badawczych i hipotez. Nie mniej jednak można nakreślić aspekty najbardziej wyraziste.

Tradycja polskiej samorządności

Sytuacja zasadniczego „zwrotu” (w konsekwencji tzw. przewrotu majowego z 1926 r.) miała miejsce w okresie międzywojennym w znacznie poważniejszym zakresie niż obserwujemy obecnie. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, z trudem (wynikającym z dziedzictwa różnych regulacji poszczególnych zaborów) próbowano budować jednolity, ale zdecentralizowany samorząd terytorialny, jednakże wskutek tzw. sanacji zwyciężyła koncepcja centralistyczna. Podkreśla to Bogdan Dolnicki w monografii *Samorząd terytorialny*, przywołując owe kwestie w kontekście porównawczym funkcjonowania Konstytucji marcowej i Konstytucji kwietniowej. Uważa on, że: „W Konstytucji kwietniowej można zauważyć zredukowanie przepisów o samorządzie (w porównaniu z Konstytucją marcową). Brak szczególnie rozstrzygnięć określających ogólne stanowisko prawne samorządu w systemie administracyjnym”³.

Na poziomie teoretycznym państwo pod rządami sanacyjnymi miało zapewnić swobodny rozwój samorządu, a ingerować tylko na rzecz tzw. dobra powszechnego. Samorząd zaś miał być po prostu jedną z form działania państwa⁴. B. Dolnicki jednak nie ma złudzeń, co do wstecznego i działającego wbrew rozwojowi samorządności terytorialnej charakteru zmian ustrojowych w drugiej połowie dwudziestolecia międzywojennego.

³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 49.

⁴ Zob. K. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków (brw), s. 13.

Przywołując wnioski M. Jaroszyńskiego, M. Zimmermanna i W. Brzezińskiego stwierdza w tym kontekście jednoznacznie: „Życie bowiem zadało kłam wszelkim koncepcjom samorządowym. Biorąc pod uwagę ówczesną sytuację polityczną, organy samorządowe, jakkolwiek formalnie wybrane i wyposażone w wiele kompetencji, zostały w rzeczywistości sprowadzone do roli ciał doradczych administracji rządowej”⁵.

Samorząd terytorialny w Polsce został reaktywowany dopiero w 1990 roku, jako szczególny twór ustrojowy, który miał w znacznym stopniu służyć decentralizacji. Trudno jest wprost porównywać dzisiejszy samorząd do czasów międzywojennych, choć mówi się o tzw. restytucji samorządu terytorialnego. Można zgodzić się ze stwierdzeniem Andrzeja Józefa Kozłowskiego, iż „restytucja samorządu terytorialnego otworzyła drogę do demokratyzacji i decentralizacji”⁶. Owa decentralizacja z kolei w oczach sygnatariuszy „Okrągłego Stołu” jawiła się w dużej mierze jako *antidotum* na patologię centralizmu charakterystycznego dla czasów PRL-u. Do budowy zdecentralizowanego samorządu przystąpiono niezwłocznie po (częściowo wolnych) wyborach, które odbyły się 4 czerwca 1989 r. Ryszard Chruściak, jako początek prac parlamentarnych, wskazuje debatę na temat lokalnej samorządności, która odbyła się w Senacie 29 lipca 1989 r.⁷ Podkreśla, że w debacie tej panowało przekonanie, że konieczne jest stworzenie samorządu (zarówno w gminach wiejskich, jak i w miastach) jako „niezbędnego elementu przebudowy politycznego-prawnego ustroju Polski”⁸. Reaktywowany Senat rozpoczął prace legislacyjne na rzecz odbudowy samorządu terytorialnego, które ostatecznie 8 marca 1990 r. zaowocowały uchwaleniem trzech istotnych ustaw: 1) ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁹, 2) ustawy o samorządzie terytorialnym¹⁰, 3) ordynacji wyborczej do rad gmin¹¹.

⁵ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 50; por. też M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 42 oraz J. Służewski, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981, s. 33.

⁶ A.J. Kozłowski, *Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego*, Olsztyn 1999, s. 8.

⁷ R. Chruściak, *Ordynacja wyborcza do rad gmin z 1990 r. – parlamentarne dyskusje i spory*, [w:] T. Mołdawa (red.), *Państwo – demokracja – samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Warszawa 1999, s. 49.

⁸ *Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Senatu PRL w dniach 28, 29, 31 lipca i 1 sierpnia 1989 r.* łam 104.

⁹ Dz.U. Nr 16, poz. 94.

¹⁰ Dz.U. Nr 16, poz. 95.

¹¹ Dz.U. Nr 16, poz. 96.

Problem istnienia wspólnoty lokalnej

Obecna Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. w art. 164 ust. 1 w sposób jednoznaczny określa, że: „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina”. Ta norma konstytucyjna bardziej konkretnie jest wyrażona w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, gdzie postanowiono w art. 1, iż „mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”. W ten sposób nadano podmiotowy status określonym społecznościom lokalnym, gdyż mieszkańcy gminy zorganizowani w korporacyjną jednostkę samorządową sami mają decydować o swoich sprawach. Warto podkreślić, że przynależność do wspólnoty ma istnieć „z mocy prawa” i ustawodawca kreując samorząd terytorialny nie uzależnił jego istnienia od woli, chęci i aktywności mieszkańców, gdyż najistotniejsze znaczenie ma tu jednak unormowanie prawne owego podmiotu¹². Z socjologicznego punktu widzenia przepis ten jest w gruncie rzeczy zastanawiający. Jak „z mocy prawa” można ustanowić wspólnotę? Po pierwsze, sięgając nawet do *Encyklopedii powszechnej*, pod hasłem „wspólnota” czytamy: „socjol. typ grupy (zbiorowości) społ. o silnej więzi wewn., której podstawą są nie tyle świadomie wytknięte cele, ile czynniki emocjonalne, mające źródło w tradycji, obyczaju, wartościach, poczuciu obowiązku wobec grupy itp.; wspólnota stanowi w pol. nomenklaturze socjol. odpowiednik typu zbiorowości określonej 1887 przez niem. socjologa, F. Tönniesa, mianem *Gemeinschaft*...”¹³. Rzeczywiście, definicję „wspólnoty” (w analizie porównawczej do tzw. zrzeszenia, stowarzyszenia) szeroko wyłuszczył klasyk myśli socjologicznej, Ferdynand Tönnies w 1887 roku w pracy *Gemeinschaft und Gesellschaft* (pol. *Wspólnota i stowarzyszenie*) i w tym kontekście trudno dziś dopatrzeć się w owocach pracy twórców polskiego prawa świadomości istnienia tego podstawowego problemu semantycznego¹⁴. Wszakże badania społeczności lokalnych mają długą tradycję, w którą, obok F. Tönniesa, wpisuje się antropolog Robert Redfield ze swoją koncepcją „kultury ludowej”¹⁵.

W myśli F. Tönniesa, społeczność lokalna, wspólnotowa, składa się z osób połączonych naturalną więzią, zaś współpraca wszystkich członków grupy jest możliwa dzięki poczuciu jedności i przynależności. „Naturalna jedność, jaką jest wspólnota krwi, rozwija się i ukonkretnia we wspólnocie

¹² Por. B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 54, 55.

¹³ *Powszechna encyklopedia PWN*, wersja 1 (multimedialna), Warszawa 2007.

¹⁴ Zob. F. Tönnies, *Wspólnota i stowarzyszenie. Rozprawa o komunizmie i socjalizmie jako empirycznych formach kultury*, Warszawa 2008.

¹⁵ Zob. R. Redfield, *The Folk Culture of Yucatan*, Chicago 1941.

terytorium, której wyrazem jest współzamieszkiwanie”¹⁶. W tej organicznej całości członkowie wspólnoty w indywidualnych dążeniach wykazują sprzężenie z interesem zbiorowym i identyfikują się z dążeniami swojego środowiska społecznego¹⁷. Czy zatem przymus prawny wystarczy, aby stworzyć wspólnotę? W naszym kraju zapewne są zarówno takie gminy, w których wspólnota terytorialna istniała i istnieje niezależnie od regulacji prawnych, są też takie, w których nawet regulacje prawne nie wywołują pożądanego, pozytywnego efektu. Prawo może oczywiście narzucić nam tworzenie organizacji formalnej, stowarzyszenia, korporacji, ale powstawanie wspólnoty jest zdecydowanie bardziej skomplikowane z socjologicznego punktu widzenia i prosty akt kreacji normatywnej wydaje się tu jednak niewystarczający. Wspólnoty nie można w prosty sposób formalnie narzucić ani odgórnie zorganizować. F. Tönnies wyraźnie podkreśla: „natomiast wspólnota, którą najpełniej ująć można jako metafizyczny związek cielesny albo związek krwi, ma od natury daną własną wolę i własną siłę do życia, a więc także i własne prawo w odniesieniu do woli swoich członków, a wola jej członków okazuje się tylko modyfikacją i emanacją owej organicznej substancji ogółu”¹⁸. W rozumieniu F. Tönniesa wspólnota (charakterystyczna bardziej dla wsi niż dla miasta) posiada własne, utrwalone normy, silnie determinujące jej uczestników: „Porozumienie zatem to najprostszy wyraz wewnętrznej istoty i prawdy wszelkiego trwałego współżycia, współzamieszkiwania i działania”¹⁹.

Wyraźny sposób preferowania autentycznej, naturalnej wspólnoty u F. Tönniesa podkreśla i eksponuje też Edward A. Shils: „Tönnies przeciwstawił nowoczesne społeczeństwo zachodnie, czyli *Gesellschaft*, które uważał za oportunistyczne, zatomizowane, racjonalistyczne i indywidualistyczne – społeczeństwu wyższej solidarności, w którym indywidualność utrzymywana była w stanie pierwotnym, a które nazwał *Gemeinschaft*”²⁰. To właśnie zbiorowości ludzkie typu *Gemeinschaft* „były wysoce zintegrowane, to znaczy charakteryzowały się wysokim stopniem zgodności działań z oczekiwaniami, zaś oczekiwania obejmowały szeroki zakres działań ich członków”²¹. W tym kontekście, także porównawczo, nawiązać można do

¹⁶ F. Tönnies, *Wspólnota i stowarzyszenie...*, s. 34.

¹⁷ Por. B. Jałowicki, M. S. Szczepański, G. Gorzelak, *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, Tychy 2007, s. 24.

¹⁸ F. Tönnies, *Wspólnota i stowarzyszenie...*, s. 239.

¹⁹ Tamże, s. 44.

²⁰ E.A. Shils, *Pierwotne związki społeczne*, [w:] A. Mencwel (red.), *Antropologia kultury*, cz. I, Warszawa 2011, s. 278.

²¹ Tamże.

Emile'a Durkheima i jego koncepcji „solidarności mechanicznej”, na którego wpływ miał obraz nowoczesnego, zdeintegrowanego, zniszczonego, racjonalistycznego i indywidualistycznego społeczeństwa zachodniego, zarysowanego wcześniej przez Augusta Comte'a²². Zapewne także w tym samym duchu amerykański socjolog Charles Cooley skupił się na kwestii solidarności w małych grupach, funkcjonujących w bezpośrednich interakcjach, do których zaliczał również sąsiedztwo jako „grupę pierwotną”²³.

W rozważaniach dzisiejszych samorządowców i naukowców w Polsce często przewija się nutka tęsknoty za idealną wspólnotą, w której panuje harmonia i naturalny ład. Po trosze przypomina to odwieczne, filozoficzne rozważania o stanie natury i o raju utraconym. Zygmunt Bauman zauważa, iż: „wspólnota uważana jest za naturalną jedność. [...] Wspólnota przynależności wydaje się po prostu gotowa i dana jak inne «fakty naturalne», nie trzeba jej więc mozolnie konstruować i zabiegać o jej utrzymanie. Wspólnota przynależności jest najmocniejsza i najpewniejsza wówczas, kiedy wierzymy właśnie w to, że nie wybieraliśmy jej z rozmysłem, nie robiliśmy niczego, aby zaistniała, i nie możemy sprawić, aby się rozpadła”²⁴.

Niektórzy badacze, wśród których znajduje się Z. Bauman, powątpiewają, że taka wyidealizowana wspólnota kiedykolwiek rzeczywiście może mieć miejsce. „Jeśli więc nawet taka idealna wspólnota istniała niegdyś, to z całą pewnością nie istnieje dzisiaj. Ludzie najczęściej odwołują się do niewzruszonej siły «naturalnej» jedności, kiedy pojawia się potrzeba skonstruowania wspólnoty bądź ratowania rozpadającej się dawnej jedności”²⁵. Odwoływanie się do tzw. wspólnoty i poszukiwanie w tym pojęciu głębokich, ważnych i „zapomnianych” treści, wydaje się być dziś bardziej zabiegiem z dziedziny inżynierii społecznej niż odwzorowaniem jakichś rzeczywistych, utraconych schematów. Według Z. Baumana „próbujemy powołać do życia, utrzymać bądź odtworzyć wspólnotę opinii i przekonań, która nigdy nie istniała w sposób «naturalny». Robimy to w warunkach wyraźnie nie sprzyjających istnieniu i trwałości «naturalnych» wspólnot: w świecie, w którym występują obok siebie sprzeczne przekonania, ścierają się odmienne opisy rzeczywistości, a w obronie każdego poglądu musimy sięgać do racji”²⁶.

²² Zob. E. Durkheim, *Solidarność mechaniczna i organiczna*, [w:] J. Szacki, *Durkheim*, Warszawa 1964, s. 148–162.

²³ E.A. Shils, *Pierwotne związki...*, s. 278. Por. J. Mucha, *Cooley*, Warszawa 1992, s. 209–214.

²⁴ Z. Bauman, *Socjologia*, Poznań 1996, s. 79.

²⁵ Tamże, s. 80.

²⁶ Tamże.

Komunitarystyczne nadzieje

Warto jednak zwrócić uwagę na potencjalne korzyści płynące z odwoływania się do myślenia wspólnotowego. Wszakże może być ono wykorzystane jako swoiste *antidotum* na przesadnie liberalne i modne w naszym kraju podejście nastawione na indywidualizm, które zauważyć można w dobie transformacji ustrojowej. Zdaniem Anety Gawkowskiej: „do odrodzenia żywotności wspólnot konieczne jest znalezienie sfery wspólnych wartości, dóbr i celów, wspólnych dla danej grupy ludzi horyzontów znaczeniowych”²⁷. W tym kontekście Autorka zwraca uwagę na komunitaryzm kładący silny nacisk na znaczenie wspólnoty lokalno-sąsiedzkiej. Ten powstały w latach 80. XX wieku nowy prąd amerykańskiej filozofii politycznej skoncentrowany jest na krytyce liberalizmu, a w szczególności liberalnego indywidualizmu. A. Gawkowska podkreśla, iż „wszyscy komunitaryści głoszą pochwałę wspólnoty lokalnej jako podstawowego siedliska i kolebki dobrze uformowanych i silnych jednostek...”²⁸. Tutaj warto zaznaczyć, na co kładą oni szczególny nacisk: „komunitaryści z uporem podkreślają więc fakt naszego wspólnotowego zakorzenienia i zanurzenia w sferze wspólnych dla danej grupy wartości, norm i dóbr oraz wynikających z tego faktu obowiązków okazywania troski o to, co wspólne”²⁹.

Tomasz Kaźmierczak z kolei nieco bardziej krytycznie odnosi się do koncepcji komunitarystycznej, z punktu widzenia budowania i funkcjonowania kapitału społecznego. Zauważa, że komunitaryzm: „utożsamia kapitał społeczny z lokalnymi organizacjami: klubami, stowarzyszeniami, grupami obywatelskimi. Komunitaryści przyjmują, że kapitał społeczny z natury swej zawsze daje pozytywne efekty; im jest go zatem więcej, tym lepiej, tzn. im w danej społeczności jest więcej lokalnych organizacji, im «gęściej» zapełniają przestrzeń publiczną, tym większe szanse na rozwój gospodarczy i dobrobyt”³⁰. Tymczasem badacz ten podkreśla, iż perspektywa ta jest przesadnie optymistyczna, zaś jej zwolennicy zdają się ignorować fakt, że społeczny kapitał funkcjonować może w charakterze negatywnym. Przecież niewątpliwie w warunkach polskich funkcjonuje dziś już wiele organizacji o charakterze lokalnym, ale nie przekłada się

²⁷ A. Gawkowska, *Filozofia lokalności. Wybrane argumenty teorii komunitarystycznych*, [w:] J. Kurczewski (red.), *Lokalne społeczności obywatelskie*, Warszawa 2003, s. 13.

²⁸ Tamże.

²⁹ Tamże, s. 14.

³⁰ T. Kaźmierczak, *Kapitał społeczny a rozwój społeczno-ekonomiczny – przegląd podejść*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymśza (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Warszawa 2007, s. 55.

to wprost na jakość budowy społeczeństwa demokratycznego, obywatelskiego. Z drugiej strony znane nam silne wspólnoty wiejskie, bardziej tradycjonalistyczne, religijne, wpływają na konformistyczne zachowania swoich członków, aczkolwiek wiele badań wskazuje, że nie charakteryzują się one zbyt dużą tolerancją, otwartością światopoglądową, dążeniem do rozwoju, czy szczególnie przywiązaniem do wartości demokratycznych.

W najbardziej negatywnym ujęciu lokalny kapitał społeczny może przekładać się na tak szkodliwe zjawiska jak: nepotyzm, korupcja, nieuczciwa konkurencja (tzw. kapitalizm polityczny), działalność przestępczo-mafijna, amoralny familizm i klientyzm, zawłaszczanie dóbr przez jedne grupy i wykluczanie innych grup, ograniczanie indywidualnej wolności, przedsiębiorczości i pozytywnej innowacyjności, działania opresyjne, hamujące mobilność indywidualną, przyczyniające się do międzygeneracyjnego przekazywania biedy i marginalizacji³¹. T. Kaźmierczak wyraża pesymistyczny pogląd: „Niewątpliwie jednym z kluczy do polskich problemów: biedy, gospodarczego i cywilizacyjnego opóźnienia, jest uruchomienie mechanizmów lokalnego rozwoju. W tej dziedzinie nie odnotowaliśmy w ostatnich latach znaczących postępów. Okazało się, że sama decentralizacja i ład samorządowy to zbyt słabe bodźce, by na szerszą skalę rozwinęła się lokalna aktywność”³². W swoich rozważaniach badacz zastanawia się, czy istotną przyczyną zaistnienia takiej sytuacji było wieloletnie zerwanie z przedwojennym modelem zaangażowania obywatelskiego. Podsumowując, mimo wszystko nie uważa tego za aż tak ważne, bowiem stwierdza jednoznacznie, że „z punktu widzenia wyzwń współczesności nie ma to jednak znaczenia – istotne jest bowiem to, iż nie mamy ani sprawnych mechanizmów instytucjonalnych, ani wypracowanych metod kolektywnego działania, generujących lokalne procesy rozwojowe”³³.

Cele zbiorowości wspólnotowych a cele państwa

Wiele wskazuje na to, że bez naturalnego porozumienia i więzi społecznej, tworzącej się m.in. dzięki zbiorowemu doświadczeniu wspólnej, lokalnej historii i bez zakorzenionego poczucia przynależności do zbiorowości, trudno oczekiwać powstania autentycznej wspólnoty gminnej.

³¹ Tamże, s. 54.

³² Tamże, s. 63.

³³ Tamże.

Polski ustawodawca zapewne miał dobre intencje na początku naszej demokratycznej drogi, tworząc wspólnotę terytorialną „z mocy prawa”, jednakże nie jest to automatycznie powiązane z rzeczywistością w wymiarze faktycznym, w sensie społecznym. Fakt prawny i fakt społeczny mogą się tu znacząco rozchodzić. Co ciekawsze, w świetle ostatnich, dwudziestoletnich doświadczeń okazuje się, że najbardziej naturalne (w ujęciu tönniesowskim), małe wspólnoty wiejskie nie są przesadnymi „wielbicielami” dzisiejszego, demokratycznego państwa, ani też sojusznikami w strategicznych dążeniach władz centralnych. Przykładem może być chociażby wynik, ważnego z punktu widzenia centralnych elit politycznych, referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej z 8 czerwca 2003 r. Poniższa tabela z danymi o frekwencji i wynikach ogłoszonych przez Państwową Komisję Wyborczą nie pozostawia wątpliwości, że małe wspólnoty wiejskie (nawet pomimo zachęty w postaci unijnych dopłat bezpośrednich dla rolników) wykazały najniższe parametry identyfikacji z celami wyznaczonymi przez tzw. *mainstream* polityczny.

Wynika z tego zestawienia, że niska frekwencja w referendum jest wprost proporcjonalna do wielkości gminy. Jeśli mówimy o partycypacji politycznej i budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, którego przejawem ma być m.in. uczestnictwo w ogólnopaństwowych wyborach i referendach, to z pewnością projekt ten okazał się najmniej obecny na obszarach wiejskich, szczególnie na poziomie małych gmin, gdzie zakłada się, iż na ogół dominuje tzw. wspólnota. Zaledwie 50,03 proc. obywateli mieszkających w najmniejszych gminach (do 5 tys. mieszkańców) wzięło udział w głosowaniu. Dla porównania, w wielkich miastach (powyżej 500 tys. mieszkańców) frekwencja wyniosła 68,02 proc. Jak widać, wspólnotowość małych miejscowości nie idzie tu w parze z wizją postępowości, rozwoju kraju i identyfikacją ze strategicznymi celami państwa. Podobnie niska liczba głosów na „TAK” oddanych w referendum jest w dużej mierze proporcjonalna do wielkości gminy. W najmniejszych miejscowościach zatem była również adekwatnie najniższa liczba zwolenników integracji z Unią Europejską. Społeczność wiejska prawdopodobnie bardziej nieufnie odniosła się do dalszego pogłębienia wyznaczanych przez polityczne elity procesów transformacyjno-modernizacyjnych, bowiem po 1989 roku to właśnie ona stosunkowo najgorzej doświadczyła trudów zachodzących przemian. „W pierwszym okresie transformacji systemu mieszkańcy wsi okazali się być tą kategorią, która zapłaciła największą cenę za wprowadzenie gospodarki rynkowej i demokratycznych zasad funkcjonowania państwa (m.in. spadek dochodów w rolnictwie, likwidacja PGR-ów, bez-

Tabela 1. Referendum ogólnokrajowe w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Wyniki głosowania w skali kraju

Wyszczególnienie	liczba osób uprawnionych do głosowania	liczba osób, którym wydano karty do głosowania	liczba kart ważnych wyjętych z urny (osób, które wzięły udział w głosowaniu)	frekwencja 4:2 x 100%	liczba głosów nieważnych	liczba głosów ważnych	liczba głosów na TAK	liczba głosów na NIE
Wyniki głosowania w zależności od siedziby komisji obwodowej								
Miasto	18 912 359	11 942 245	11 936 610	63,12%	69 145	11 867 465	9 825 753	2 041 712
Wieś	10 859 332	5 563 802	5 562 151	51,22%	56 564	5 505 587	3 620 311	1 885 276
Wyniki głosowania w zależności od wielkości gminy								
do 5 tys. mieszkańców	1 659 549	830 528	830 284	50,03%	9 095	821 189	513 577	307 612
do 10 tys. mieszkańców	5 766 335	2 941 049	2 940 141	50,99%	30 759	2 909 382	1 917 588	991 794
do 20 tys. mieszkańców	5 218 239	2 902 333	2 901 385	55,60%	24 360	2 877 025	2 111 412	765 613
do 50 tys. mieszkańców	5 393 137	3 238 402	3 237 350	60,03%	21 475	3 215 875	2 566 986	648 889
do 100 tys. mieszkańców	2 834 694	1 752 335	1 751 666	61,79%	9 841	1 741 825	1 445 363	296 462
do 200 tys. mieszkańców	2 358 195	1 472 334	1 471 716	62,41%	8 128	1 463 588	1 257 036	206 552
do 500 tys. mieszkańców	3 009 870	1 964 852	1 963 816	65,25%	9 995	1 953 821	1 639 056	314 765
powyżej 500 tys. mieszkańców	3 531 672	2 404 214	2 402 403	68,02%	12 056	2 390 347	1 995 046	395 301

Źródło: informacja Państwowej Komisji Wóborczej: http://referendum.pkw.gov.pl/arkusze/kraj_size.html

robocie)”.³⁴ W wielu diagnozach dotyczących wsi polskiej, obok modernizacji i transformacji, ujawnia się równocześnie problem marginalizacji obecnej w społecznościach wiejskich, co ma odzwierciedlenie w części badań nad nierównościami społecznymi³⁵.

Oslabienie solidarności wewnątrzspołnotowej

Brak udziału we wspieraniu głównych celów ogólnopaństwowych nie musi oznaczać braku solidarności i wspólnotowości na poziomie lokalnym. Niechęć do politycznego centrum niekoniecznie idzie w parze z brakiem zainteresowania sprawami tzw. małej ojczyzny. Jednakże trudno jest jednoznacznie stwierdzić, że dzisiejsza, nawet bardzo mała wspólnota wiejska, posiada wciąż wystarczająco wiele cenionych niegdyś przez F. Tönniesa cech. Od momentu, kiedy polski ustawodawca ustanowił wspólnotę „z mocy prawa”, paradoksalnie widać, jak wspólnotowość ulega pogłębiającemu się osłabieniu. Wielkie procesy związane z transformacją ustrojową nie były tu obojętne. Wspólnotowość, ze szczególnym charakterem silnej więzi społecznej na obszarach wiejskich, w świetle najnowszych badań powoli przestaje być tak bardzo wyrazista i znacząca. Proces transformacji ustrojowej zmienia tradycyjną strukturę małych społeczności lokalnych. Do takich wniosków dochodzi m.in. Barbara Fedyszak-Radziejowska stwierdzając, że „dzisiejsza wieś nie jest jednorodną wspólnotą; w mniejszym lub większym stopniu objął ją proces przekształcania się więzi pierwotnych we wtórne, a wspólnot w stowarzyszenia. Tradycyjne zasoby społeczne, by mogły być wykorzystywane dla działań na rzecz zróżnicowanych interesów poszczególnych grup i stać się funkcjonalnym kapitałem społecznym, potrzebują nowych form organizacyjnych i nowych struktur formalnych”³⁶. Do podobnych wniosków doszedł w swoich badaniach empirycznych Piotr Załęski, który nakreślił obraz rzeczywistości społeczno-politycznej wspólnoty wiejskiej na Mazowszu. W wybranej do celów badawczych wsi, oddalonej od większych aglomeracji miejskich, zauważa wyraźnie zmianę transformacyjną w układzie rozluźnienia więzi. Autor podkreśla, że „wraz z przebywaniem

³⁴ J. Domalewski, *Reforma edukacji – szkoła wiejska – środowisko lokalne. Wzajemne uwarunkowania i zależności*, [w:] K. Szafraniec (red.), *Kapitał ludzki i zasoby społeczne wsi. Ludzie – społeczność lokalna – edukacja*, Warszawa 2006, s. 240.

³⁵ B. Fedyszak-Radziejowska, *Kapitał społeczny wsi – w poszukiwaniu utraconego zaufania*, [w:] K. Szafraniec (red.), *Kapitał ludzki...*, s. 72.

³⁶ Tamże, s. 75.

w badanej wsi przekonywałem się, że musi być prawdą istnienie procesu rozluźnienia więzi społecznych, że w badanym sołectwie występowały w latach 90. ubiegłego stulecia i na początku obecnego dość silne konflikty i wzajemna niechęć. [...] osłabienie tradycyjnych więzi nastąpiło w związku z transformacją systemową, innymi strategiami radzenia sobie w rzeczywistości oraz dyferencjacją sytuacji materialnej”³⁷.

Kilka lat wcześniej Wojciech Łukowski, który przeprowadził badania wybranych wsi na Mazurach, również odkrył pogłębiające się osłabienie więzi społecznych. Oczywiście społeczność mazurska nie kształtowała się na tym terytorium jako wielowiekowa wspólnota, bowiem los mieszkańców tej ziemi został w dużej mierze przypieczętowany konsekwencjami II wojny światowej. Nie mniej jednak i w tej relatywnie „młodej” społeczności, w wyniku transformacji ustrojowej, dostrzec można raczej osłabienie wspólnotowości poprzez rozpad więzi. Zdaniem W. Łukowskiego „osłabieniu ulegają tradycyjne więzi społeczne – narodowe, stanowe czy klasowe”³⁸. Wiele tego typu zmian zdaniem tego badacza dziś zależy m.in. od wymagań zestandaryzowanego rynku pracy. „Mogłoby to również oznaczać, że osłabione zostały przestrzenne odniesienia tożsamości (lokalne, regionalne). [...] Z jednej więc strony nadal istnieje wielka potrzeba zakorzenienia, identyfikacji i tożsamości, z drugiej zaś coraz większy jest deficyt możliwości identyfikacyjnych”³⁹.

Warto podkreślić, że niemałą rolę w zmianie modelu funkcjonowania wspólnot odgrywają migracje zarobkowe, które są owocem bezrobocia wywołanego transformacją ustrojową, a przykładem regionu, szczególnie dotkniętego tą niekorzystną zmianą, są właśnie Mazury. Konsekwencją tego jest również rozluźniający się stosunek to tzw. małej ojczyzny. „Pojęcie ojczyzny, odnoszone w społecznościach tradycyjnych do ściśle określonej i ograniczonej przestrzeni, traci swój potencjał i swoją atrakcyjność”⁴⁰.

Zdaniem P. Załęskiego transformacja systemowa w Polsce przyspieszyła zmiany w obszarze wspólnoty wiejskiej. „Zauważane są one w dziedzinie wiejskich wartości i wiejskiego rytmu życia. To kopiowanie niektó-

³⁷ P. Załęski, *Wspólnota wiejska wobec rzeczywistości społeczno-politycznej. Perspektywa antropologiczno-psychopolityczna*, Warszawa 2010, s. 101; por. też M. Halamska, M.-C. Maurel, H. Lamarche, *Rollnictwo rodzinne w transformacji postkomunistycznej*, Warszawa 2003, s. 105–116.

³⁸ W. Łukowski, *Spoleczne tworzenie ojczyzn. Studium tożsamości mieszkańców Mazur*, Warszawa 2002, s. 99.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ Tamże.

rych miejskich wzorców życia, a nie tradycja, stają się najważniejszym wyznacznikiem życia codziennego społeczności wiejskich⁴¹. W tym kontekście podkreśla on też wyraźnie, iż większość mieszkańców wsi postrzega się jako przegrani w zmianie systemowej. Oczywiście badacz ów dostrzega różnorodne przyczyny rozluźnienia więzi wspólnotowych, m.in. podkreśla, że zjawisko to zaostrzył rozwój kultury masowej, szczególnie telewizja, która zastąpiła tradycyjne spotkania sąsiedzkie, istotne niegdyś dla wymiany informacji. Jednakże, wyraźnie widzi najważniejsze źródło zmiany. „Wydaje się, że osłabienie tradycyjnych więzi nastąpiło tu [...] w związku z transformacją systemową, innymi strategiami radzenia sobie w rzeczywistości oraz [...] dyferencjacją sytuacji materialnej”⁴².

Pozatransformacyjne przyczyny osłabienia wspólnoty

Zbytним uproszczeniem byłoby stwierdzenie, że rozluźnienie więzi wspólnotowych na poziomie społeczności lokalnych jest tylko i wyłącznie wynikiem transformacji ustrojowej w Polsce. Jednakże transformacja wydaje się sprzyjać tej przemianie i przyspieszać historyczne procesy, które są w dużej mierze wynikiem przemian globalnych⁴³. W związku z tym powtórzyć można za Krzysztofem Gorlachem, iż „przechodząca od stanu tradycji do nowoczesności wieś podlegała w gruncie rzeczy tym samym przeobrażeniom, co całe społeczeństwo, podlegała bowiem po prostu procesowi modernizacji”⁴⁴.

Zapewne daleko nam już w Europie do dawnego społeczeństwa feudalnego, w którym – według Mirosławy Marody i Anny Giza-Poleszczuk – „wspólnota lokalna (sąsiedzko-terytorialna) jest jedyną i – obok rodziny – podstawową, kategorią społeczną dla jednostki, w stosunku do której sensownie będzie używać pojęcia dobra wspólnego. Można nawet powiedzieć, że owa wspólnota stanowi barierę ochronną przed władzą zewnętrzną oraz przed «prawem», które z zewnątrz próbuje regulować życie wspólnoty”⁴⁵. Dziś w postępującym nawet na dalekiej prowincji

⁴¹ P. Załęski, *Wspólnota wiejska...*, s. 9.

⁴² Tamże, s. 28.

⁴³ Por. K. Szafraniec, *Zasoby jednostkowe z perspektywy pytania o bezradność i roszczeniowość polskiej wsi*, [w:] K. Szafraniec (red.), *Kapitał ludzki...*, s. 147.

⁴⁴ K. Gorlach, *Socjologia obszarów wiejskich. Problemy i perspektywy*, Warszawa 2004, s. 268.

⁴⁵ M. Marody, A. Giza-Poleszczuk, *Przemiany więzi społecznych. Zarys teorii zmiany społecznej*, Warszawa 2004, s. 289.

procesie unowocześnienia, tak rysuje się współczesny obraz: „gospodarstwa stają się coraz bardziej przedsiębiorstwami, rolnicy nabierają cech nowoczesnych przedsiębiorców, a społeczności wiejskie tracą swój izolowany i wspólnotowy charakter, stając się w coraz większym stopniu otwartymi i zurbanizowanymi zbiorowościami terytorialnymi”⁴⁶. Mimo to, w porównaniu do poziomu rozwoju gmin wiejskich w Europie zachodniej, można powiedzieć, że w naszym kraju jesteśmy nieco bliżej średniowiecza pod względem funkcjonowania nieco bardziej tradycyjnej wspólnotowości lokalnej. Jednocześnie widzimy postępujące odchodzenie od myślenia wspólnotowego na rzecz indywidualizmu i większego upodmiotowienia jednostki.

Możemy dziś ująć omawiany problem słowami K. Gorlacha, że „jednostka jest bardziej świadoma swej odrębności i autonomiczna w swoim postrzeganiu świata i działaniach, choć oczywiście ogranicza ją nacisk zbiorowych wyobrażeń oraz społecznych instytucji. Tego typu sytuacje są charakterystyczne dla modernizującego się społeczeństwa, zrzucającego formy bytowania w tradycyjnych społecznościach wiejskich. Proces ten nie odbywa się bezboleśnie, na co zwraca uwagę sam Dürkheim, opisując sytuacje, które określa mianem anomii”⁴⁷.

K. Gorlach porusza zasadnicze zagadnienie, jakim są przeobrażenia społecznej tkanki całej wiejskiej społeczności. Chodzi tu o przeobrażenia od wspólnoty typu *Gemeinschaft* w kierunku zbiorowości określanej mianem *Gesellschaft*. Podnosi przy tym kwestię rozluźnienia więzi międzyludzkich i osłabienia więzi społecznych. Efektem jest zwiększenie skali anomii społecznej, wpływającej na zaburzenia i patologie społeczne. „Wywołuje to także określone zaburzenia w procesie socjalizacji i kontroli społecznej, co owocuje przede wszystkim wzrostem poziomu nieprzystosowania i dewiacji w odniesieniu do istniejącego systemu normatywnego”⁴⁸. Badacz ten zauważa także pozytywne efekty owego stanu, wszakże zmniejszony nacisk położony na precyzyjne przestrzeganie norm oraz zwiększony zakres tolerancji wobec zachowań niezgodnych (przynajmniej częściowo) z nimi, zwiększają możliwość wystąpienia innowacyjnych działań. A zatem trudno jest wyrazić jednoznacznie pozytywną bądź negatywną ocenę procesu modernizacji⁴⁹.

⁴⁶ K. Gorlach, *Socjologia obszarów...*, s. 271.

⁴⁷ Tamże, s. 24.

⁴⁸ Tamże, s. 244.

⁴⁹ Tamże.

Bilans osiągnięć i pokusa recentralizacji polskiej samorządności terytorialnej

W 2010 roku minęła 20. rocznica pierwszych, wolnych wyborów samorządowych na szczeblu gminnym. Okres ten jest już na tyle długi, że można podjąć próbę bilansu z punktu widzenia nie tylko pozytywnych, ale i negatywnych zmian, jakie miały i mają miejsce na tym polu. Odbyło się wiele konferencji i posiedzeń rad gminnych z udziałem naukowców i samorządowców, poświęconych podsumowaniu osiągnięć. Na uroczystej, okolicznościowej sesji warszawskiej dzielnicy Targówek w maju 2010 roku prof. Michał Kulesza, ekspert badający od lat aspekty ustrojowe samorządu terytorialnego wspominał, że już we wrześniu 1981 roku na Zjeździe „Solidarności” podjęto uchwałę o restytucji idei samorządu, jako ważnego elementu decentralizującego państwo. Jego zdaniem zmiany, które zaszły w naszym kraju w dziedzinie zarządzania publicznego w zakresie terytorialnym, są unikalne w skali Europy Wschodniej i Środkowej. Polska jest jedynym krajem, w którym zmiany te były tak głębokie i realizowane w szczególnie szybkim tempie. Wskazał na negatywne zmiany w ustroju samorządowym Warszawy na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat. Ustrój ten zmieniał się wielokrotnie, ale lata 1994–2002 (istnienie samodzielnych gmin warszawskich) zdaniem M. Kuleszy były najowocniejszymi, jeśli chodzi o rozwój miasta, zaś zmiany roku 2002 (likwidacja samodzielności gmin i przekształcenie ich w jednostki pomocnicze – dzielnice) oznaczające powrót do centralizacji władzy, nie były najszcześniejsze i przyniosły więcej złego dla miasta niż dobrego⁵⁰.

Warszawa zdaje się być rzeczywiście szczególnym przykładem odwrotu od decentralizacji, w ramach której mniejsze organizmy o charakterze gminnym miały w pewnym momencie szansę na realizację własnych, lokalnych celów. Załączki kształtujących się powoli wspólnot gminnych w ramach Warszawy zostały w pewnym sensie unicestwione jednym posunięciem ustawowym. Miasto stało się przez to narażone na upolitycznienie, a mieszkańcy poszczególnych, zróżnicowanych obszarów zaczęli doświadczać słabości ujednocionej (i oddalonej od specyficznych potrzeb lokalnych) biurokracji na niespotykaną (od 1990) roku skalę.

Od początku transformacji systemowej w Warszawie co kilka lat zmienia się ustrój miasta. Najważniejsze zmiany funkcjonowania miasta

⁵⁰ Zob. protokół LIII Sesji Rady Dzielnicy Targówek m. st. Warszawy z dn. 9 VI 2010 r.

to: 1) ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy, 2) ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju m.st. Warszawy, 3) reforma terytorialna z 1998 r., 4) ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Ostatnia z przywołanych ustaw jest poddawana najostrzejszej krytyce i wiele wskazuje na to, że co do ustroju miasta trudno jest jednoznacznie przesądzić, że to już koniec prac ustawowych w tym zakresie. Nie wiadomo, czy jest to szczęściem czy nieszczęściem stolicy, że ze względu na szczególny charakter tego miasta jest to jedyna gmina w Polsce, której ustrój jest regulowany w formie tzw. specustawy. Nie mniej jednak trudno mówić o stabilności organizmu miejskiego i o warunkach tworzenia wspólnoty samorządowej w tak niepewnym układzie. Dodać należy, że zarówno centralizacja ustroju stolicy jak i wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w 2002 roku stworzyły warunki do upolitycznienia zarządzania miastem. „Fotel” prezydenta Warszawy stał się ważnym trofeum politycznym i swoistą trampoliną do prezydentury krajowej, co odbiło się raczej niekorzystnie na kwestii sprawnego zarządzania i zaspakajania zbiorowych potrzeb mieszkańców. Nie można też wiązać wyborów bezpośrednich wprost z recentralizacją, jednakże to złudne uproszczenie systemu, wkraczając do systemu wśród „oklasków” zadowolonego społeczeństwa, paradoksalnie niesie niemałe ryzyko.

Jak już to zostało na początku wspomniane, wprowadzona w 2002 r. ordynacja wyborcza stała się znaczącym krokiem porządkującym scenę samorządową pod kątem wzmocnienia jednoosobowej egzekutywy kosztem organu uchwałodawczego. Jednakże na etapie prac parlamentarnych eksperci specjalizujący się w dziedzinie samorządu mieli wiele krytycznych uwag do projektowanych zmian ustawowych. Zwracał na te kwestie uwagę M. Kulesza podkreślając potencjalne zagrożenie recentralizacją i wzmożeniem konfliktów o charakterze lokalnym. Podobnie Jerzy Regulski obawiał się zmiany ordynacji nie poprzedzonej zreformowaniem całościowym systemu władzy lokalnej, widząc zwiększone zagrożenie korupcyjne. On też szczególnie podnosił kwestię osłabionej możliwości kontroli w świetle znacznego skoncentrowania władzy i zarządzania majątkiem wykonywanym przez nieodwoływalnego w praktyce wójta. Również Barbara Zawadzka podnosiła problem możliwego osłabienia samorządu i doprowadzenia do zmarginalizowania znaczenia rady gminy, także pod kątem osłabienia kontroli finansów publicznych. Z kolei Mirosław Stec twierdził, iż wybory bezpośrednie staną się sposobem na kreowanie polityków, co zablokuje dopuszczenie do zarządzania gminą

menadżerów-profesjonalistów⁵¹. Obawy okazały się w pewnej mierze słuszne. Politycy znani w kraju (niekoniecznie jako fachowcy w dziedzinie zarządzania) postanowili w wielu przypadkach wykazać się i zweryfikować swoją popularność kandydując na prezydentów największych miast. Chociażby przykład Warszawy pokazuje, iż w przypadku prezydentury Lecha Kaczyńskiego (wybranego w 2002 r.) można było potraktować funkcję w samorządzie jako swoistą „trampolinę” wyborczą do urzędu Prezydenta RP. Wybory bezpośrednie miały jednak przyczynić się do większej przejrzystości w dziedzinie uczciwości władz wykonawczych, ponieważ wprowadziły zasadę jednoosobowej odpowiedzialności.

B. Dolnicki częstokroć podkreśla monokratyczny charakter obecnego funkcjonowania władzy wykonawczej w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, opisując jej jednoosobowy aspekt w kwestiach związanych z zarządzaniem gminą i reprezentowaniem na zewnątrz⁵². Do 2002 roku zarządy gmin funkcjonowały jako ciała kolegialne, zaś wójt (burmistrz, prezydent) w dziedzinie bieżącego, tzw. zwykłego zarządu (szczególnie dotyczącego decyzji majątkowych i gospodarowania mieniem komunalnym), będąc przewodniczącym tego ciała nie mógł działać samodzielnie, bowiem do podjęcia decyzji potrzebował zwykłej większości zarządu wyrażonej w głosowaniu jawnym. Rodziło to oczywiście określone komplikacje. Jedną z nich było to, że np. prezydent miasta nie mógł czasami przeforsować swoich pomysłów, gdyż w zarządzie współpracował w ramach układu koalicyjnego z partnerami wywodzącymi się z klubów radnych tworzących koalicję większościową. Czasami mógł przegrywać w głosowaniu, jeśli nie umiał pogodzić sprzecznych interesów opcji funkcjonujących w radzie. Z drugiej strony jednak takie zarządzające organy kolegialne mogły być „przykrywką” dla patologii związanych z korupcją i niegospodarnością. Niejednokrotnie organy ścigania nie były w stanie udowodnić zarządowi gminy popełnienia przestępstwa, bowiem decyzje były wynikiem niejednogłośnego głosowania i nie umiano ustalić, kto i jak „podnosił rękę” (za, przeciw czy się wstrzymał). Wynikało to z prostego faktu, że głosowania były jawne, ale nieimienne, więc w protokole z obrad nie podawano kto i jak głosował. Trudno jest skazywać kogoś (kto potencjalnie mógł opowiadać się przeciwko nielegalnej decyzji), skoro mamy respektować zasady demokratycznego państwa prawa, w którym nie sto-

⁵¹ Zob. A. Piasecki, *Menadżer i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Kraków 2006, s. 108–109 oraz M. Rabczewska, *Spoleczne aspekty bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, [w:] S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Lublin 2008, s. 172.

⁵² B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 80, 82, 90.

suje się odpowiedzialności zbiorowej. Żaden z członków nie wykonywał zarządu majątkiem gminy samodzielnie. Obecnie sprawa stała się o wiele prostsza i pozornie wydaje się jakoby zahamowano zjawiska korupcyjne, związane z rozmyciem odpowiedzialności. Wcale nie jest to jednak takie oczywiste, bowiem dziś wszystko rozstrzyga się w sumieniu jednej osoby, która podejmuje kluczowe decyzje. Nie musi się z nikim konsultować, zmawiać, budować większość, a potem nie musi dzielić się ze „wspólnikami” przestępstwa nielegalnymi korzyściami. W poprzednim systemie prawnym (od 1990 do 2002 roku) zawsze miał szansę funkcjonować wśród członków zarządu gminy ktoś, kto nie tylko ze szlachetnych pobudek, ale i czasem ze zwykłej pazerności, mógł publicznie kwestionować praworządność podjętych decyzji, przyczyniając się paradoksalnie do zwiększania transparentności systemu.

Dzisiejsi wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast mogą potencjalnie skrywać mroczne tajemnice, których ujawnienia wymiar sprawiedliwości oraz społeczeństwo nigdy się nie doczeka chociażby z powodu braku potencjalnych świadków i „wspólników”. W wyniku ustawowego wzmocnienia pozycji jednoosobowej władzy wykonawczej w gminach, jednocześnie nie wprowadzono sprawnych mechanizmów odwołania „wybrańców” społeczności lokalnej, którzy naruszają prawo i nadużywają zaufania publicznego. Zaledwie w kilku (dodatkowo nagłośnionych medialnie) przypadkach udało się zmobilizować mieszkańców do odwołania swojego przedstawiciela w referendum. Spektakularne wyjątki to chociażby odwołanie prezydenta Olsztyna, Czesława Małkowskiego w listopadzie 2008 r. oraz prezydenta Łodzi, Jerzego Kropiwnickiego w styczniu 2010 r. Nie udało się natomiast odwołać prezydenta Sopotu, Jacka Karnowskiego w maju 2009 r., mimo iż postawiono mu poważne zarzuty korupcyjne.

Aktualne regulacje prawne dają i tak większe szanse na odwołanie wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta w drodze referendum niż to miało miejsce w kadencji 2002–2006. Obowiązująca jeszcze wówczas treść artykułu 55 ustawy o referendum lokalnym z 15 września 2000 roku określała, że w każdym przypadku referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Przy słabym zaangażowaniu naszego społeczeństwa praktycznie niemożliwe było zatem odwołanie funkcjonariusza publicznego wybranego w wyborach bezpośrednich. Najbardziej charakterystycznym przypadkiem obrazującym istnienie realnego problemu było nieudane referendum w sprawie odwołania Mariana Jurczyka z funkcji prezydenta Szczecina przeprowadzone 23 maja 2004 roku. Aż 94 proc. głosujących mieszkańców opo-

wiedziało się za jego odwołaniem, mimo to jednak z powodu niewystarczającej frekwencji (na poziomie 19 proc.) referendum było nieważne, więc niepopularny i krytykowany prezydent utrzymał swoją funkcję do końca kadencji. Dopiero nowelizacja ustawy o referendum lokalnym, która weszła w życie we wrześniu 2006 roku, znalazła zastosowanie począwszy od kadencji 2006–2010. Urealniła ona możliwość odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich. W myśl tej regulacji referendum jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło powyżej 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu⁵³.

Dziś, w wielu przypadkach, samorządowa wspólnota terytorialna niestety nie wykazuje po prostu zdolności mobilizacyjnej do odwołania swojego przedstawiciela z funkcji wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, nawet jeśli w większości ma o nim negatywne zdanie. Czasem jednak wspólnota ta paradoksalnie wybucha emocjami, mobilizuje się właśnie po to, aby bronić lokalnego lidera, dając tym samym wyraz swojej nieufności wobec państwowych organów ścigania i ustaleń prokuratury. Ich postawę można porównywać do miłości, jaką lud podhalański darzył zbójckiego harnasia Janosika, kosztem zaufania dla rządowych przedstawicieli prawa i porządku publicznego. Taka sytuacja miała przecież miejsce w przypadku wspomnianego prezydenta Sopotu. Być może ustawodawca wykazał zbyt duże zaufanie w rozsądek, mądrość i siłę wspólnoty lokalnej, wierząc w jej zaangażowanie i determinację w rozwiązywaniu spraw publicznych.

Niekiedy można odnieść wrażenie, że mieszkańcy gmin przywykli już do zjawisk dewiacyjnych, traktując je jako przejaw normalnej codzienności. Warto w tym kontekście zastanowić się nad paradoksem normalności i dewiacji opisywanym przez Jana Błuszkowskiego, w świetle którego mamy do czynienia z tzw. normalnością negatywną przejawiającą się np. w społecznie wyuczonych bezradności⁵⁴. Należy bowiem zadać sobie pytanie, czy przypadkiem w świadomości wielu wspólnot lokalnych w Polsce dewiacje, patologie sfery publicznej są zjawiskiem tak zwyczajnym, powszednim, że aż paradoksalnie oczywistym i „normalnym”? Za to w ich świetle czymś zupełnie nowym, nieznanym i niemożliwym do

⁵³ Mowa tu o dodanym ustępie 2 w treści art. 55 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. Nowe brzmienie artykułu 55 ma zastosowanie począwszy od kadencji 2006–2010. Przepis ten wszedł w życie 1.09.2006 r. (Dz.U. 2005 r. Nr 175, poz. 1457 ze zm.).

⁵⁴ J. Błuszkowski, *Paradoksy normalności i dewiacji*, [w:] M. Karwat (red.), *Paradoksy polityki*, Warszawa 2007, s. 96–97.

wprowadzenia wydają się być często standardy demokratycznego państwa prawa. Stąd być może bierze się brak mobilizacji wspólnoty, świadczący o zasadniczej trudności w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Rodzi się obawa o jakość naszego kapitału społecznego, który co prawda potrafi wytworzyć działanie synergiczne, ale bywa też tak, iż jest to synergia w sensie negatywnym, destrukcyjnym i niekorzystnym dla rozwoju lokalnego. Podobnie jak tzw. obrońcy krzyża spod pałacu namiestnikowskiego w Warszawie wykazali zgodne działanie, jedność i mobilizację, ale nie wzmocniło to wcale powagi państwa, obnażając słabość respektowania porządku prawnego.

Jedną z takich patologicznych sytuacji inercji i paraliżu organów państwowych opisuje Jerzy Regulski, zbulwersowany treścią artykułu w *krakowskiej „Gazecie Wyborczej”* o bezkarności wójta z Czernichowa. Wójt ten odmówił ujawnienia stanu swojego majątku wspólnego z żoną (choć jest do tego zobligowany ustawą), ponieważ żona nie zgodziła się, w związku z tym beztrudno zdecydował, że nie ujawni tego, co posiada. Tymczasem prokurator podjął decyzję o umorzeniu śledztwa w tej sprawie, uznając że karane może być jedynie kłamstwo, a przecież wójt nie skłamał, a tylko nie ujawnił prawdy. J. Regulski pisze: „we wspomnianej notatce czytamy dalej, że wójt poszedł na zwolnienie lekarskie i mija właśnie rok, od kiedy nie ma go w urzędzie. Gmina popada w ruinę. Przepadają pieniądze unijne. Urzędnicy zrezygnowali nawet z przyznanej już promesy na 1,7 mln zł. Wójt ma sprawy w sądzie, które wytoczyli mu zwolnieni pracownicy. Ale wójt jest wójtem i odwołać go nie można. Ciekaw jestem, czy autorzy ustawy o nieodwoływalnym wójcie kiedyś zastanowią się, co zrobili. Ale pewno nie. Ostatecznie, co to obchodzi posłów, co się stało w Czernichowie”⁵⁵.

Niestety wiele wskazuje na to, że ustawodawca zbyt naiwnie uwierzył w możliwość stworzenia propaństwowej, praworządnej i demokratycznej wspólnoty „z mocy prawa”, a z czasem wyposażył też obywateli w możliwość powierzenia wybranej przez nich osobie niepodzielnego zarządzania sprawami lokalnymi na cztery lata kadencji. Co gorsza, prawdopodobnie towarzyszyło temu irracjonalne przekonanie, że wspólnota taka znajdzie w sobie wolę i determinację wystarczającą do skutecznego kontrolowania lokalnej władzy i przeciwdziałania zjawiskom patologicznym. B. Dolnicki podkreśla, że „obecnie jedynie mieszkańcy gminy mogą pozbawić wójta mandatu, który mu uprzednio sami przyznali. W związku z tym jedy-

⁵⁵ J. Regulski, *Wójtowi nic nie grozi*, komentarz z dn. 30.03.2005 r. Patrz: http://www.frdl.org.pl/downloads/komentarze/komentarz_51_300305.doc

nym sposobem podjęcia rozstrzygnięcia w tej sprawie jest referendum, co wynika z art. 2 ust. 1 u. o r.l. i art. 170 Konstytucji⁵⁶.

J. Regulski dość dosadnie wyraża obawy dotyczące niebezpieczeństw związanych ze zbyt mocną pozycją wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w systemie prawnym. Posługuje się przy tym kontrowersyjnymi przykładami: „ale możemy sobie umownie założyć, że rzeczywiście jakiś wójt zwariuje. No i co w takim przypadku należy robić? Ano nic. Wójt choć wariat ma prawo rządzić gminą, wydawać decyzje administracyjne, rozdysponowywać pieniądze z budżetu, mianować urzędników. I wszyscy mają go słuchać, bo Wielce Szanowni Posłowie stworzyli takie prawo. Wójt jest nieodwoływalny, niezależnie od tego czy wariat, czy też siedzi w więzieniu”⁵⁷.

W kwestii funkcjonowania wójtów skazanych prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego oczywiście mają zastosowanie regulacje ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 16 lipca 1998 roku⁵⁸. Po uprawomocnieniu się wyroku sądu skazany funkcjonariusz publiczny traci bowiem mandat w związku z utratą prawa wybieralności. Wspomnieć należy, iż najwięcej problemów w początkowym okresie funkcjonowania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wybranych w wyborach bezpośrednich stwarzało rządzenie „zza krat”, gdy prawomocny wyrok sądu wobec funkcjonariusza jeszcze nie zapadł, ale została zastosowana sankcja aresztu dla oskarżonej osoby, co niekiedy trwało przez wiele miesięcy. Tymczasowo aresztowany wójt (burmistrz, prezydent) wciąż podpisywał dokumenty związane z działalnością gminy i podejmował ważne decyzje. Dopiero w kadencji 2006–2010 wprowadzona została zmiana w ustawie o samorządzie gminnym, dzięki której kompetencje wójta w przypadku zastosowania aresztu przejmuje jego zastępca⁵⁹.

Władza lokalna w rękach wójtów, burmistrzów, prezydentów jest dziś za bardzo realna, łączy się poważnymi wpływami i nierzadko z dysponowaniem pokaźnymi środkami finansowymi. Dla przykładu warto zwrócić

⁵⁶ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 82.

⁵⁷ J. Regulski, *O nieodwoływalnych wójtach i burmistrzach raz jeszcze*, komentarz z dn. 18.02.2005 r. Patrz: http://www.frdl.org.pl/downloads/komentarze/komentarz_43_180205.doc

⁵⁸ Mowa tu o art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 2003 r. Nr 159, poz. 1547).

⁵⁹ Mowa tu o dodanym art. 28g, który wszedł w życie z początkiem kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), co nastąpiło w listopadzie 2006 r. (Dz.U. 2005 r. Nr 175, poz. 1457).

uwagę chociażby na roczny budżet Miasta Stołecznego Warszawy, który pod względem wielkości porównywać można nawet do budżetów niektórych państw europejskich. Zatem to jedno miasto polskie, na zadania z zakresu samorządu terytorialnego, wydaje środki podobnej wielkości, jakie pochłania np. Estonia na funkcjonowanie wszystkich obszarów administracji publicznej. Niestety, w naszym kraju prezydent tego wielkiego miasta otrzymuje nieproporcjonalnie do swojej odpowiedzialności wynagrodzenie ograniczone tzw. ustawą kominową i nie ma znaczenia, za jakie środki finansowe i majątek odpowiada w swojej pracy⁶⁰. Tymczasem zawodowy poseł na Sejm RP otrzymuje większe wynagrodzenie, chociaż osobiście praktycznie za nic nie odpowiada finansowo w sferze publicznej, chyba że weźmiemy pod uwagę limitowane wydatki, jakie ponosi na własne biuro poselskie.

Problem społecznej oceny samorządu terytorialnego

Społeczna percepcja funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce różni się pod pewnymi względami zarówno od analiz naukowych, jak i postrzegania problemów przez funkcjonariuszy publicznych. Autor niniejszego opracowania kierował w 2006 roku projektem badawczym *Wybory 2006 – badanie wzajemnych oczekiwań wyborców i samorządowców*⁶¹. Zebrany materiał badawczy stanowił nowatorską analizę porównawczą oceny tych samych obszarów działalności samorządowej z punktu widzenia działaczy samorządowych i obywateli. Badania pokazały, że mimo w większości negatywnej oceny kadencji 2002–2006, relatywnie najlepiej została oceniona samorządność na poziomie gminnym. Zdecydowanie gorzej przedstawiała się ocena samorządu na poziomie powiatów i województw. Dostrzegalna okazała się bliskość działalności gminy względem

⁶⁰ Mowa tu o ustawie z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. z 2000 r. Nr 26, poz. 306 ze zm.).

⁶¹ W październiku 2006 r. Centrum Badań Marketingowych INDICATOR we współpracy z Polską Agencją Prasową przeprowadziło badanie *Wybory 2006 – badanie wzajemnych oczekiwań wyborców i samorządowców*. Badanie przeprowadzone zostało przez Centrum Badań Marketingowych INDICATOR w połowie października 2006 roku metodą indywidualnych, zestandaryzowanych wywiadów realizowanych poprzez Internet. Wywiady realizowano na dwóch próbach. Pierwszą byli obywatele badani poprzez INETPANEL. PL, w skład drugiej próby z kolei wchodził samorządowcy będący czytelnikami Serwisu Samorządowego PAP, zajmujący określoną pozycję w segmencie samorządu terytorialnego.

mieszkańców. Właśnie w przypadku gmin oceny negatywne i pozytywne były prawie zrównoważone (37% respondentów zadowolonych i 41,6% niezadowolonych z działalności gminy). Co ciekawsze, wśród mieszkańców wsi znalazło się nieco więcej zadowolonych (39,1%) niż niezadowolonych (38,6%). Natomiast zdecydowanie najmniej zadowoleni respondenci okazali się w ocenie działalności samorządów na poziomie województw. To oczywiście nie musi oznaczać ich słabej pracy, tylko może być wynikiem braku wiedzy na temat działalności władz samorządowych na poziomie ponadlokalnym, w tym przypadku regionalnym. Akurat z punktu widzenia oceny działalności szczebla województw, na wsi ujawniła się rekordowa liczba mieszkańców niezdecydowanych (48,5%), co do oceny. Ten olbrzymi odsetek respondentów wahających się pokazuje wyraźnie brak wiedzy o działalności szczebli ponadgminnych, obejmujących powiaty i województwa.

O ile zatem częściowo udało się uchwycić więź obywatela z gminą o tyle z pozostałymi segmentami samorządu sprawy nie mają się tak prosto. Można przypuszczać, że idąc do wyborów samorządowych obywatele bardziej świadomie głosują na kandydatów poziomu gminnego, zaś wybór pozostałych zdaje się być znacznie bardziej enigmatyczny. W opinii respondentów spośród trzech rodzajów samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) najlepiej na potrzeby obywateli odpowiada gmina (aż 66% wyraziło taki pogląd). Dodatkowo aż 68,8% obywateli dostrzegło pozytywne, potrzebne działania władz samorządowych na rzecz mieszkańców. Natomiast jednocześnie pozostaje 51,9% badanych dostrzegających także negatywne i niepotrzebne działania władz samorządowych. W opinii respondentów samorząd najgorzej wypadł pod względem jawności i przejrzystości procedur, walki z bezrobociem, budownictwa mieszkaniowego, pomocy społecznej i ochrony zdrowia. Względnie dobrze samorząd radzi sobie w działalności kulturalnej oraz w inwestycjach dotyczących infrastruktury zewnętrznej, np. budowa dróg, mostów, kanalizacji.

Respondenci wyrazili w pierwszej kolejności oczekiwania zaangażowania samorządu w rozwiązanie problemu bezrobocia, kontynuacji inwestycji w infrastrukturę zewnętrzną, zdrowie, bezpieczeństwo, przyjazny mieszkańcom urząd, oświatę i wychowanie oraz w budownictwo mieszkaniowe. Co ciekawsze, zdecydowana większość respondentów wyraziła chęć dokonania zmiany władz gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednakże na szczeblu gmin okazało się relatywnie najwięcej (21,8%) przeciwników zmiany dotychczasowych władz samorządowych w porównaniu z powiatami i województwami. Znaczące jest, że 53,6%

respondentów pozytywnie oceniło wprowadzone w 2002 roku bezpośrednio wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Spory odsetek (69,2%) respondentów narzeka na uciążliwość biurokracji urzędniczej, a dodatkowo widać, że zdaniem wielu (ponad 30%) władze samorządowe w niewielkim lub w żadnym stopniu nie wywiązują się ze swych wcześniejszych zobowiązań. Winę za niewystarczającą realizację zadań samorządu respondenci widzieli głównie w złych przepisach, braku środków i w niekompetencji pracowników samorządowych.

Analogicznie, badani w październiku 2006 roku w drugiej grupie samorządowcy znajdujący się w bazie współpracowników Serwisu Samorządowego PAP oraz odwiedzający stronę internetową serwisu, okazali się dużej części (ponad 30%) jednocześnie kandydatami na radnych. W tym segmencie znaleźli się również członkowie władz wykonawczych, pracownicy i nieformalni działacze samorządowi. W badaniu bardzo wyraźnie uwidoczniła się poważna dysproporcja poziomu zadowolenia z działalności samorządu w porównaniu do oceny wyrażonej wcześniej przez obywateli. Aż 61% badanych samorządowców było zadowolonych z poprzednich 4 lat działalności gmin. Znacznie gorsza (i jednocześnie bardziej zbliżona do oceny mieszkańców) jest opinia o powiatach (36,2% zadowolonych) oraz województwach (31,7% zadowolonych). Także rekordowo wielu samorządowców (aż 91%) uważa, że z trzech rodzajów samorządu (gmina, powiat, województwo) gmina najlepiej odpowiada na potrzeby mieszkańców. Na wyraźnie dalszych miejscach znalazły się powiaty i województwa. Dodatkowo aż 85,9% samorządowców dostrzegło pozytywne i potrzebne działania władz samorządowych na rzecz mieszkańców, a znacznie mniej (49,7%) zauważało negatywne i niepotrzebne działania władz samorządowych. Według samorządowców najgorzej samorząd radzi sobie walką z bezrobociem, budownictwem mieszkaniowym, pomocą społeczną i ochroną zdrowia, a także z partnerstwem publiczno-prywatnym. Zdaniem tych respondentów najlepiej samorząd radzi sobie w inwestycjach kubaturowych oświatowo-kulturalnych (budowa szkół, przedszkoli, domów kultury), tworzeniu urzędu przyjaznego mieszkańcom, inwestycjach w infrastrukturę zewnętrzną (drogi, mosty, kanalizacja) oraz w jawności i przejrzystości procedur. Widać, że nie bez przyczyny funkcjonuje w naszym społeczeństwie porzekadło, że punkt widzenia zależy od punktu siedzenia, bowiem działacze samorządowi generalnie lepiej oceniają funkcjonowanie samorządu terytorialnego (przynajmniej na poziomie gminy).

Największa dysproporcja opinii samorządowców w porównaniu z losowo wyłonioną próbą respondentów ujawniła się w kontekście oceny

jawności i przejrzystości procedur stosowanych w urzędach. W odróżnieniu od obywateli większość samorządowców nie opowiedziała się za zmianą władz gminnych, tutaj 50,3% nie chciało zmiany funkcjonariuszy gminnych. Okazało się, że zupełnie inaczej wyglądała ocena powiatów, w stosunku do których 56,2% badanych samorządowców uznało, że jednak powinna nastąpić zmiana osób sprawujących władzę. Z kolei za zmianą na szczeblu województwa opowiedziało się 49% tej próby respondentów, przeciwne zdanie wyraziło 22,1%. Jednakowoż stosunkowo wielu samorządowców (29%) nie miało w tej kwestii wyrobionego zdania. Należy zatem przypuszczać, że nie tylko wśród przeciętnych obywateli jest mierne rozeznanie co do obecności i aktywności samorządu na szczeblu województwa, ale niktą więc z tym segmentem występuje nawet wśród samych samorządowców. Interesujące z badawczego punktu widzenia jest to, że 71,4% samorządowców oceniło pozytywnie wprowadzone w 2002 roku bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Jak widać jest to znacznie większy odsetek ocen pozytywnych niż w przypadku wcześniej badanych obywateli (53,6%) nie związanych bezpośrednio z działalnością samorządową. Także badani samorządowcy okazali się być o wiele bardziej zadowoleni (aż 62,1%) z jakości obsługi w urzędach, podczas gdy badani obywatele zaledwie w 35,2% wyrazili zadowolenie. Paradoksalnie wymowne jest to, że większość osób związanych z samorządem (51,4%) wskazywało na uciążliwość biurokracji urzędniczej choć respondenci bazy InetPanel stanowili oczywiście większy odsetek niezadowolonych (69,2%). Widać dodatkowo, że zdaniem pokaźnej liczby badanych samorządowców (ponad 50%) w odróżnieniu od niesamorządowych respondentów, omawiane władze w pełnym lub prawie zadowalającym stopniu wywiązują się ze swych wcześniejszych zobowiązań wyborczych. Natomiast przyczynę niewystarczającej realizacji zadań samorządowcy widzą raczej w braku środków, w złych przepisach i w niekompetentnych radnych (respondenci-obywatele wskazywali jednak głównie winę w złych przepisach, braku środków i w niekompetencji pracowników samorządowych).

Podsumowanie

Dziś na poziomie potocznego postrzegania, mimo funkcjonowania w naszym kraju struktur demokratycznych i nowych mechanizmów władzy, obywatele raczej nie potwierdzają poczucia współuczestnictwa w życiu publicznym. Trudno też dostrzec ich znaczącą współodpo-

wiedzialność za sprawy o charakterze publicznym. W wielu badaniach dostrzegalne jest przekonanie, że władze samorządowe, niezależnie od szczebla, działają w dużej mierze poza społeczną kontrolą. Do tego dochodzi niewiedza na temat kompetencji i mechanizmów konstytuujących system samorządu terytorialnego. Nadal zbyt wielu obywateli nie jest świadomych swoich praw i nie potrafi egzekwować ich wobec przedstawicieli samorządowych, przez co zmiana nawet drobnych elementów najbliższego otoczenia lokalnego wydaje się wyzwaniem mało realnym do wyegzekwowania. Oczywiście dominujące poczucie niewiedzy i przepaści pomiędzy obywatelem a strukturami władzy samorządowej wytwarzane jest w atmosferze braku informacji, w układzie poczucia niewiedzy, co może się zmienić dopiero w miarę budowania silnej, trwałej więzi wspólnotowej. Władza samorządowa jest w dużej mierze odzwierciedleniem jakości wspólnoty, która ją wybiera. Nie należy jednak zbyt łatwo ulegać złudzeniu, że silne pod względem więzi, małe wspólnoty lokalne będą automatycznie wyrazicielem tego co demokratyczne, praworządne i mądre. Być może głęboka decentralizacja administracji publicznej nie jest wcale oczywistym kluczem do demokratyzacji i tworzenia optymalnego dla funkcjonowania obywateli praworządnego państwa.

STRESZCZENIE

Ważnym elementem polskiej transformacji ustrojowej było stworzenie samorządu terytorialnego. Decentralizacja państwa i wzmocnienie roli gminy nie są jednak równoznaczne z pojawieniem się rzeczywistej wspólnoty terytorialnej. Próba stworzenia wspólnoty za pomocą instrumentów prawnych i organizacyjnych w wielu przypadkach nie przynosi pożądaných rezultatów. Wytworzenie więzi społecznej na poziomie lokalnym jest procesem bardziej długotrwałym i złożonym niż zakładali reformatorzy systemu. Paradoksalnie silne wspólnoty terytorialne nie są oczywistym sojusznikiem państwa w procesie demokratyzacji i usprawnienia zarządzania.

Sebastian Kozłowski

**SELF-GOVERNMENT COMMUNITY – THE NEGATIVE INNOVATION
OF SYSTEMIC TRANSFORMATION IN POLAND**

Important part of the Polish systemic transformation was creation of the territorial self-government. The decentralization of state and strengthening of role of the local governments is not equivalent to appearing of the real territorial community. The test of creation of community with help of the legal and organizational instruments in many cases does not bring the desirable results. Creation of community on local level is more languid and difficult process than have been expected by the reformers of the political system. Paradoxically the strong territorial communities are not the obvious allies of state in process of democratization and improvement of management.

Jolanta Itrich-Drabarek

Partnerstwo trójsektorowe na poziomie lokalnym

SŁOWA KLUCZOWE:

*partnerstwo trójsektorowe, organizacje pozarządowe,
podmiot komercyjny, gmina, rozwój zrównoważony*

STUDIA I ANALIZY

Wprowadzenie

Idea partnerstwa trójsektorowego czyli inicjatywy, w ramach której władze reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego, podmioty gospodarcze i organizacje trzeciego sektora współpracują ze sobą w celu rozwiązania złożonych problemów lokalnych i regionalnych oraz zapewnienia odpowiednich usług mieszkańców wspólnot samorządowych, zyskuje wielu zwolenników. Omawiane relacje między organizacjami pozarządowymi, sektorem gospodarczym i sektorem publicznym, oparte o metaforę: „ksiązę, kupiec, obywatel” – obrazującą podział społeczeństwa na państwo, biznes i trzeci sektor wydają się atrakcyjne dla współczesnych społeczeństw.

W Polsce idea partnerstwa trójsektorowego znalazła warunki dla rozwoju po 1989 roku. Przyczyny powstania i funkcjonowania tej formy współpracy są wielorakie. Wynikają przede wszystkim z kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w latach 80. i 90. dwudziestego wieku oraz idącą za tym transformacją społeczno-ustrojową. Kolejny impuls to narastanie zobowiązań sektora finansów publicznych skutkujące poszukiwaniem alternatywnych źródeł finansowania, wreszcie implementacja wzorców przyjętych w państwach europejskich¹, ze szczególnym uwzględnieniem Wielkiej Brytanii².

¹ Zob. *Ramy prawne partnerstwa publiczno-prywatnego na tle wybranych rozwiązań spotykanych w krajach UE*, Warszawa UKIE 2006.

² W Polsce próbuje się wykorzystać m.in. doświadczenia brytyjskie, gdzie partnerstwo funkcjonuje od ponad dwudziestu pięciu lat.

Badacze relacji między trzema sektorami prezentują całkowicie skrajne opinie. R. Steinberg i inni uważają, że sposób funkcjonowania organizacji pozarządowych zależy „od poziomu współzawodnictwa pomiędzy instytucjami rządowymi, sektora biznesowego i organizacji pozarządowych”³. Współzawodnictwo to jednak jest ograniczane przez regulacje prawne czy przywileje podatkowe przyznawane każdemu sektorowi przez rządy. Inni (J. Van Till, F.X. Kauffman) twierdzą, że wzrost współzależności między sektorami zataił różnice między pojęciami „państwo”, „społeczeństwo”, „publiczny” czy „prywatny”⁴.

Kolejni głoszą, jak np. A. Horton, że organizacje pozarządowe są opozycyjną siłą wobec państwa. Istnieją też opinie (L.M. Salomon czy H.K. Anheir), że dla rozwiniętych krajów charakterystyczne jest „partnerstwo i współzależność pomiędzy sektorami”⁵.

Rozwijanie form współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a sektorem prywatnym i organizacjami pozarządowymi wydaje się korzystne dla wszystkich zainteresowanych stron. Analiza form i rodzajów współpracy skłania do postawienia tezy, że problem partnerstwa trójsektorowego na poziomie lokalnym wywołuje wiele emocji, stymuluje osoby, podmioty publiczne i prywatne do działania, przynosi pozytywne, ale i negatywne skutki, napotyka na wiele barier.

Rozwój społeczeństwa obywatelskiego umożliwił wspólnotom lokalnym budowanie i rozwijanie różnych form aktywności oraz partycypacji w życiu wspólnoty. J. Kurczewska przyjmuje, że lokalne społeczeństwo obywatelskie to „złożone struktury dobrowolnego współdziałania indywidualnych aktorów i zbiorowych instytucji, osadzone w konkretnej przestrzeni materialnej i społecznej i występujące w określonym czasie”⁶. Jego funkcjonowanie zależne jest m.in. od obywatelskiego zaangażowania na poziomie lokalnym, ale także i od polityki władz samorządowych.

W definicji społeczeństwa obywatelskiego zawierają się takie elementy jak: przestrzeń społeczna, przestrzeń aktywności między jednostką a państwem, istnienie sieci instytucji, począwszy od małych, niesformalizowanych grup aż po zrzeszenia ogólnokrajowe, ale także i takie kategorie jak: zespół powiązań i zależności, poczucie odpowiedzialności zbiorowej,

³ E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie stowarzyszeń krakowskich*, Kraków 2006, s. 45.

⁴ Tamże.

⁵ E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzanie...*, s. 45.

⁶ J. Kurczewska, *Lokalne społeczeństwo obywatelskie (dwie możliwości interpretacyjne)*, [w:] B. Jałowiecki, W. Łukowski (red.), *Społeczności lokalne, teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa 2006, s. 12.

solidarności, lojalności, zaufanie do liderów, uczestnictwo w wyborach samorządowych i parlamentarnych.

Wydaje się, że współczesna koncepcja społeczeństwa obywatelskiego opiera się na koncepcji anglo-amerykańskiej, zakładającej, iż społeczeństwo obywatelskie, to ta dziedzina życia społecznego, która powstaje w dużej mierze samorzutnie, jest dobrowolna, samofinansująca się, niezależna od państwa i ograniczona przez reguły prawne⁷. Elementami społeczeństwa obywatelskiego stały się według A. Sicińskiego: organizacje pozarządowe, samorząd lokalny, samorząd pracowniczy, związki zawodowe, partie polityczne, mały i średni biznes⁸.

W roku 1990 w Polsce likwidacji uległ model tzw. jednolitej władzy państwowej. „Na dualistyczny system administracji publicznej składała się zdecentralizowana administracja sprawowana przez organy samorządu terytorialnego i administracja rządowa wykonywana przez organy rządowej administracji ogólnej i specjalnej”⁹. Z obowiązującego od 1990 roku modelu „wynikał nie tylko podział zadań z zakresu administracji publicznej między państwo i gminy, ale również podział odpowiedzialności za realizację tych zadań”¹⁰.

Gminie, jako jednostce samorządu terytorialnego, zostały powierzone zadania publiczne zgodnie z art. 71 ust. 1 i 2 ustawy konstytucyjnej z 1992 roku, z kompetencji tych zostały wyłączone tylko zadania zastrzeżone ustawowo na rzecz administracji rządowej. Podział taki miał na celu zastosowanie domniemania kompetencji gminy. „Gmina traktowana była, jako związek mieszkańców danego obszaru, a „upodmiotowienie” społeczności lokalnej dokonywane było przez państwo w celu realizacji jego zadań.”¹¹. Do zakresu zadań gminy należy całość spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, z wyłączeniem tych, które zastrzeżone zostały ustawowo dla innych podmiotów. Zadania samorząd gminy wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Zadania gminy dzieli się na zadania własne i zadania zlecone. Głównym celem zadań własnych gminy jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

⁷ C. Warkentin, *Framing Global Civil Society: NGOs and the Politics of Transnational Activit*, Working Paper Series, Rhe Nonprofit Research Found, The Aspen Institute, 2000, [w:] E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzanie...*, s. 40.

⁸ Zob. A. Siciński, *Spoleczeństwo obywatelskie a polskie transformacje ustrojowe*, [w:] A. Sulek, J. Styk (red.), *Ludzie i instytucje. Stawianie się ładu społecznego*, Lublin 1997.

⁹ A. Korzeniowska (red.), *ABC samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Łódź 2004, s. 24.

¹⁰ Tamże, s. 25.

¹¹ Tamże, s. 26.

Według Z. Niewiadomskiego zadania własne gminy zamykają się w czterech kategoriach związanych z:

- infrastrukturą techniczną np. drogi, wodociągi, unieszkodliwianie odpadów, lokalny transport zbiorowy,
- infrastrukturą społeczną np. edukacja publiczna, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, upowszechnianie kultury,
- porządkiem i bezpieczeństwem publicznym np. ochrona przeciwpożarowa czy przeciwpożarowa,
- ładem przestrzennym i ekologicznym np. miejscowe planowanie przestrzenne, zieleń gminna, zadrzewianie¹².

Ustawodawca wyraźnie określił, że partnerem publicznym mogą być tylko jednostki sektora finansów publicznych wymienione w ustawie o finansach publicznych z 2009 roku¹³ i należą do nich m.in. jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki oraz samorządowe instytucje kultury. W roli partnera jednostek samorządu terytorialnego mogą występować organizacje pozarządowe jak i zarówno przedsiębiorcy w myśl przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹⁴, w tym podmioty zagraniczne, jeżeli są przedsiębiorcami w rozumieniu prawa kraju rejestracji i spełniają warunki do wykonywania w RP działalności gospodarczej¹⁵.

Organizacje pozarządowe są utożsamiane z pojęciem „trzeciego sektora”. Trzeci sektor określany jest także jako sektor społeczny, sektor obywatelski, sektor organizacji non-profit, nazywanych także organizacjami filantropijnymi, organizacjami pomocowymi, organizacjami społecznie użytecznymi, albo „organizacjami skierowanymi na wartości”.

Istnieje wiele teorii politycznych na temat genezy i rozwoju trzeciego sektora¹⁶. Tak więc, trzeci sektor to pojęcie szersze znaczeniowo niż organizacje pozarządowe, ale w Polsce najlepiej zbadana jest działalność

¹² Z. Niewiadomski, [w:] M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 144.

¹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157, poz. 1240.

¹⁴ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, ze zm.

¹⁵ *Ramy prawne partnerstwa publiczno-prywatnego na tle wybranych rozwiązań spotykanych w krajach UE*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2006, s. 6.

¹⁶ Np. teoria P.L. Bergera i R.J. Neuhausa, która zakłada, że państwo, jako monopolista w świadczeniu usług socjalnych, ogranicza działalność „instytucji pośredniczących”, mającą chronić przed „bezduszną” biurokracją rządową czy teoria, J. Douglasa, która głosi, że organizacje pozarządowe rozwijają się w tych krajach demokratycznych, w których państwo nie jest w stanie zapewnić odpowiedniego poziomu usług publicznych, [w:] E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzanie...*

organizacji. Z danych opracowanych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor wynika, że według stanu na 1 września 2009 roku w Polsce zarejestrowanych było 64,5 tys. stowarzyszeń i 10,1 tys. fundacji, 16 tys. Ochotniczych Straży Pożarnych i około 4 tys. innych organizacji społecznych (komitety rodzicielskie, koła łowieckie, komitety społeczne), 19,5 tys. związków zawodowych, 5,6 tys. organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego. Tak więc trzeci sektor w Polsce liczy około 130 tysięcy podmiotów¹⁷.

Pojęcie „organizacje pozarządowe” pojawiło się w Polsce po raz pierwszy w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w 1997 roku¹⁸. Ustawa ta zdefiniowała organizacje pozarządowe jako stowarzyszenia, związki, izby oraz organizacje pracodawców i pracobiorców. Mimo, iż ustawa regulowała status osób niepełnosprawnych, to dzięki niej pojęcie organizacji pozarządowych zaczęto używać powszechnie w odniesieniu do instytucji partycypacji obywatelskiej.

Wraz z wprowadzeniem ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2003 roku, organizacje pozarządowe zdefiniowano jako „niebędące jednostkami sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub nieposiadające osobowości prawnej, w tym fundacje i stowarzyszenia”¹⁹.

Tak więc, pojęcie „organizacje pozarządowe” (E. Wnuk-Lipiński) oznacza „ogół formalnie zinstytucjonalizowanych inicjatyw obywatelskich, które nie mają na celu zdobycie władzy, czy uczestniczenia w grze politycznej, ale które istnieją po to, aby – po pierwsze – rozwiązywać problemy społeczne, z których rozwiązywaniem państwo sobie nie radzi albo też nie bierze udziału w ich rozwiązywaniu, a po drugie, aby wprowadzać do dyskursu publicznego taką interpretację świata społecznego, która jest bliska wszystkim członkom określonej organizacji pozarządowej”²⁰.

Z kolei partnerstwo publiczno-prywatne jest formą współpracy między podmiotami sprawującymi władztwo publiczne a podmiotami prywatnymi (przedsiębiorstwami), które przy realizacji większych przedsięwzięć mogą tworzyć konsorcja pozyskując kapitał – głównie w sektorze bankowym. Partnerstwo publiczno-prywatne to forma sprawnego wywią-

¹⁷ www.ngo.pl (data wejścia: 15 luty 2011).

¹⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm., art. 2, pkt. 3.

¹⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. Nr 96, poz. 873 ze zm., art. 3 ust. 2.

²⁰ E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2008, s. 230.

zywania się przez administrację z zadań publicznych, w tym świadczenia usług użyteczności publicznej we współpracy z partnerem prywatnym.

Dzięki podziałowi zadań, odpowiedzialności i ryzyka w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego osiąga się najbardziej efektywny ekonomicznie sposób tworzenia infrastruktury i dostarczania usług publicznych. Co ważne, każda ze stron czerpie ze współpracy korzyści proporcjonalnie do swego zaangażowania²¹.

Istota partnerstwa trójsektorowego

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce wykonując zadania własne i zlecone, mogą i powinny korzystać w ramach współpracy trójsektorowej (dla realizacji idei zrównoważonego rozwoju lokalnego), z potencjału społeczno-ekonomicznego drugiego i trzeciego sektora. Formy partnerstwa są częściowo określone ustawowo, ale również kształtują się w wyniku praktyki działania wszystkich zainteresowanych stron. Wiodącą rolę w ich tworzeniu i modelowaniu odgrywają jednostki samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem gminy. To najczęściej gmina jest stymulatorem i motywatorem partnerstwa trójsektorowego, jednostką pośredniczącą między sektorami, gmina wyznacza ramy organizacyjne zakresu współpracy, nadzoruje ją i uwzględnia w bieżących i perspektywicznych planach działania.

Na funkcjonowanie partnerstwa trójsektorowego w Polsce na poziomie lokalnym mają niewątpliwie wpływ idee decentralizacji, subsydiaryzmu, pomocniczości, dobra wspólnego, zasady państwa prawa oraz idee wolności ekonomicznej. Decentralizacja władzy to proces przekazywania zadań przez organy centralne państwa jednostkom administracji niższego szczebla (tzw. dekoncentracja pionowa), ale również rozszerzenie zakresu uprawnień tych organów do samodzielnego podejmowania decyzji²².

Decentralizację można określić przez:

- względność – organy zdecentralizowane nigdy nie dysponują pełnią wszelkich kompetencji, bo część z nich musi być zarezerwowana dla organów ustawodawczych a część dla organów rządowych;

²¹ Ramy..., s. 7.

²² D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie prokonstytucyjnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 7.

- samodzielność – możliwość wykonywania przez podmiot zdecentralizowany przyznanych mu zadań na własną odpowiedzialność, bez wiążących poleceń i wytycznych pochodzących od organów nadrzędnych;
- niezależność – brak podporządkowania hierarchicznego, jest względna a jej granice wyznaczają środki nadzoru, ograniczonego i wyznaczonego ustawowo²³.

Samorząd terytorialny został uznany przez ustrojodawcę za podstawową i najważniejszą formę decentralizacji (art. 16 ust. 2 konstytucji). Tak więc decentralizacja oznacza uznanie prawa społeczności lokalnych do samodzielnego podejmowania decyzji i ich wykonywania.

Z kolei znaczenie zasady subsydiaryzmu nadają dwa sformułowania nadane przez Konstytucję: preambuła: „ustanawiamy Konstytucję RP (...) na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot – zasada pomocniczości w tym przypadku ma służyć poszerzeniu praw obywateli i wspólnot, do jakich należą, a nie stosowaniu jedynie praw, które weszły w dniu wejścia Konstytucji w życie”; oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji – samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, co oznacza, że korporacjom samorządu terytorialnego ustawodawca konstytucyjny wyznacza rolę beneficjentów zasady subsydiarności, „są to „wspólnoty obywateli”, o których mowa w preambule²⁴.

Zasada subsydiaryzmu (Charlotte Millon-Delsol) zakłada więc budowanie kolejnych szczebli demokratycznej organizacji społeczeństwa na zasadzie nadrzędności – wspólnot (w tym samorządowych) coraz to większych i wyższych – istniejących obok tych niższych, wykonujących zadania, których niższe wspólnoty nie są w stanie same wykonać²⁵. Zasada subsydiarności oznacza więc, iż poszerzenie praw obywateli i ich wspólnot powinno odbywać się w drodze przekazywania odpowiedzialności za sprawy publiczne, przede wszystkim tym organom władzy, które znajdują się najbliżej obywateli, „jeżeli tylko nie sprzeciwiają się temu: zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”²⁶.

²³ Tamże, s. 8.

²⁴ P. Chmielnicki, *Istotna część zadań publicznych i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie*, [w:] P. Sarnacki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 57.

²⁵ Zob. Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995.

²⁶ P. Chmielnicki, *Istotna...*, [w:] P. Sarnacki (red.), *Samorząd...*, s. 59.

Pełne ustalenie konstytucyjnej treści zasady „pomocniczości” jest możliwe w kontekście postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, w art. 4 ust. 3 EKST zapisano: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”²⁷.

Idea pomocniczości, przyjmuje partycypację obywateli w polityce nie tylko za pośrednictwem systemu partyjnego, ale przede wszystkim poprzez ich uczestnictwo w systemie społeczeństwa obywatelskiego – systemie związków publicznoprawnych, które nie dążą do „zdobycia i utrzymania władzy w państwie”, ale żądają konstytucyjnie zagwarantowanej możliwości wywierania na tę władzę wpływu i kontroli, tak aby pojawiła się rzeczywista szansa na realizację interesu całej wspólnoty politycznej i wszystkich jej wspólnot tworzących i szansa – poprzez te wspólnoty (rodziny, domy, grupy etniczne, regionalne) – na samorealizację człowieka w wolności²⁸. Pomocniczość oznacza (A. Hryniewiecka), że „organy administracji publicznej ponoszące odpowiedzialność za należyte wykonywanie zadań publicznych, prowadząc działalność wykorzystując pomoc organizacji pozarządowych, zwłaszcza w formie wykonywania zleconych zadań publicznych”²⁹.

Pojęcie pomocniczości i subsydiaryzmu jest utożsamiane z określeniami „dobro wspólne” (interes ogółu) i zakłada pojmowanie „społeczności politycznej” jako pewnej całości, posiadającej własną strukturę, własną wspólnotę doświadczeń, losów i przeznaczenia.

Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz ustawą o pomocy społecznej³⁰ współpraca między organami administracji publicznej a organizacjami non-profit opierać się winna również na jawności działania, efektywności, w tym efektywności ekonomicznej, partnerstwie, profesjonalizmie, suwerenności obu stron oraz równości dostępu dla wszystkich podmiotów.

Pojęcie partnerstwa (A. Hryniewiecka) opiera się o stwierdzenie, iż współpracujące podmioty uczestniczą w określaniu potrzeb i definiowa-

²⁷ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

²⁸ Zob. Ch. Millon-Delsol, *Zasada...*

²⁹ A. Hryniewiecka, *Zlecanie zadań pomocy społecznej organizacjom pozarządowym: przykład Gminy Warszawa-Centrum*, [w:] M. Rymsza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Warszawa 2004, s. 118 i in.

³⁰ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jednolity z 2 października 2009 r., Dz.U. Nr 175, poz. 1362.

niu zadań przeznaczonych do realizacji oraz w ocenie ich wykonywania. Efektywność oznacza, iż podmioty samorządu terytorialnego wybierające organizacje pozarządowe kierują się zasadą uczciwej konkurencji, a z kolei organizacje pozarządowe skutecznie wykorzystują środki publiczne na zleczone zadania. Z kolei jawność wyraża się tym, że podmioty zlecające mają obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji na temat rodzaju zlecanych zadań oraz środków finansowych przeznaczonych na ich realizację a także winny przekazać dokładne procedury ich rozdysponowania. Profesjonalizm tłumaczy się jako umiejętność rozwijania i suwerenność działalności organizacji oraz jej dostosowywanie do zmieniających się warunków, a suwerenność oznacza niezależność i odrębność każdego podmiotu w sferze działań i struktur. Równość dostępu, czyli równe szanse dla wszystkich podmiotów zamierzających współpracować z daną jednostką samorządu terytorialnego, równe traktowanie wszystkich podmiotów oraz brak uznaniowości decyzji w procedurze przyznawanych dotacji to kolejna zasada, na której opiera się współpraca partnerów sektorowych³¹.

Na rozwój partnerstwa trójsektorowego na poziomie lokalnym składają się także następujące czynniki:

- potencjał społeczno-ekonomiczny partnerów;
- interesy poszczególnych mieszkańców i wspólnot lokalnych;
- uwarunkowania prawne;
- infrastruktura etyczna, społeczna i techniczna;
- uwarunkowania kulturowe i demograficzne;
- poziom wzajemnego zaufania ;
- sieć powiązań;
- obywatelskie zaangażowanie obywatelskie.

Płaszczyzny współpracy trójsektorowej

Płaszczyzny współpracy trójsektorowej tworzą się niejako samoistnie, w określonych prawem formach, odpowiadając na bieżące potrzeby mieszkańców wspólnoty lokalnej. Tam gdzie istnieją niedostatki administracji samorządowej (mające charakter organizacyjny, kapitałowy, ludzki) lub tam gdzie władza samorządowa prawidłowo ocenia swoje możliwości oraz potencjał drzemący w sektorze ekonomiczno-społecznym tam dochodzi do powstania współpracy.

³¹ A. Hryniewiecka, *Zlecenie...*, [w:] *Współpraca...*, s. 118 i in.

Formy współpracy częściej mają charakter dwutorowo, na linii samorząd terytorialny – organizacje pozarządowe lub samorząd terytorialny – partner komercyjny. Kolejną formą jest współpraca trójstronna: samorząd terytorialny – organizacje pozarządowe – podmiot komercyjny.

W ramach drugiego modelu możemy mieć do czynienia z następującymi wariantami:

- wiodąca rola gminy, do której dostosowują się pozostali partnerzy (najczęściej występująca w praktyce),
- wiodąca rola partnera komercyjnego
- wiodąca rola organizacji pozarządowych.

Współpraca trójsektorowa może być oparta na wymogach ustawowych (wspomniane ustawy o pożytku i ppp) lub w oparciu o faktyczne potrzeby gminy i doświadczenia praktyczne, z inicjatywy władz gminnych i pozostałych partnerów.

I tak, w przypadku modelu współpracy: samorząd terytorialny – organizacje pozarządowe, wszystkie pola aktywności tych ostatnich, są także zadaniami, jakie wykonuje gmina. Ponieważ do głównych pól aktywności organizacji pozarządowych należą: wypoczynek dzieci i młodzieży, upowszechnianie kultury i sztuki, kultury fizycznej i sportu, turystyka, hobby, ochrona i promocja zdrowia, usługi socjalne i pomoc społeczna, działanie na rzecz osób niepełnosprawnych, bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego, działalność międzynarodowa, edukacja, nauka, oświata oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym³², to gmina może współpracować z organizacjami pozarządowymi w tym zakresie.

Współpraca między samorządem gminnym a organizacjami pozarządowymi może odbywać się więc w następujących formach:

- zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie,
- wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałanie w celu zharmonizowania tych kierunków,
- konsultowania z organizacjami pozarządowymi odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji,
- tworzenia zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej³³.

³² Zob. A. Ceglarski, *Organizacje pożytku publicznego*, Warszawa 2005.

³³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. Nr 96, poz. 873 ze zm., art. 5 ust. 1.

Współpraca realizowana w postaci zlecenia przez gminę zadań publicznych na rzecz organizacji pozarządowych, może mieć formy powierzenia wykonania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji lub wspierania takich działań. Do końca 2004 roku programy współpracy organizacji pozarządowych z władzami samorządowymi uchwaliła niewiele ponad połowa gmin. Od 2005 roku taki program uchwała średnio 83% gmin i 92% powiatów. O ile jednak odsetek starostw powiatowych wypełniających ten ustawowy wymóg systematycznie rósł i osiągnął w 2007 i 2008 r. 95%, to wśród urzędów gmin nadal ok. 15% nie ma programu. Są to przede wszystkim gminy wiejskie. Z danych wynika, że „najbardziej popularną formą kontaktu między samorządem a organizacjami pozarządowymi to «przelew finansowy» – zarówno urzędy, jak i same organizacje, mówiąc o wzajemnej współpracy, najczęściej deklarują jej finansową formę”³⁴.

Z danych Stowarzyszenia Klon/Jawor wynika, że natężenie występowania organizacji pozarządowych w Polsce rośnie wraz z wielkością miejscowości. Na obszarach gmin wiejskich oraz wiejskich częściach gmin wiejsko-miejskich zlokalizowano zaledwie 19% wszystkich zarejestrowanych w Polsce organizacji pozarządowych. Jeśli nawet co trzecia (30%) działająca organizacja ma siedzibę na wsi lub w mieście nieprzekraczającym 20 tysięcy mieszkańców, to na terenie szesnastu głównych miast polskich działa prawie wszystkich organizacji w Polsce (z czego co czwarta – 11% – ma siedzibę w Warszawie³⁵.

Kolejna forma współpracy to współpraca na linii samorząd terytorialny a partner komercyjny. W państwach europejskich występują następujące formy partnerstwa publiczno-privatnego:

- BOT (build-operate-transfer – wybuduj-przełącz-przenieś) – model zakłada, że udział inwestora prywatnego jest ograniczony do budowy i eksploatacji inwestycji przez określony czas, a następnie przekazania jej (wraz z prawami do eksploatacji) władzom publicznym. Prywatny inwestor jest finansowany za pomocą subwencji z państwowej kasy. Przez cały czas prawnym właścicielem inwestycji jest państwo.
- DBFO (design-build-finance-operate – zaprojektuj, wybuduj, finansuj, przełącz)³⁶. W tym modelu szczególną formę współpracy sektora publicznego i prywatnego koncesje (projekty). Cechą odróżniającą

³⁴ M. Gumkowska, *Barometr współpracy 2009. Współpraca organizacji z administracją w liczbach*, ngo.pl (18 luty 2011).

³⁵ www.ngo.pl (16 luty 2011).

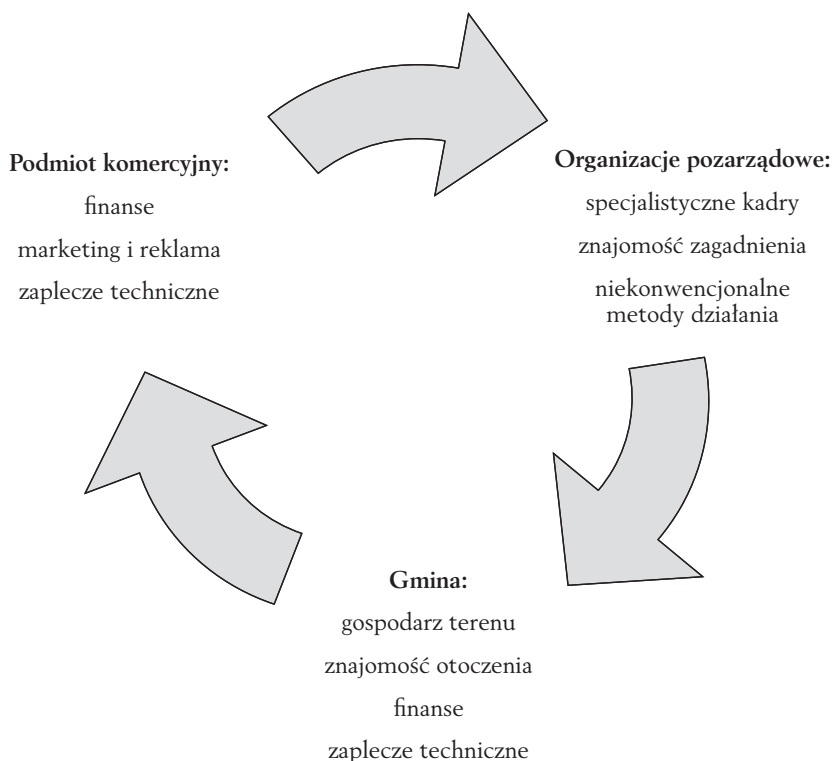
³⁶ B. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-privatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2009, s. 344.

- koncesje od innych form współpracy podmiotu publicznego z podmiotem prywatnym jest forma wynagrodzenia wykonawcy zwanego koncesjonariuszem, polegająca na możliwości eksploatacji efektu wykonanych robót budowlanych lub korzystania ze świadczonej usługi³⁷. Przez czas trwania kontraktu inwestycja jest właściwie własnością inwestora prywatnego, który jest zobowiązany do znalezienia środków finansowych potrzebnych do jej zrealizowania. Koszt bieżącej eksploatacji (a także np. spłata długów) jest pokrywany z państwowej subwencji. Po określonym czasie – tak jak w BOT – prawo własności przechodzi na władze. Procedura postępowania o udzielenie koncesji różni się od tradycyjnie stosowanych trybów zamówień publicznych, ponieważ pozwala na prowadzenie postępowania w sposób mniej sformalizowany, przy jednoczesnym zachowaniu podstawowych zasad udzielenia zamówienia tj. równego traktowania i uczciwej konkurencji. Różnice stanowią przede wszystkim możliwość negocjacji z oferentami, które mogą doprowadzić do określenia potrzeb i wymagań stron oraz elastyczne podejście do kwestii oceny formalnej koncesjonariuszy. Główną zaletą modelu jest zdjęcie z państwa (samorządu) ciężaru finansowania budowy inwestycji, a wadą – według Komisji Europejskiej – skomplikowane procedury przetargu, czy przekazania własności³⁸.
- BOO (build-own-operate – wybuduj-posiadaj -przełącz) – ten model różni się od DBFO jednym ważnym szczegółem – inwestor prywatny ściąga opłaty z użytkowników inwestycji (np. drogi); w ten sposób zbiera pieniądze na jej utrzymanie i ewentualną spłatę długów. W tym przypadku inwestor prywatny jest właścicielem inwestycji (na czas trwania kontraktu). Koncesja zdejmuję z państwa wszystkie obciążenia finansowe. Państwo jest jednak zobowiązane do zapewnienia obywatelom alternatywne rozwiązania.
 - Leasing infrastruktury – partner prywatny zajmuje się zaprojektowaniem, sfinansowaniem oraz przeprowadzeniem prac budowlanych zgodnie z zapotrzebowaniem partnera publicznego, który następnie dzierżawi w formie lizingu ową infrastrukturę.

³⁷ Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane dostawy i usługi, Dz. Urz. UE 2004 I. 134/114 ze zm.

³⁸ W Polsce, Warszawa jest najbardziej zaawansowana pod względem opracowań dotyczących wdrażania projektów w formule DBFO, a na dodatek pracownicy samorządu warszawskiego przekazują swoją wiedzę mniej zamożnym i mniejszym miastom, [w:] Tasan-Kok, M. Załączna, *Partnerstwo publiczno-prywatne w rozwoju przestrzeni miejskiej, Polska praktyka na tle regulacji unijnych*, Warszawa 2010, s. 42.

Współpraca trójsektorowa opiera się o założenie, że każda z zainteresowanych stron wnosi swój wkład w planowane przedsięwzięcie oraz, iż jest atrakcyjna dla pozostałych partnerów. Poniższy schemat obrazuje model współpracy partnerstwa trójsektorowego:



Najważniejszą jednostką a zarazem pośrednikiem pomiędzy sektorem komercyjnym a organizacjami pozarządowymi jest samorząd terytorialny. Stanowi punkt centralny wokół którego buduje się współpracę trójsektorową. Najłatwiej zobrazować mechanizm współpracy na przykładzie. Organizacja pozarządowa X organizuje imprezę charytatywną, np. koncert i zwraca się do burmistrza gminy Y o objęcie patronatem imprezę. Patronat ten zapewnia organizacji pozarządowej zainteresowanie przedsięwzięciem ze strony ewentualnych sponsorów z sektora prywatnego. Podmiot komercyjny wspiera organizatorów finansowo lub materialnie, gmina udostępnia np. salę widowiskową. Patronat władz samorządowych zachęca mieszkańców do udziału w koncercie. Wszystkie strony są zadowolone z osiągniętego efektu – podmiot prywatny, gdyż reklamuje się jako godna zaufania instytucja na rynku lokalnym, jednostka samorządu terytorialnego, ponieważ relatywnie niewielkim kosztem wzbogaciła swoją

ofertę na rzecz mieszkańców, a organizacja pozarządowa osiągnęła swoje zamierzenia, minimalizując koszty i pozyskując niezbędne środki na szlachetny cel.

Analizę korzyści i zagrożeń jakie niesie za sobą współpraca trójsektorowa prezentuje tabela poniżej:

	Korzyści	Zagrożenia
Gmina	Zaspokojenie potrzeb społecznych Wzrost efektywności Wzrost zadowolenia mieszkańców Obniżenie kosztów	Utrata zaufania mieszkańców Korupcja i inne nieprawidłowości Wzrost biurokracji i kosztów Niewłaściwa ocena planowanych kierunków inwestycji
Organizacje pozarządowe	Osiągnięcie celu statutowego Rozwój działalności Obniżenie kosztów	Utrata pozytywnego wizerunku Brak efektów działania
Podmiot komercyjny	Poprawa wizerunku Nowi klienci Zysk finansowy Wzrost zaufania klientów	Brak zysku Utrata zaufania klientów Niewspółmierność nakładów do efektów
Efekty synergii	Zrównoważony rozwój	Brak rozwiązania kluczowych problemów Marginalizacja części mieszkańców

Bariery rozwoju partnerstwa trójsektorowego w wymiarze lokalnym

Istnieje wiele barier rozwoju partnerstwa trójsektorowego w Polsce na poziomie lokalnym. Część z nich ma charakter endemiczny, wynikający z uwarunkowań miejscowych, inne mają charakter strukturalny, wreszcie są i takie, które występują poza zasięgiem partnerstwa trójsektorowego na poziomie lokalnym i jedynie wpływają na jego funkcjonowanie. Do najważniejszych z nich należą:

- nieumiejętność/niechęć władz lokalnych do negocjacji z przedstawicielami trzeciego sektora, oraz obawy władz lokalnych dotyczące negocjacji i współpracy z podmiotami gospodarczymi, obawy wynikające ze strachu przed oskarżeniem o korupcję lub inne nieprawidłowości,
- regulacje prawne – (brak jednolitych regulacji prawnych dotyczących partnerstwa trójsektorowego; brak do 2003 roku jednolitych regu-

lacji prawnych regulujących formy współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi³⁹; brak do 2005 roku jednolitych regulacji prawnych umożliwiających realizację koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego),

- niechęć do podejmowania decyzji przez przedstawicieli władz lokalnych, niechęć wynikająca zarówno z inercji jak i nastawienia się na krótkofalowy zysk polityczny (często pełne efekty współpracy trójsektorowej mogą nastąpić po wielu latach),
- niekonsekwentna polityka zarządzania infrastrukturą gospodarczą, w tym brak docelowej strategii rozwoju tejże infrastruktury.
- brak profesjonalizmu kadr administracji samorządowej (przygotowanie i negocjowanie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, czy pakietu kontraktowego wymaga wszechstronnego i głębokiego przygotowania profesjonalnego, w przeciwnym wypadku to partner prywatny narzuci warunki tej współpracy; zlecenie zadań organizacjom pozarządowym wymaga wiedzy specjalistycznej),
- brak standaryzacji umów lub wzorów umów, które prowadziłyby do przyspieszenia przygotowania partnerstwa publiczno-prywatnego oraz ograniczenia jego kosztów, a także braku standardów dla wszystkich usług publicznych świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego, które mogą być przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego⁴⁰,
- zbyt zbiurokratyzowane i kosztowne procedury oceniania i wyważania ryzyka oraz przeprowadzania analiz przed podjęciem partnerstwa publiczno-prywatnego, oraz współpracy z trzecim sektorem,
- zbyt ogólne zapisy ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2009 roku, czego efektem są zanadto dowolne ramy współpracy, np. gmina nadal jest zobowiązana do sporządzania analiz zysków i strat wynikających z planowanej umowy, ale nie ma wskazań dotyczących ich zawartości.

³⁹ Do 2005 r., kiedy wprowadzona została ustawa o PPP, jedyną regulacją prawną dotyczącą udziału sektora prywatnego w inwestycjach infrastruktury gospodarczej była ustawa o autostradach płatnych, która weszła w życie w 1994 r., ale faktycznie zaczęła funkcjonować od 1997 r. ze względu na niechętnie podejście ówczesnej koalicji rządowej do procesów prywatyzacji infrastruktury, [w:] K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne – przesłanki, możliwości, bariery*, Warszawa 2006, s. 157.

⁴⁰ M. Bitner, *Bariery rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego jako metody wykonywania zadań związanych z wykonywaniem inwestycji w Polsce*, [w:] E. Kornberger-Sokołowska (red.), *Realizacja...*, s. 39.

Z kolei wzrost roli sektora pozarządowego w państwie budzi niepokój wielu osób, gdyż – ich zdaniem – organizacje pozarządowe łamią ustalony porządek demokratyczny, kierując się głównie interesami partykularnymi, organizacje pozarządowe cechuje brak profesjonalizmu (szczególnie w pierwszej fazie działania). Problemy organizacji non profit charakteryzuje (Lester Salamon) brak środków, amatorszczyzna, partykularyzm i paternalizm, a państwo posiada takie zalety jak: regularne dochody, demokratyczne mechanizmy, możliwość zaoferowania powszechnego dostępu do świadczeń, zastosowania jednolitych kryteriów jakościowych⁴¹.

Zdaniem T. Kaźmierczaka współpraca gminy z organizacjami pożytku publicznego polega „z jednej strony na zleceniu zadań publicznych z drugiej zaś informowaniu się o planowanych kierunkach działania i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków, na konsultowaniu z organizacjami pozarządowymi projektów prawnych w dziedzinach dotyczących statutowych działalności tych organizacji na tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, innych podmiotów i właściwych organów administracji publicznej”⁴².

Oznacza to, że ponieważ władze gminy działają w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, „to brakuje przestrzeni dla oddolnej inicjatywy obywatelskiej. Przestrzeni, w której organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie musiałyby się liczyć z obecnością gospodarza (gminy), a gospodarz z ich obecnością”.

Napięcia między władzą lokalną a instytucjami społeczeństwa obywatelskiego (T. Kaźmierczak) można tłumaczyć więc różny sposób. Na przykład w sposób prosty – poprzez konflikt osobowy, czy też konflikt ambicjonalny. Można doszukiwać się bardziej złożonych przyczyn konfliktu, charakteryzując je np. jako walkę o zdobycie/utrzymanie władzy występującą po obu stronach, albo paternalistyczną postawę władz samorządowych wobec instytucji pozarządowych, lub jako wynik niespójności logiki polskiego modelu samorządu gminnego i logiki działania społeczeństwa obywatelskiego⁴³. Tą ostatnią przyczyną można wyjaśnić w nastę-

⁴¹ Lester Salamon – Dyrektor Instytutu Polityki Społecznej im. Johna Hopkinsa, autor książki *Partners in Public Services*, [w:] J. Boczoń, *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Katowice 1998, s. 104.

⁴² T. Kaźmierczak, *Społeczność lokalna w działaniu – refleksje i hipotezy*, [w:] T. Kaźmierczak, K. Hernik (red.), *Społeczność lokalna w działaniu, kapitał społeczny, potencjał społeczny, lokalne governance*, ISP, Warszawa 2008, s. 178.

⁴³ Tamże, s. 177–178.

pujący sposób (T. Kaźmierczak) – „Lokalne społeczeństwo obywatelskie kieruje się logiką wolności, a lokalne władze logiką odpowiedzialności. Nie są one sprzeczne, ale bez wątpienia konfliktogenne”⁴⁴.

Z przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych badań wynika, że jednostki samorządu terytorialnego najchętniej angażują się we współpracę z organizacjami dużymi i posiadającymi status organizacji pożytku publicznego. Zdarzają się nawet przypadki, kiedy w regulaminach konkursowych pojawia się informacja, iż konkurs dotyczy tylko organizacji pożytku publicznego. Poza tym, małe organizacje pozarządowe są częściej wykluczane z konsultacji, tracąc możliwość wpływania na kształt ostatecznych programów dotyczących rozwoju społecznego wspólnoty lokalnej.

Z drugiej zaś strony, moim zdaniem, jednostki samorządu terytorialnego przyjmują ramową współpracę jedynie z tzw. sprawdzonymi organizacjami z powodów koniunkturalnych, nie dając szans nowym, legitymującym się oryginalną koncepcją programową. Bezpieczniej jest podjąć współpracę ze znanym, sprawdzonym partnerem, nienarażając się na ryzyko błędu lub krytykę mieszkańców, jeśli program nie zostanie zrealizowany. Decyzje o współpracy zapadają także często na gruncie klientelizmu politycznego – władze samorządowe liczą, że wraz z rozdawanymi dobrami uzyskają poparcie swojej polityki w kluczowych momentach kadencji, lub też zbierają kapitał polityczny niezbędny do wygrania kolejnych wyborów samorządowych. Jak stwierdził jeden z badanych: *co cztery lata, okazuje się, że aktywizują się organizacje pro, tak można powiedzieć, polityczne albo politycy próbują wpłynąć na suwerenność stron*⁴⁵.

Barierą rozwoju współpracy trójsektorowej są również niedrożne kanały komunikacji oraz niedopracowane standardy współpracy (nieprzewidywalność terminów ogłoszenia konkursów ofert, brak informacji zwrotnych po złożeniu oferty przez organizacje, problem braku możliwości odwołania się od decyzji komisji konkursowych).

Kolejnym problemem jest brak procedur wyłaniania reprezentacji trzeciego sektora na poziomie lokalnym, co w konsekwencji prowadzi do niemożności wyłonienia wspólnego stanowiska sektora np. jeśli chodzi o opracowywany program współpracy. Z badań wynika także, że wiele organizacji po prostu niechętnie angażuje się w prace nad programami współpracy, nie bierze udziału w konsultacjach, a z drugiej strony spotyka się ze złą wolą urzędników, dla których przygotowanie programu współpracy jest formalnie obowiązującym, ale wykonanym jak najmniejszym nakładem

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ P. Sobiesiak, *Ustawowe...*, [w:] *U progno...*, s. 91.

pracy. Występuje również praktyka braku powiązań rocznych programów współpracy z budżetami samorządów, co prowadzi do sytuacji, w której podstawowy dokument dotyczący relacji międzysektorowych jest dokumentem nieobowiązującym i nie odnosi się realnie do samego budżetu czy prowidorium budżetowego. Jak pisze G. Makowski „samorządy nie potrafią bowiem pogodzić terminów opracowywania budżetów i programów”⁴⁶.

Negatywnym zjawiskiem jest tzw. „mentalność grantowa”, redukująca wszystkie aspekty współpracy międzysektorowej do wymiaru finansowego. Prowadzi ona do wypaczenia, a niekiedy wręcz odwrócenia zasady pomocniczości⁴⁷ i sprowadza relacje organizacja – administracja do postaci zleceniodawca-zleceniobiorca. Z badań Instytutu Spraw Publicznych wynika również, że radni pozostają poza systemem współpracy międzysektorowej, niechętnie uczestnicząc w jej formach.

Czynniki rozwoju partnerstwa trójsektorowego

Możliwości współpracy sektora pozarządowego z jednostkami samorządu terytorialnego są wielorakie i mają charakter dynamiczny, a współpraca między poszczególnymi sektorami jest nie tylko korzystna dla sektorów i wszystkich mieszkańców, ale i konieczna⁴⁸. Bez szerokiego wsparcia ze strony sektora publicznego działanie sektora obywatelskiego byłoby utrudnione, jeśli nie niemożliwe⁴⁹. Jednakże efektywność sektora publicznego byłaby dużo niższa, gdyby nie aktywność organizacji „skierowanych na wartości”.

Partnerstwo między władzami lokalnymi a społeczeństwem lokalnym „promowane przez ekonomię społeczną, może wpłynąć na większą świadomość i odpowiedzialność za realizowaną politykę lokalną, zwiększając efektywność i skuteczność wdrażanych programów” co przyczyni się do wzrostu atrakcyjności regionów i ich rozwoju⁵⁰.

⁴⁶ G. Makowski, *Roczne programy współpracy*, [w:] G. Makowski (red.), *U prognozy...*, ISP, s. 170.

⁴⁷ Szerzej na ten temat: P. Sobiesiak, *Ustawowe zasady współpracy w praktyce*, [w:] G. Makowski (red.), *U prognozy...*, ISP, s. 88.

⁴⁸ J. Duriasz-Bułhak, R. Milewski, *Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, Warszawa 2003; J. Szreder, *Współdziałanie sektora publicznego i prywatnego w rozwoju lokalnym*, Słupsk 2004.

⁴⁹ Zob. M. Baron, *Partnerskie współdziałanie w sektorze publicznym i prywatnym*, Białystok 2005.

⁵⁰ R. Musiałkiewicz, *Gospodarcze aspekty współpracy organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, Toruń 2008, s. 127.

Dwukrotne badania nad funkcjonowaniem ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przeprowadzone przez Instytut Spraw Publicznych w latach 2005–2007⁵¹ wskazują na zalety ustawy, takie jak: nadanie współpracy międzysektorowej istotnych ram odniesienia, porządkujące np. kwestie zlecania zadań publicznych, redukujące niepewność we wzajemnych relacjach oraz czyniąc je bardziej przejrzystymi. Omawiana ustawa uświadomiła również władzy samorządowej (zwłaszcza tej na poziomie gmin i powiatów) istnienie organizacji pozarządowych jako potencjalnego partnera.

Istnieją dwa główne przeciwstawne sobie podejścia do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego przez działania sektora pozarządowego. Pierwsze podejście, akceptujące, zakłada, że nie można mówić o społeczeństwie obywatelskim bez udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji. Organizacje pozarządowe są porównywane do białych ciałek krwi. Tak jak w organizmie człowieka białe ciała krwi pełnią funkcję obronną, tak organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim bronią społeczność przed zagrożeniami, gdy jako pierwsze podejmują inicjatywy, na które skostniały aparat administracji nie reaguje⁵². Wady działania administracji samorządowej, takie jak: biurokracja, mała elastyczność, brak kontaktu z odbiorcą, nieufność, lokalne układy i kliki, rekompensuje spontaniczność, otwartość i dogłębna znajomość danego środowiska jaka występuje po stronie sektora obywatelskiego.

Zakończenie

Formy współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a sektorem trzecim i komercyjnym mogą przybierać różne kształty, a ich realizacja jest możliwa pod warunkiem deklaracji udziału wszystkich zainteresowanych stron. Deklaracji wynikającej zarówno z dobrze pojętego interesu podmiotów biorących udział w projektach partnerskich, jak i społeczności lokalnej.

Współpraca trójsektorowa jest niezbędna, a stwierdzenie, iż sektory się wzajemnie uzupełniają, jest truizmem. Sektor prywatny i trzeci sek-

⁵¹ Omówienie wyników badań zawierają dwie publikacje ISP: M. Rymusza, G. Makowski (red.), *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych po wejściu w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, ISP, Warszawa 2005 i G. Makowski (red.), *U progu zmian. Pięć lat funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, ISP, Warszawa 2008.

⁵² J. Boczoń, *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Katowice 1998, s. 108.

tor uzupełniają działania jednostek samorządu terytorialnego z powodu niedostatków i niewydolności tych ostatnich. Ale równie prawdziwa jest teza, że to jednostki samorządu terytorialnego wspierają organizacje pozarządowe oraz podmioty gospodarcze w działaniu na rzecz rozwoju lokalnego. To samorząd terytorialny odgrywa wiodącą rolę w kreowaniu form współpracy międzysektorowej. Na jego barkach spoczywa inicjatywa tworzenia płaszczyzn współpracy z drugim i trzecim sektorem. W gminach wiejskich i wiejsko-miejskich łatwo jest zidentyfikować podmioty aktywne w życiu społecznym i gospodarczym i ustalić formy współpracy między nimi, głównymi barierami w rozwoju tejże współpracy jest zaś brak środków finansowych oraz wystarczającego potencjału społecznego tam się znajdującego. W gminach wielkomiejskich problem potencjału społeczno-ekonomicznego praktycznie nie istnieje, jednak stosunki między reprezentantami poszczególnych sektorów często mają charakter bezosobowy i formalny, a służą realizacji interesów poszczególnych grup a nie rozwojowi lokalnemu.

Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia będącego przedmiotem współpracy z drugim i trzecim sektorem. Publiczny charakter zadania powierzonego organizacjom pozarządowym oraz projektu infrastrukturalnego wymaga od władz jednostek samorządu terytorialnego odpowiedniego ustanowienia warunków przy zleceniu zadania czy też udzieleniu zezwolenia na prowadzenie inwestycji. Władze samorządowe w sposób formalny i regularny są zobowiązane do monitorowania partnerów z pozostałych sektorów pod kątem ustalonych standardów. Niewywiązywanie się ich z obowiązków może skutkować przejęciem ich zadań przez inne podmioty lub powrotem do jednostki samorządu terytorialnego.

Należy podkreślić, że główne problemy współpracy trójsektorowej oscylują wokół braku zaufania między podmiotami, słabości organizacyjnej i merytorycznej kadr administracji samorządowej, braku struktur w jednostkach samorządu terytorialnego odpowiadających profilowi działań organizacji pozarządowych. Celem władarzy gminy jest uzyskanie szybkiego efektu w postaci aprobaty mieszkańców i przełożenia tego uznania na sukces wyborczy w kolejnych wyborach samorządowych. O ile jest on do uzyskania w przypadku partnerstwa z organizacjami pozarządowymi, to dużo mniej realny w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego.

STRESZCZENIE

Artykuł opisuje istotę partnerstwa trójsektorowego. Przedmiotem analizy są modele współpracy między sektorem publicznym, prywatnym i organizacji pozarządowych oraz uwarunkowania prawne, ekonomiczne i społeczne mające wpływ na ich rozwój. Szczególną uwagę autorka poświęca analizie korzyści i zagrożeń, jakie niesie za sobą współpraca trójsektorowa oraz czynnikom rozwoju i barierom mającym wpływ na jej ostateczny kształt.

Jolanta Itrich-Drabarek

THREE PARTIAL PARTNERSHIP AT THE LOCAL LEVEL

The article describes the essence of tri-sector partnership. The subjects of the analysis relate to the models of cooperation between sectors such as: public, private, non-governmental organizations and its legal, economical and social backgrounds (conditionings), which have an influence on their functioning. Author devotes particular attention, to the analysis of benefits and threats, which are caused by tri-sector cooperation. What is more, author focuses on the influence of developmental factors and barriers on mentioned partnership, which have a great impact on its final results.

Agnieszka Rothert

Wielopoziomowość władzy sieci

SŁOWA KLUCZOWE:

globalizacja, lokalność, deterytorializacja, rządzenie, sieci, aktorzy prywatni i publiczni, legitymizacja, odpowiedzialność, uczestnictwo

Wprowadzenie

Procesy globalizacji spowodowały zamazywanie się granic czasowo – przestrzennych. A. Giddens zwraca uwagę na „intensyfikację relacji społecznych o zasięgu światowym, dzięki której oddalone od siebie miejsca stają się tak powiązane, że wydarzenia w jednym miejscu wpływają na inne, które rozgrywają się w miejscach oddalonych setkami kilometrów i odwrotnie”¹. Z. Bauman zwraca uwagę na to, że w globalizacja oznacza nieokreśloność, kapryśność i autonomiczność charakteru świata, a także brak centrum, brak pulpitu operatora. Globalizacja to nic innego jak *nowy nieporządek świata*². Procesy globalizacji implikują zwiększenie i zagęszczenie przekraczających granice interakcji, które wciągają prawie wszystkie społeczeństwa, państwa, organizacje, grupy podmiotów i jednostki – oczywiście w różnym stopniu zaangażowania – w złożony system wzajemnych zależności.

Następuje również przyspieszenie i natychmiastowość działań politycznych, co jest wynikiem globalnego obiegu informacji i roli mass mediów relacjonujących wydarzenia na żywo. Powoduje to także upowszechnienie się konkretnych koncepcji politycznych, a co za tym idzie

¹ A. Giddens, *The Consequences of Modernity*, Stanford 1990, s. 64.

² Z. Bauman, *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa 2000, s. 5–6.

konsekwencje decyzji i działań politycznych rozprzestrzeniają się i nabierają charakteru ogólnoswiatowego. Świat jest coraz trudniej podzielić w sposób wyraźny na sferę lokalną i globalną, krajową i międzynarodową. Systemy państwowe „wyciągają” się w kierunku ponadnarodowym i „rozciągają się” na bok we współpracy ze sektorem prywatnym. „Cechami charakterystycznymi zachodzących zmian jest różnicowanie się strony podmiotowej i przedmiotowej rządzenia, połączone z załamywaniem się monopolu państw i rządów oraz kształtowaniem się wielopoziomowego, wielopasmowego i wielocentrycznego modelu rządzenia, w którym aktywnymi podmiotami (niepaństwowymi aktorami określanymi nieraz terminem *non-state actors*) stają się również podmioty zlokalizowane poniżej i powyżej poziomu państwowego (w tym przede wszystkim niepaństwowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego, organizacje ponadnarodowe oraz globalne korporacje finansowe i gospodarcze)”³.

Świat się także „zmniejszył”. Ośrodki władzy mogą być oddalone o całe kontynenty od tych, którzy są tej władzy poddani. Nie jest zatem możliwe określenie, gdzie jest ulokowana władza, o ile poprzestaje się na oglądzie okoliczności lokalnych. Musimy odejść od analizowania rzeczywistości politycznej przez pryzmat państwa, ponieważ jasnym staje się, że nowa wyłaniająca się era charakteryzuje się interakcją między globalnością i lokalnością, a także rosnącą deterytorialnością, co oznacza tworzenie się „ponadterytorialnych” relacji międzyludzkich. Rozprzestrzenianie się różnych ponadpaństwowych, ponadgranicznych powiązań likwiduje coś, co nazywane jest „terytorializmem” – sytuację, w której geografia polityczna i społeczna jest określana terytorialnie. Przy czym podobnie jak w przypadku państwa nie chodzi tu o to, że terytorium nie odgrywa już żadnej roli (bo tak nie jest), ale że staje się częścią naszej geografii⁴.

Akcja

„Epoka globalizacji stwarza wiele możliwości dla milionów ludzi na całym świecie. (...) Globalne rynki, globalna technologia, globalne idee i globalna solidarność mogą wszędzie wzbogacić ludzkie życie, w dużym stopniu poszerzają ludzkie wybory. Rosnąca współzależność

³ G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa 2009, s. 67.

⁴ J.A. Scholte, *What is Global about Globalization*, [w:] D. Held, A. McGrew (ed.), *The Global Transformation Reader*, Cambridge 2003, s. 85.

ludzkich losów wymaga wspólnych wartości i wspólnego zaangażowania rozwojem każdego człowieka”⁵. Jednakże konieczna jest likwidacja istniejących nierówności rozwojowych. Po drugie, globalizacja niesie ze sobą nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa wszystkich ludzi, m.in. niestabilność finansową i brak bezpieczeństwa ekonomicznego, utratę bezpieczeństwa zatrudnienia i zarobku, zagrożenia zdrowotne, zagrożenia ekologiczne, brak poczucia bezpieczeństwa osobistego, niestabilność polityczną⁶.

Globalizacja jest pełna sprzeczności. Globalne sieci komunikacji i współzależności ekonomiczne otwierają przed nami wizje globalnej ludzkiej wspólnoty. Miliony ludzi przekraczają granice, tymi samymi drogami podążają również rozmaite zagrożenia – wirusy, choroby, ale też zorganizowana przestępczość i terroryści. Ponad granicami państwowymi przepływają bająnskie sumy pieniędzy, lecz do biednych krajów i do ludzi potrzebujących dociera zaledwie znikoma ich część. Entuzjaści uważają, że globalizacja jest tym, co pokona nierówności i nieprawości, krytycy zaś podkreślają, że globalizacja to nowa forma imperializmu, rozprzestrzeniającego wyzysk kobiet, mniejszości, biednych, niszcząca środowisko naturalne i lokalne kultury, pogłębiająca globalne nierówności społeczne.

Zyski i straty wynikające z procesów globalizacji są nierówno rozłożone, zaś polityka zwiększająca korzyści płynące z globalizacji, a polityka zmniejszająca zagrożenia jest niezwykle trudna, gdyż instytucja przeznaczona do takich zadań – suwerenne państwo, nie jest w stanie poradzić sobie z wyzwaniem w pojedynkę. Państwa muszą niejako wydobyć się z gorsetu suwerenności, który ciśnie, gdy ma się do czynienia z problemami nie uznającymi granic. Postsuwerenne wyzwania wymagają postsuwerennych rozwiązań, a konsekwencje są nieuchronne. Sektor prywatny rozwinął się w takim stopniu (często wskutek polityki państwa), że obecnie nawet w najbogatszych krajach staje się potężniejszy niż sektor publiczny. By sprostać globalnym problemom państwa kontraktują usługi i działania, tworząc sieci współpracy z sektorem prywatnym – organizacjami pozarządowymi, wielonarodowymi korporacjami, innymi państwami i organizacjami międzyrządowymi. Państwa wchodzą w relacje partnerstwa dobrowolnie i świadomie, lecz niezamierzonym efektem

⁵ *Human Development Report 1999*, raport Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, cyt. [za:] D. Held, A. McGrew (red.), *The Global Transformation Reader*, Cambridge 2003, s. 423.

⁶ Tamże, s. 424–428.

ubocznym jest dyfuzja władzy, autonomii i suwerenności oraz uznanie i legitymizacja innych podmiotów.

Rozproszony charakter problemów i kwestii przysparza rozmaite trudności w ich rozwiązywaniu. Ich globalna natura wymaga współpracy wielu różnorodnych podmiotów, a złożona struktura komplikuje koordynację działań aktorów państwowych i pozapaństwowych. Tworzy się środowisko różnych interesów, możliwości i form. Im więcej grup jest włączonych do procesu politycznego tym więcej możliwości, że coś pójdzie nie tak. Brytyjski minister ds. środowiska podkreśla konieczność sprostania ponadgranicznym problemom, dzielenia się ryzykiem. Ochrona środowiska pokazuje to dobitnie – zanieczyszczenia, globalne ocieplenie, dziura ozonowa, wymieranie gatunków – nie znają granic. Wedle niego nie jest to „utrata zdolności”, ale zmiana kierunku interwencji publicznej. I chociaż działania z poziomu krajowego przenoszą się na poziom międzynarodowy, to nie wykształciły się jeszcze instytucje do tego potrzebne. Nowe partnerstwo między rządem, biznesem i społeczeństwem obywatelskim wymaga od nas nowej odpowiedzialności, uczenia się od siebie nawzajem⁷.

Żyjemy w czasach głębokiej transformacji, w której następuje erozja suwerennego państwa narodowego i wyłaniają się inne formy rządzenia, zbiorowe działania na poziomie makro, będące przecież wynikiem zmian zachodzących na poziomie mikro. „Obywatelska rewolucja jednostkowa” jest wynikiem zmian świadomościowych, rosnących umiejętności politycznych i zdolności do angażowania się w różnorodne działania polityczne. Inaczej rzecz ujmując, obywatelstwo ulega zmianie wraz ze zmieniającym się otoczeniem. Trudno sobie wyobrazić, że rosnąca złożoność i współzależność procesów globalnych nie ma wpływu i nie wynika z aktywności i interakcji jednostek, które tworzą zbiorowości społeczne. Dziś ludzie są „podłączeni”, potrafią zdobywać informacje, oceniać, porównywać, znajdować alternatywne źródła informacji, potrafią też mobilizować się wokół wspólnych celów na dużą skalę. Byłoby czymś dziwnym, gdyby ludzie nie uczyli się, nie stawali się coraz bardziej skomplikowani, adaptując się tym samym do rosnącej złożoności świata. Następuje naturalny proces ewolucji społecznej, adaptacja do zmieniających się okoliczności. „Ludzie stają się coraz bardziej kompetentni w ocenie swojego miejsca w przestrzeni międzynarodowej oraz w ocenie tego, w jaki sposób zagregować zacho-

⁷ M. Cusimano-Love, *Global Problems, Global Solutions*, [w:] M. Cusimano-Love (red.), *Beyond Sovereignty. Issues for a Global Agenda*, Boston 2007, s. 9.

wania by przyniosły odpowiednie rezultaty”⁸. A zatem „nie przypadkiem ulice wielu miast na świecie wypełniły tłumy domagające się zmian”⁹.

Jednakże nie należy zbyt pochopnie sądzić, że ewolucyjna adaptacja społeczna musi prowadzić w sposób automatyczny w kierunku większej demokratyzacji. Istota zjawiska polega nie na tym, że następuje tworzenie się zbiorowości, które łączą wspólne wartości lecz na tym, że mają większą umiejętność rozpoznawania i artykułowania swoich wartości. To zmiana o charakterze globalnym, gdyż dotyczy zarówno fundamentalistów islamskich, wiejską ludność krajów azjatyckich i wyrobionych politycznie obywateli demokracji zachodnich¹⁰.

Codziennie mamy dowody na rosnące skomplikowanie społeczne w postaci zwiększającej się mobilności technologii komunikacyjnych. Codziennie też ludzie są konfrontowani z lokalną złożonością społeczną, ekonomiczną i polityczną, z korkami ulicznymi, z brakiem wody, z kryzysem finansowym, z konfliktami na tle rasowym, z falami uchodźców i groźbą terroryzmu. Przy czym nie znaczy to, że wszyscy ludzie na świecie mają takie same umiejętności i zdolność do poruszania się w przestrzeni politycznej. Asymetria pozostaje – bogaci mają więcej możliwości niż ludzie biedni. Natomiast całościowa zmiana w zachowaniach ma znaczenie dla transformacji systemowej. Elity nadal kontrolują zasoby, procesy komunikacji i procesy podejmowania decyzji, lecz nacisk społeczny jest coraz bardziej wymagający, precyzyjny i wymagający¹¹.

Akcje protestacyjne, jakie odbyły się w Seattle podczas szczytu Światowej Organizacji Handlu (WTO) w listopadzie 1999 roku, a które były początkiem całej serii protestów organizowanych przez ruch alterglobalistów, wskazuje na rosnącą świadomość i zapotrzebowanie społeczne na większą przejrzystość, reprezentację i regulację w warunkach potęgującej się globalizacji. Masowy protest w Seattle nie pojawił się oczywiście znikąd. Był efektem długiego łańcucha wydarzeń, kampanii, działalności ruchów społecznych, wywodzących się z akcji protestacyjnych lat 60. Ewolucja nowych ruchów społecznych przyniosła jednak istotne zmiany, przede wszystkim wytworzyła się nowa globalna perspektywa wśród uczestników ruchów. Ruchy społeczne lat 60. miały charakter globalny, akcje protestu

⁸ J.N. Rosenau, *Sovereignty In a Turbulent World*, [w:] G.M. Lyons, M. Mastanduno (red.), *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, Baltimore 1995, s. 204.

⁹ J.N. Rosenau, *The Study of World Politics, Volume: globalization and governance*, New York 2006, s. 38.

¹⁰ Tamże, s. 39.

¹¹ Tamże.

odbywały się w zasadzie wszędzie, poza Antarktydą¹². Kiedy przyglądamy się ruchowi alterglobalistów to nie jest to solidarność i wsparcie rozprzestrzenione geograficznie, ale walka polityczna prowadzona globalnie przez globalną sieć. Właściwie sieć sieci, zróżnicowany ruch ruchów sprzeciwiający się logice i kierunkowi globalizacji w wydaniu wielkich korporacji, urynkowieniu wszelkich procesów, także społecznych oraz asymetrycznej liberalizacji gospodarczej prowadzonej pod egidą grupy G8, Światowej Organizacji Handlu (WTO), Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), Banku Światowego (WB) i innych organizacji międzynarodowych. Demonstracje w Seattle rozpoczęły całą serię protestów – wydarzeń, których geograficzna choreografia była odbiciem spotkań na szczytach władzy, w których uczestniczyła ogromna rzesza publiczności, połączonych sprzeciwem wobec wartości i interesów nowego porządku globalnego¹³. Odbłyły się w akcje przeciw MFW w kwietniu 2000 roku, i wkrótce potem, na jesieni w Pradze. W 2001 r. w ramach *People Global Action* (PGA)¹⁴ zorganizowano konferencje planujące w USA, Włoszech i Boliwii, przeprowadzono pięć potężnych kampanii, mobilizując uczestników do działania na trzech kontynentach: pierwsze Światowe Forum Społeczne (WSF) w Porto Alegre w Brazylii, gdzie zebrało się ponad 20 000 uczestników z całego świata; na wiosnę 2001 roku działacze ruchu z Kanady i USA zablokowali szczyt strefy wolnego handlu obu Ameryk w Quebecu. W Europie aktywiści przemieszczali się z jednej manifestacji na drugą, najpierw akcja związana ze szczytem Unii Europejskiej w Szwecji, potem burzliwe wystąpienia podczas szczytu G8 we Włoszech. Atak na World Trade Center 11 września 2001 roku utrudnił organizację masowych protestów, tym niemniej podejmowane były rozmaite działania, jak chociażby spotkania w Indiach (125000 osób) w 2004 roku, w Brazylii (150000 osób) w 2005 roku. Prowadzone były na całym świecie akcje skierowane przeciw wielonarodowym korporacjom, w Meksyku w 2003 roku, w Rosji w 2006 roku, w Japonii w 2008 roku¹⁵.

Działania przeciw ponadnarodowym instytucjom i prowadzenie ich na poziomie globalnym wynikają z przemieszczania się władzy. Uczestnicy ruchów społecznych zdają sobie sprawę z tego, że proces podejmowania decyzji przenosi się, odbywa się w coraz mniejszym stopniu w for-

¹² M. Maeckelbergh, *The Will of the Many. How the Alterglobalisation Movement is Changing the Face of Democracy*, New York 2009, s. 9.

¹³ M. Castells, *Communication power*, Oxford, New York 2009, s. 339.

¹⁴ Ponadnarodowa przestrzeń debaty i uczestnictwa, w postaci rozmaitych spotkań i konferencji.

¹⁵ M. Maeckelbergh, *The Will of the Many...*, s. 10.

malnych demokratycznych strukturach państw narodowych, że rośnie ekonomiczna współzależność państw i wielkich korporacji, że rośnie autonomia władzy wykonawczej w ramach państwa właśnie ze względu na wzrost znaczenia relacji z instytucjami i strukturami rządu na poziomie globalnym. Tradycyjne kanały wpływu na rządy (*via* parlament i partie polityczne) wydają się nieefektywne i mało pociągające. Ruch alterglobalistów mobilizuje różnorodną sieć grup i jednostek na poziomie globalnym.

Niewątpliwie ruchy społeczne stanowią *continuum* aktywności społecznej (nawet gdy jest przez długi czas uśpiona), jednakże na skalę i zakres działań dzisiejszych ruchów wpływ miała transformacja technologiczna i organizacyjna o charakterze sieciowym, której spoiwem czy elementem konstytutywnym jest komunikacja.

Transformacja jest procesem naturalnym, zmianę społeczną cechuje wielowymiarowość. Związana jest z przemianą w sposobie postrzegania, myślenia zarówno jednostek jak i całych zbiorowości. Wszelkie zmiany w zachowaniach i działaniach społecznych nie pozostają bez wpływu na wartości, normy i instytucje społeczne, polityczne. Instytucje wynikają z wcześniejszych praktyk społecznych, te zaś są emanacją relacji władzy. Instytucje są zatem odbiciem stosunków władzy, wytworem kompromisu politycznego i ścierania się różnych interesów i wartości. „Interakcja między zmianą kulturową a zmianą polityczną tworzy zmianę społeczną. Zmiana kulturowa oznacza zmianę wartości i przekonań społecznych na tak dużą skalę, że obejmuje całość społeczeństwa. Zmiana polityczna oznacza, że instytucje przesiąkają nowymi rozprzestrzeniającymi się kulturowo wartościami. Oczywiście żaden proces zmiany społecznej nie następuje całościowo i natychmiastowo. Zmian jest wiele i przechodzą w odmiennym tempie w różnych grupach, na różnym terenie i w różnych miejscach. Zbiór tych wszystkich zmian, włącznie z ich sprzecznościami, zbieżnościami i rozbieżnościami tworzy tkanę zmiany społecznej. Zmiany nie są automatyczne. Wynikają z woli aktorów społecznych, którzy zgodnie ze swoimi zdolnościami emocjonalnymi poznawczymi wchodzą w interakcje ze sobą nawzajem oraz ze swoim otoczeniem”¹⁶.

Komunikacja jest tym, co formuje ruchy społeczne, to proces powiązywania jednostek w grupy. „Tworzenie się wspólnoty nie jest zdalnie sterowane przez centrum dowodzenia, nie jest też wykwitem spontanicznej harmonii wśród jednostek, wyłania się w przestrzeni *pomiędzy*,

¹⁶ M. Castells, *Communication power*, Oxford, New York 2009, s. 300.

w społecznej przestrzeni komunikacji”¹⁷. Manuel Castells zwraca uwagę, że sieci komunikacyjne przyczyniają się do zmiany społecznej, tworząc tym samym nową przestrzeń publiczną. Tworzenie się nowej świadomości społecznej, dotyczącej na przykład ekologii i globalizacji, jest wynikiem działalności sieci ruchów społecznych, wykorzystujących nowe technologie komunikacyjne (w tym Internet) do mobilizacji, koordynacji i działalności¹⁸.

Inaczej rzecz ujmując, sieciowość i złożoność interakcji społecznych prowadzi do wyłaniania się nowej publicznej przestrzeni rządzenia, która charakteryzuje się „miękkimi” sposobami sterowania procesami decydowania i co za tym idzie tworzenia regulacji. Negocjacje, perswazja konstytuują takie niehierarchiczne sposoby dochodzenia do decyzji, tworzenia zasad i regulacji. Globalizacja, albo raczej jej skutki, stanowi kontekst sytuacyjny. Kwestie i problemy społeczne, ekonomiczne i ekologiczne narastają i wymagają reakcji, której nie są w stanie zapewnić ani poszczególne państwa ani istniejący międzynarodowy system regulacji¹⁹. Co więcej sugeruje, że przydałyby się regulacje dotyczące transnarodowych problemów społecznych, ekologicznych czy jeszcze innych, napotykają na zdecydowany opór. Podkreśla się, że prawo międzynarodowe jest adekwatne w odniesieniu do handlu czy finansów, ale zupełnie nie do zastosowania do kwestii poza ekonomicznych. Jednakże problem regulacji na poziomie globalnym jest czymś, z czym przyjdzie nam się zmagać w najbliższej przyszłości.

Po II wojnie światowej regulacje na poziomie międzynarodowym były wynikiem negocjacji międzyrządowych, w wyniku których podpisywano umowy i traktaty. W zasadzie prawie nie istniały inne drogi tworzenia formalnych regulacji ponadpaństwowych. Podmioty pozapaństwowe miały co prawda dostęp i mogły wywierać wpływ na różne organizacje międzynarodowe (np. na niektóre agendy ONZ), lecz w sposób mocno ograniczony. Ostatnimi czasy restrykcje uczestnictwa organizacji pozarządowych są mniejsze, ale nadal dopuszczenie dotyczy tylko niektórych spotkań (np. Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu), a możliwość brania udziału w dyskusjach i podejmowaniu decyzji jest znikoma.

¹⁷ M. Hardt, A. Negri, *Multitude*, London 2004, s. 222.

¹⁸ M. Castells, *Communication power*, Oxford, New York 2009, s. 303.

¹⁹ R.D. Lipschutz, C. Fogel, *Regulation for rest of us' Global civil society and the privatization of transnational regulation*, [w:] R.B. Hall, T.J. Biersteker (ed.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge, New York 2007, s. 116.

Jest też druga strona medalu, gdyż tworzą się różne normy międzynarodowe, jak chociażby w sektorze finansowym, wielokrotnie też zdarzało się, że rozstrzygnięcia WTO brały górę nad prawem krajowym, a zwłaszcza Porozumienie w sprawie Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej²⁰ jest czymś, co rzeczywiście działa. Przy czym trzeba zauważyć, że nie wytworzył się żaden zespół zasad – odpowiednik *welfare state*, tyle że na poziomie ponadpaństwowym, który by zapewnił pewien stopień przejrzystości, reprezentatywności i równości w tworzeniu i wprowadzaniu w życie regulacji prawnych. Powszechnie uważa się, że ratyfikacja regulacji międzynarodowych przez krajowe parlamenty jest tym, co zaspokaja potrzebę udziału społecznego²¹.

Przełom wieków XX i XXI przyniósł zmiany w uczestnictwie politycznym aktorów pozapaństwowych. Samo w sobie takie uczestnictwo nie jest czymś nowym, to co zdumiewa to zasięg i zakres działalności ponadnarodowych organizacji pozarządowych na wszystkich poziomach procesu politycznego. Nie chodzi tu tylko o zaangażowanie i aktywność na poziomie międzynarodowym, tworzenie ponadpaństwowych sieci i sojuszy, lecz o współtworzenie coraz większej liczby publiczno-prywatnych i prywatnych „transnarodowych reżimów” w celu porządkowania negatywnych przejawów zjawisk ekologicznych i społecznych. Podmioty społeczne pełnią szereg ról – obserwatorów przy wyborach, doradców przy projektach ONZ, twórców i realizatorów różnorodnych norm i regulacji²². Wiele z tych prywatnych organizacji stworzyło liczne programy mające na celu poprawienie standardów ekologicznych, do których muszą dostosowywać się producenci. Organizacje te roszczą sobie prawo do reprezentowania interesu publicznego. Przejmują funkcje zazwyczaj wypełniane przez regulacje rządowe, mogą też wpływać lub zmieniać programy rządowe dotyczące ochrony środowiska. Stanowi to wyzwanie dla monopolu regulacji prawnych państwa, uprawnienie do tworzenia regulacji zostaje rozproszone na wiele podmiotów, chociaż koncentruje się na specyficznych kwestiach i problemach. Taki rodzaj prywatnej władzy pojawia się, ponieważ podmioty prywatne, zwłaszcza organizacje pozarządowe, przejmują odpowiedzialność, której inne podmioty (także państwowe) nie chcą ponosić. Władza organizacji pozarządowych opiera się na fachowej wiedzy i umiejętnościach – prywatne organizacje wydają „eko

²⁰ *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS* – stanowi załącznik do Porozumienia w sprawie utworzenia Światowej Organizacji Handlu (WTO).

²¹ R.D. Lipschutz, C. Fogel, *Regulation for rest of...*, s. 116.

²² Tamże, s. 117.

marki” (etykietę ekologiczności), certyfikaty i ustanawiają ekologiczne standardy leśne, a wszystko to jest uznawane przez firmy producenckie²³. „Prywatne programy regulacji w zakresie ochrony środowiska potencjalnie mogą transformować polityczne instytucje krajowe i międzynarodowe, poprzez zmianę miejsca, dynamiki treści procesu podejmowania decyzji politycznych”²⁴.

Można się zastanawiać, jakie są przyczyny wyłaniania się takich procesów normotwórczych. Być może koszty globalizacji dla wielu grup społecznych są na tyle duże, że konieczna jest pewna interwencja. Ciekawszym i może trafniejszym wydaje się być spostrzeżenie, że pojawia się coś co nazywane zostało „autorytetem moralnym” – zadziałania mechanizmu sprawiedliwości społecznej na poziomie międzynarodowych zachowań i instytucji. Wobec tego, że państwa uciekają od kwestii sprawiedliwości społecznej, wytwarzają się struktury władzy o charakterze moralnym poprzez rozmaite prywatne projekty i kampanie.

Możemy zatem założyć, że mamy do czynienia z wytwarzaniem się swoistego systemu zbiorowego rozwiązywania problemów. Zmienia się konstrukcja państwa, ponieważ narodowy szczebel państwa traci monopol na dostarczanie dóbr publicznych, a państwowość ulega rozwarstwieniu, przypominając coraz bardziej skomplikowaną sieć powiązań na wielu poziomach. Nie możemy już po prostu powiedzieć, że państwa rozwiązują kwestie polityczne samodzielnie lub w porozumieniu z innymi państwami, nie dostrzegając przy tym rosnącego zaangażowania różnego rodzaju podmiotów społecznych. Niewątpliwie powstają nowe sposoby rządzenia – niehierarchiczne, sieciowe i kooperacyjne. Procesy globalizacji zatem otwierają szereg możliwości dla ruchów społecznych i innych form zaangażowania politycznego, ale z drugiej strony może to prowadzić do rozpadu istniejących zespołów przekonań, wartości i zachowań. Wyłania się wielopoziomowy układ działań politycznych, konstrukcja składająca się z państw, instytucji międzynarodowych, organizacji i sojuszy ponadnarodowych, lokalnych wspólnot, sieci ruchów i komunikacji społecznej. Następuje dezagregacja globalnego zarządzania problemami pozakrajowe i międzypaństwowe instytucje, odpowiedzialność i władza w znaczeniu funkcjonalnym rozprasza się na poziom lokalny i regionalny oraz poziom globalny. Tworzy się heterogeniczna struktura powiązań „wielu z wieloma”, władza ulega decentralizacji, często nabiera wyspecjalizowanego charakteru, tzn. ogniskuje się na konkretnych kwe-

²³ Tamże.

²⁴ E.E. Meidinger, [w:] R.D. Lipschutz, C. Fogel (red.), *Regulation for rest of...*, s. 117.

stiach i problemach. Ośrodki władzy wyłaniają się tam, gdzie powstaje próżnia, gdzie nikt nie chce wziąć na siebie odpowiedzialności. Władza zaś opiera się na umiejętnościach i fachowości, jaką dysponują sieci organizacji pozarządowych.

Reakcja

Zgodnie z wewnętrzną logiką rozwoju systemów złożonych, następuje proces rozpraszania rządu, tworzący nowy, polityczny pionowy i poziomy rząd sieci, współpracujących ze sobą rozstrzelonych instytucji państwowych i organizacji. W całości rządzenie przypomina skomplikowaną mozaikę interakcji, gdzie rządy wchodzą w relacje nie tylko między sobą, ale również z miriadą krajowych i ponadnarodowych aktorów reprezentujących różnorodne interesy. Co może wynikać z gęstniejącej sieci połączeń i powiązań, rozciągania ekonomicznej, społecznej oraz politycznej działalności poza granice państwa – nowe globalne mechanizmy polityczne?

Świat w coraz większym stopniu zaczyna przypominać ogromną i gęstniejącą pajęczynę. Rozwijają się sieci terrorystyczne, handlarzy bronią, handlarzy żywym towarem, handlarzy narkotyków, sieci prania brudnych pieniędzy i innej mniej lub bardziej wymyślnej przestępczości. Rządzący również tworzą sieci – wymiany informacji, koordynacji działań (na przykład w zwalczaniu przestępczości) rozwiązywania wspólnych problemów (takich jak chociażby ochrona środowiska). Sieci rządzenia to cecha charakterystyczna światowego porządku w XXI wieku. Przełom wieku i procesy globalizacji przyniosły nam rozwój sieci na wielu poziomach, państwowym, regionalnym i ponadnarodowym. Sieci mają charakter wielosektorowy, ponieważ tworzą ponadpaństwowe pomosty pomiędzy sektorem publicznym (władze państwowe, regionalne, lokalne i grupy międzyrządowe) a sektorem prywatnym i społeczeństwem obywatelskim.

Rządy poszczególnych państw mają coraz większy kłopot z samodzielny tworzeniem i realizowaniem polityki ze względu na globalizację, imigrację i nowe technologie informatyczno-komunikacyjne. Konstrukcja ponadnarodowych i globalnych sieci powiązań pomiędzy korporacjami, rządami, pozarządowymi, międzynarodowymi organizacjami, koalicjami elit może mieć dogłębny wpływ na nowy ład, ponieważ przekracza granice sfery publicznej i prywatnej, granice i interesy narodowe. To sieci, a nie państwo, stają się dominującym czynnikiem zarówno na poziomie kra-

jowym, jak i międzynarodowym²⁵. „Rządzenie zaczyna zastępować rząd, nieformalne sieci koordynacji zastępują formalne struktury dominacji. (...) Można nawet przypuszczać, że wielopoziomowy system rządzenia złożony z aktorów zbiorowych, z władzą nakładającą się na siebie, mógłby być równie skuteczny funkcjonalnie jak system zcentralizowany”²⁶.

Szereg wątpliwości budzi to, czy niekontrolowana decentralizacja i niekontrolowane sieci mogą zastąpić znany nam porządek międzynarodowy wyznaczany prawem i zobowiązaniami; co jest rozumiane pod pojęciem rządzenia w skali globalnej? „Rząd” oznacza władzę o charakterze formalnym i możliwość zastosowania przymusu, „rządzenie” zaś niekoniecznie musi opierać się na dominacji, przymusie, chodzi o realizowanie pewnych wspólnych celów. Dziś w systemie rządzenia traktowanego w kategoriach ponadnarodowych biorą udział nie tylko poszczególne państwa, ale także organizacje pozarządowe, grupy interesów, świat nauki, sektor prywatny (korporacje ponadnarodowe i globalny rynek kapitałowy). Rosnąca rola nieformalnych aktorów określa niehierarchiczną strukturę nowego układu²⁷. Co to jest rządzenie? Rząd i rządzenie oznaczają pewien system zasad. W przypadku rządu mówimy o układzie instytucjonalnym, rządzenie natomiast jest szerszym pojęciem. Rządzenie obejmuje zbiorową zdolność do działania, realizowania funkcji społecznych. Jest procesem społecznym odbywającym się w wielu miejscach, w różnym (choć czasem i w tym samym czasie), w którym biorą udział różnorodne organizacje. „W przeciwieństwie do rządu rządzenie nie musi się odnosić do szerokiej palety spraw, często tak jest, ale wiele procesów rządzenia dotyczy jednej kwestii”²⁸. W oczywisty sposób chodzi tu o mechanizm sterowania rozumiany nie jako rząd wyznaczający politykę i pozwalający innym ją realizować, ale o proces negocjacji politycznych partnerów z różnych sektorów: rządowego, publicznego, prywatnego i wolontariatu. Przy czym procesy te mogą mieć charakter formalny (mają legitymację instytucjonalno-prawną) i nieformalny (mechanizmu miękkiej władzy). Tak rozumiane mechanizmy sterowania mogą być równie skuteczne lub nieskuteczne, jak działania rządu²⁹.

²⁵ D. Ronfeldt, *Cyberdemocracy, Cyberspace, Cyberlogy*, Santa Monica 1991, s. 77–78.

²⁶ R.D. Lipschutz, J. Meyer, *Global Civil Society and Global Governance: The Politics of Nature from Place to Planet*, Albany 1996, s. 252.

²⁷ W.H. Reinicke, F.M. Deng, *Critical Choices: The United Nations, Networks and Future of Global Governance*, Ottawa 2000.

²⁸ J. Rosenau, *The Study of World Politics, Volume2: globalization and governance*, Routledge, London, New York 2006, s. 180.

²⁹ Tamże, s. 181.

Cechy charakterystyczne rządzenia:

1. Wielość ośrodków decyzyjnych, struktur jest tak skonstruowana, by zarządzać konfliktami społecznymi bez suwerennego centrum rządzenia. Nie istnieje wyraźna hierarchia, co nie znaczy, że struktury rządzenia nie mogą być wpasowane w sformalizowane formy hierarchiczne. Krótko mówiąc jest strukturą sieciową.
2. Struktura ma charakter otwarty i płynny, co oznacza brak terytorialności i dostęp różnorodnych aktorów oraz to, że skutki decyzji mają charakter rozproszony.
3. Podmiotami rządzenia są eksperci, przedstawiciele rządu i administracji rządowej, przedstawiciele sektora prywatnego (biznes, wolontariat).
4. W procesach i sieciach decyzyjnych kwestie i preferencje są określane przez aktorów zbiorowych.
5. Funkcjonują różne sposoby kontroli i koordynacji. Dominują negocjacje. Ważnym czynnikiem jest dochodzenie do kompromisu, uczenie się od siebie nawzajem. Jednakże współpraca przeplata się z rywalizacją.
6. Wszystko to razem wzięte prowadzi do wytwarzania się mniej formalnych sposobów podejmowania decyzji w ramach struktur, które nie są zbyt przejrzyste dla opinii publicznej i nie przystają do tradycyjnych instytucji demokracji przedstawicielskiej. Właściwie rządzenie oznacza osłabienie inicjatywy i kontroli parlamentarnej, legislatura pełni funkcję ratyfikacyjną³⁰.

Z racji faktu, że mamy do czynienia z siecią, elastyczną, zróżnicowaną i otwartą, w odniesieniu do rządzenia pojawia się określenie „rządzenia bez rządu”. Odpowiada ono tylko po części prawdzie, gdyż rządzenie nie polega tylko na nieformalnych interakcjach podmiotów publicznych i prywatnych. Instytucje są istotne i w gruncie rzeczy rządzenie odbywa się w „cieniu hierarchii”, co więcej – charakterystyczna dla państwa piramida procesu decyzyjnego może wpływać w istotny sposób na skuteczność interakcji między podmiotami publicznymi i prywatnymi³¹. A zatem, instytucje są ważne³², bo określają kwestie związane z legitymizacją,

³⁰ A. Benz, Y. Papadopoulos, *Governance and Democracy*, [w:] A. Benz, Y. Papadopoulos (ed.), *Governance and Democracy*, London, New York 2007, s. 2–3.

³¹ T.A. Börzel, T. Risse, *Public-private partnership: effective and legitimate tools of transnational governance?*, [w:] E. Grande, L.W. Pauly (ed.), *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, Toronto 2007, s. 196–197.

³² Sądzę, że powinno to zadowolić w jakimś chociaż drobnym stopniu wszystkich zwolenników neoinstytucjonalizmu, bo przecież to stanowi motyw przewodni tegoż podejścia.

z uprawnieniami do decydowania, czynią zachowania polityczne przewidywalnymi i przejrzystymi, łączą rządzących z rządzonymi. Dlatego też, rządzenie to nie jest polityka poza państwem, lecz tworzenie powiązań: na poziomie krajowym i regionalnym, to państwo tworzy instytucjonalne ramy dla rządzenia, na poziomie europejskim czy międzynarodowym, krajowe instytucje polityczne mają wpływ na tworzące się powiązania między podmiotami z państw członkowskich i innymi prywatnymi lub ponadnarodowymi podmiotami, do tego dołączają się instytucje europejskie i „reżimy międzynarodowe”³³.

A zatem, pomimo że państwa mają potężne narzędzia rządzenia to zmieniające się okoliczności wewnętrzne i zewnętrzne wymuszają rekonfiguracje i rozkorzenianie się władzy poza granice państwowe. Ale oprócz tego, wytwarzają się sieci wielosektorowe jako sposób współpracy i współdziałania w rozwiązywaniu wielu kwestii, które mają charakter ponadgraniczny, takich jak chociażby czyste środowisko, zdrowie czy bezpieczeństwo. Konieczne są sieci międzyrządowe, lecz współpraca i współdziałanie muszą obejmować także organizacje międzynarodowe, społeczeństwo obywatelskie i biznes. Ponieważ rośnie rola aktorów pozarządowych w tworzeniu polityki, wytwarzają się reżimy polityczne charakteryzujące się aktywnym zaangażowaniem uczestników publicznych i prywatnych.

Wyłaniają się zatem struktury rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej, cechujące się prywatyzacją władzy lub swoistą mieszkanką podmiotów publicznych i prywatnych. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP – *Public-Private Partnership*) nie jest także niczym nowym, jest mechanizmem rządzenia znanym i wykorzystywanym w krajach wysokorozwiniętych. To, co jest nowe i interesujące, to rosnące zaangażowanie i działalność partnerstwa publiczno-prywatnego, takie które wychodzi poza granice państwa. Zajmują się negocjowaniem i ustanawianiem globalnych standardów – na przykład Światowa Komisja ds. Zapór (WCD – *World Commission on Dams*). Tworzą mechanizmy umożliwiające dostarczanie dóbr i usług społecznych. Dobrym przykładem może tu być Globalny Sojusz na Rzecz Szczepionek i Szczepień (GAVI – *Global Alliance for Vaccines and Immunization*), który jest publiczno-prywatnym działaniem na rzecz zwiększenia stopy szczepień dzieci, dostarczenia nowych rodzajów szczepionek oraz funduszy na dokonywanie programu szczepień. Kolejnym przykładem są sieci wielosektorowe w obszarze mikrokredytów, które zrzeszają organizacje pozarządowe, przedstawiciele sektora publicznego oraz banki komercyjne, aby wesprzeć tego rodzaju finan-

³³ A. Benz, Y. Papadopoulos, *Governance and Democracy...*, s. 4.

sowanie. W ramach swojej działalności koordynują przyznawanie niewielkich kredytów w krajach rozwijających się, jednakże nie chodzi tu tylko o usługi czysto finansowe (choć niejednokrotnie przynoszą spore zyski). Ich działalność tworzy skutki socjopolityczne – zmienia sytuację kobiet (wsparcie dla przedsiębiorczości kobiecej), poprawia działalność samorządu na poziomie lokalnym (poprzez finansowanie programów edukacyjnych lub zdrowotnych)³⁴.

Inaczej rzecz ujmując, partnerstwo publiczno-prywatne stanowi formę relacji współpracy pomiędzy rządem, firmami nastawionymi na zysk i prywatnymi organizacjami *non-profit*, spełniającą funkcję tworzenia polityk, produkując nowe typy rządzenia. Rządzenie rozumiane jest w tym przypadku jako kreowanie i implementacja norm i zasad w celu dostarczania usług i dóbr, a które są wiążące dla uczestników³⁵. Odnosi się więc do ponadnarodowych układów instytucjonalnych charakteryzujących się dwiema cechami: po pierwsze, w procesie rządzenia biorą udział poza państwowi aktorzy (firmy, prywatne grupy interesu, organizacje pozarządowe); po drugie, dominują niehierarchiczne sposoby sterowania procesem (negocjowanie, przekonywanie, wzajemne uczenie się)³⁶.

Wydaje się, że sieciowe formy organizacji wykazują zdolności do działania i współpracy pomiędzy różnorodnymi aktorami, niekiedy z przeciwstawnych sobie obozów. Teraz możliwe jest współdziałanie w realizowaniu swoich celów przedstawiciele rządu, wielkich korporacji i organizacji pozarządowych. To właśnie efekt działania słabych więzi, charakterystyczny dla pewnego rodzaju sieci, jest skutecznym mechanizmem przekształcania napięć istniejących między tak różnymi uczestnikami w działania. Zdolność sieci do innowacji i uzyskiwania rezultatów jest pochodną struktury relacji między aktorami. Więzy powinny być luźne, ale na tyle bliskie, by były sterowalne. Główną zaletą sieci, czymś co umożliwi współpracę, jest różnorodność. Kiedy następuje ujednolicanie, instytucjonalizacja, wtedy sieć może tracić swoją przewagę wobec tradycyjnych hierarchii³⁷.

³⁴ J.M. Witte, W.H. Reinicke, T. Benner, *Networked Governance: Developing a Research Agenda*, referat na dorocznej konferencji ISA, Nowy Orlean 2002, <http://www.isanet.org/noarchive/Reinicke-Benner-Witte%20ISA%202002.pdf>, s. 15–16.

³⁵ T.A. Börzel, T. Risse, *Public-private partnership...*, s. 198.

³⁶ T. Risse, *Global governance and communicative action*, [w:] D. Held, A. McGrew (red.), *The Global Transformation Reader*, Cambridge 2003, s. 167.

³⁷ J.M. Witte, W.H. Reinicke, T. Benner, *Networked Governance: Developing a Research Agenda*, referat na dorocznej konferencji ISA, Nowy Orlean, <http://www.isanet.org/noarchive/Reinicke-Benner-Witte%202002.pdf>, s. 11.

Można przypuszczać, że horyzontalny system rządzenia mógłby być pomocny w rozwiązywaniu wielu skomplikowanych problemów, ponieważ pozwala na większą wymianę doświadczeń, gromadzenie wiedzy, ułatwia przejrzyste negocjacje prowadzące do kompromisu, wskutek oddziaływania interakcji społecznych wytwarza rozmaite interesy wśród aktorów. Dynamika globalnych sieci politycznych dotyczy zarówno zachodzących w nich procesów, jak i struktury. Poza tym to nie chodzi tu tylko o proste zgromadzenie zasobów, ale o konstrukcję pozwalającą na zebranie różnorodnych zasobów. „Typowa sieć stanowi połączenie wolontariatu i legitymizacji związanych ze społeczeństwem obywatelskim, możliwości finansowych i interesów biznesu i zdolności do regulacji, implementacji i koordynacji państw i organizacji międzynarodowych³⁸.

Sieci wielosektorowe nie tylko zespalają istniejącą już wiedzę pochodzącą z różnych źródeł, ale często tworzą nową, gdy pojawia się konsensus w jakiejś spornej kwestii. Różnorodność informacji powoduje, że globalne sieci polityczne stosują model zewnętrznego zasilania stosowany w sektorze prywatnym i następuje oddolne zarządzanie informacjami. Nie jest to być może mechanizm doskonały, lecz na pewno otwarty i włączający. Ponadto umożliwia stałe uczenie się na popełnianych błędach oraz na osiągniętych sukcesach. Oczywiście sieciowe rządzenie nie jest wolne od ograniczeń. Im więcej aktorów w sieci tym większe mogą być koszty koordynacji i problemy z dogadaniem się. Z drugiej strony im większa liczba uczestników tym większa otwartość, akceptacja dla rezultatów i skuteczność działania sieci³⁹. Przy czym należy pamiętać, że sieci mają raczej dopełniać niż zastępować tradycyjne mechanizmy rządzenia. Sieci nie tworzą prawa, lecz wspierają tworzenie się norm i standardów, dostarczają dóbr publicznych, pomagają wprowadzać w życie porozumienia. Sieci współistnieją i współewoluują wraz z innymi typami rządów – państwowych, regionalnych, ponadnarodowych i innych⁴⁰.

Globalne sieci polityczne przybierają różne formy. Można jednak wskazać na pewne cechy, które różniłyby je od tradycyjnych organizacji hierarchicznych. Jak się wydaje, istotne są: współzależność, elastyczność,

³⁸ Tamże.

³⁹ Tamże, s. 12.

⁴⁰ Jednakże taka współewolucja ma swoje konsekwencje w tworzeniu nowych struktur opartych na rozpraszaniu się władzy i tworzeniu niehierarchicznych zbiorowości. Ale współewolucja pozwala ewoluującym podmiotom na „stwarzanie wyzwania” sobie nawzajem w sposób postępujący. Szybki rozwój jest możliwy poprzez powolne i automatycznie generowanie wyzwań. J.H. Miller, S.E. Page, *Complex Adaptive Systems: An Introduction to Computational Models of Social Life*, Princeton 2007, s. 238.

otwartość i uzupełnianie się⁴¹. Współzależność oznacza, że konieczna jest współpraca pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi grupami, nikt nie jest w stanie rozwiązać samodzielnie danego problemu. Wobec tego budowane są pomosty między sektorem publicznym, prywatnym i społeczeństwem obywatelskim. Elastyczność i otwartość jest przyczyną i skutkiem różnorodności uczestników, ułatwia też współpracę i stały proces uczenia się. W efekcie, mamy do czynienia z urozmaiconym i wzajemnie się uzupełniającym środowiskiem negocjacji politycznych⁴².

Przy czym należy pamiętać, że sieci wielosektorowe to zjawisko względnie nowe, toteż trudno jest nakreślić jakiś konkretny model działania. Można natomiast wskazać na pewne funkcje, jakie takie sieci wypełniają, chociaż niekoniecznie wszystkie razem: ułatwianie negocjacji i tworzenie standardów globalnych; zbieranie i rozpowszechnianie informacji; dostarczanie publicznych dóbr o charakterze globalnym. Niektóre z sieci służą jako innowacyjny mechanizm wprowadzania w życie traktatów międzyrządowych⁴³.

W kategoriach przestrzeni publicznej sieci wielosektorowe, tworzące się formy partnerstwa publiczno-prywatnego, mogą mieć mniej lub więcej autonomii. Można je zatem podzielić na następujące typy:

1. Stanowiące formę stałych konsultacji i włączenia podmiotów prywatnych do systemu negocjowania zasad międzynarodowych. To najczęściej występujący typ PPP. Zważywszy na rosnące skomplikowanie negocjacji międzynarodowych, czy mówimy o zmianach klimatycznych, nierozprzestrzenianiu broni atomowej, czy handlu międzynarodowym, to większość rządów i organizacji międzynarodowych dołącza podmioty pozarządowe do swoich delegacji. Współpraca w sektorze prywatnym – między organizacjami pozarządowymi a biznesem – jest szczególnie widoczna i skuteczna w przypadku takich kwestii, jak prawa człowieka i ochrona środowiska, ale także w takich obszarach, jak gospodarka i bezpieczeństwo międzynarodowe. Wielonarodowe korporacje i organizacje pozarządowe uzyskały formalny dostęp do międzynarodowych negocjacji i organizacji (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Świa-

⁴¹ T. Benner, W.H. Reinicke, J.M. Witte, *Multisectoral Networks in Global Governance: Towards Pluralistic System of Accountability*, [w:] D. Held, M. Koenig-Archibugi (ed.), *Global Governance and Public Accountability*, Malden 2005, s. 72–73.

⁴² J. Rosenau, *The Study of World Politics, Volume 2: globalization and governance*, s. 176.

⁴³ J.M. Witte, W.H. Reinicke, T. Benner, *Networked Governance: Developing a Research Agenda*, referat na dorocznej konferencji ISA, Nowy Orlean, <http://www.isanet.org/noarchive/Reinicke-Benner-Witte%202002.pdf>, s. 13–17.

towa Organizacja Handlu), a kampania na rzecz Zakazu Min Lądowych otrzymała status obserwatora podczas negocjacji w Ottawie.

2. Będące przedmiotem delegowania przez państwa i organizacje międzynarodowe prywatnym podmiotom pewnych funkcji. Często stosowane w procesach standaryzacji technologicznej i kontraktowaniu usług publicznych. Stanowią coś w rodzaju prywatnej samoregulacji w cieniu hierarchii. Przykładem może być Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (ISO) i Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN). Jeśli chodzi o kontraktowanie usług, to zwłaszcza w przypadku pomocy rozwojowej i humanitarnej ONZ i UE zlecają odpowiednie działania i zadania, organizacjom charytatywnym, religijnym, pozarządowym. Ciekawym przypadkiem jest przejmowanie jednej z podstawowych funkcji państwa, jaką jest monopol na legalne używanie siły przez podmioty prywatne, takie jak firmy wojskowe.

3. Współdecydujące w procesie tworzenia i wprowadzania w życie zasad i norm międzynarodowych. Oczywiście to państwa nadal są głównym podmiotem stanowienia i realizowania prawa międzynarodowego, jednak zarówno związki zawodowe jak i organizacje pracodawców stają się ważnymi partnerami negocjacji (np. Międzynarodowa Organizacja Pracy – ILO). Przykładem PPP tego typu może być Światowa Komisja d/s Zapór Wodnych – *World Commission on Dams* (WCD), struktura wielosektorowa obejmująca przedstawicieli rządowych planujących budowy, firmy mające realizować projekty i zainteresowane tamami grupy ochrony środowiska⁴⁴. W UE funkcjonują „otwarte metody koordynacji”, narzędzie współpracy między sektorem publicznym i prywatnym (biznes).

4. Stanowiące prywatne regulacje w cieniu hierarchii. Wynikają z sytuacji, w której rządy i organizacje międzynarodowe wymuszają niejako wprowadzenie pewnych norm na podmiotach prywatnych. Przykładami mogą być wprowadzenie pod naciskiem WTO przez Międzynarodową Federację Stowarzyszeń Producentów Farmaceutycznych kodeksu postępowania, a także porozumienie „Bezpieczna przystań” między Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi, a związana z dyrektywą o ochronie danych osobowych, podobna sytuacji, w której podmioty prywatne (biznes) dobrowolnie zgadza się na przyjęcie ostrzejszych niż w USA standardów ochrony prywatności, a funkcjonujących w UE⁴⁵.

Przełom wieków i procesy globalizacji przyniosły nam rozwój sieci na wielu poziomach, państwowym, regionalnym i ponadnarodowym.

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ T.A. Börzel, T. Risse, *Public-private partnership...*, s. 199–203.

Sieci mają charakter wielosektorowy, ponieważ tworzą ponadpaństwowe pomosty pomiędzy sektorem publicznym (władze państwowe, regionalne, lokalne i grupy międzyrządowe) a sektorem prywatnym i społeczeństwem obywatelskim. Pojawia się coraz więcej kwestii i problemów, które nie tylko przekraczają granice państw, ale także poszczególni aktorzy publiczni nie są w stanie sami rozwiązać. Zasięg geograficzny, tempo ekonomicznej i społecznej aktywności oraz rosnące skomplikowanie materii politycznej powodują, że instytucje i politycy mają trudności z odpowiednim reagowaniem. Ponadto, liberalizacja polityczna i zmiany technologiczne otworzyły „przepaść uczestnictwa”, gdyż zarówno jednostki, jak i organizacje społeczne, czują się wykluczone z procesów podejmowania decyzji⁴⁶.

Konsekwencje

Powyższe rozważania pokazują problemy rządzenia, których nie sposób rozwiązywać wyłącznie w instytucjonalnych ramach państwa narodowego. Szeroko pojmowane bezpieczeństwo społeczne, ochrona środowiska naturalnego i ziemi rolnej, walka z terroryzmem i innymi zagrożeniami, rozwój struktur regulacyjnych zapewniających rozwój krajom biednym, a w krajach bogatych zrównoważany dobrobyt, wszystko to nie są w stanie zapewnić poszczególne systemy państwowe w pojedynkę. Trudno oprzeć się stwierdzeniu, że przyszło nam żyć w „ciekawych czasach” innowacji w tworzeniu skutecznych mechanizmów rozwiązywania problemów rozproszonych poza konwencjonalne granice państwa. Dezagregacja procesów rządzenia polega na współistnieniu form ponadpaństwowych i międzynarodowych oraz wprowadzaniu regionalnych i lokalnych instytucji zarządzania politycznego. Mamy zatem do czynienia z przekraczaniem granic państwa struktur władzy, skutkiem czego powstaje nowy porządek rządzenia, oparty na innych zasadach niż porządek polityczny państwa narodowego. Nowe formy rządzenia charakteryzują się następującymi cechami:

1. Mają transnarodowy zasięg, gdyż wiążą różne poziomy terytorialne i różnorodne podmioty (publiczne i prywatne). Przekraczają też granicę pomiędzy polityką krajową i zagraniczną, między sferą publiczną

⁴⁶ T. Benner, W.H. Reinicke, J.M. Witte, *Multisectoral Networks in Global Governance: Towards Pluralistic System of Accountability*, [w:] D. Held, M. Koenig-Archibugi (ed.), *Global Governance and Public Accountability*, Malden 2005, s. 69–71.

i prywatną, łącząc różne typy podmiotów i organizacji (państwa, organizacje międzynarodowe, formy ponadnarodowej integracji regionalnej, grupy interesu, organizacje pozarządowe.

2. Mają charakter funkcjonalny w tym sensie, że zorientowane są na rozwiązywanie problemów funkcjonalnych, czy to pojedynczych, czy zbioru problemów. Są jednocześnie ograniczone problemowo, lecz mogą być rozszczerzone terytorialnie.
3. Wykazują duży stopień skomplikowania i samoorganizacji. Architektura instytucjonalna jest złożona. Uczestnictwo jest otwarte, płynne i zmienne, interakcje tylko częściowo są sformalizowane i ustabilizowane⁴⁷.

Wyłania się zdezagregowany system złożonego rządzenia. Istnieje istotna różnica w sposobie zbiorowego rozwiązywania problemów w porównaniu do państwa narodowego. Konstrukcja polityczna państwa ulega zmianie, ponieważ różne poziomy rządzenia są jednocześnie zróżnicowane i zintegrowane. Państwo nadal jest istotnym i niezastąpionym czynnikiem, lecz traci swoją suwerenność, bowiem traci monopol na tworzenie dobra zbiorowego. Decyzje wiążące zbiorowość już nie są podejmowane wyłącznie przez państwo lub poprzez umowy międzypaństwowe, włączone do tego zostały różnorodne podmioty społeczne. Jedni nazywają to „państwem sieciowym”, inni „transnarodowym państwem współdziałania (*transnational cooperation state*)⁴⁸.

Wydaje się, że działania sieci wielosektorowych dołączają do gęstniejącej i coraz bardziej skomplikowanej sieci globalnych interakcji. Spontaniczne powstawanie nowych mechanizmów kierowania, takich jak sieci, sojusze i partnerstwo publiczno-prywatne prowadzi do bardzo trudnej do kontrolowania sytuacji. Ponieważ globalne sieci polityczne otworzyły nowe kanały uczestnictwa, pojawił się istotny problem odpowiedzialności. Podobna kwestia pojawia się w odniesieniu do sieci międzyrządowych.

Istotne znaczenie w tym kontekście ma fakt, że sieci polityczne są dopełnieniem procesów politycznych. Sieci wspierają różnorodną działalność społeczną, polityczną, ekonomiczną i kulturalną, ale nie stanowią prawa. W dodatku same w sobie umykają konwencjonalnym mechanizmom i pojęciom odpowiedzialności. Sieci są rozproszonymi, złożonymi

⁴⁷ E. Grande, L.W. Pauly, *Complex sovereignty and the emergence of transnational authority*, [w:] E. Grande, L.W. Pauly (ed.), *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, Toronto 2007, s. 286.

⁴⁸ U. Beck, *World Risk Society and changing foundations of transnational politics*, [w:] E. Grande, L.W. Pauly (ed.), *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, Toronto 2007.

i słabo zinstytucjonalizowanymi systemami współpracy, nie są ciałami przedstawicielskimi ani hierarchiami. Odpada zatem odpowiedzialność przed wyborcami i odpowiedzialność przed zwierzchnikami⁴⁹.

STRESZCZENIE

Następują istotne zmiany w strukturach władzy politycznej. Transformacja często jest opisywana w kategoriach zastępowania „rządu” „rządzeniem”. Powstaje pytanie, czy nowy sieciowy porządek współgra ze standardami demokratycznymi? Artykuł ma stanowić wkład w wyjaśnienie wyłaniania się nowych sposobów rządzenia oraz zjawiska ponadnarodowego współdziałania, które przekraczają granice podziału na „sferę publiczną” i „prywatną”, sfery jeszcze nie tak dawno wyraźnie od siebie oddzielone. Czytelnicy znajdą analizę kwestii związanych z problemem odpowiedzialności i legitymizacji (brak hierarchii, aktorzy publiczni i prywatni) i ocenę różnych proponowanych rozwiązań.

Agnieszka Rothert

THE MULTIDIMENSIONAL NATURE OF POWER NETWORK

Essential changes are taking place in political power structure. This transformation is often described as a shift from “government” to “governance”. The question is: if the new patterns of network order are compatible with democratic standards? This paper is a contribution to understand the emergence of new forms of governance and the phenomenon of transnational cooperation, which is above and beyond the division of public” and the “private” sphere, which were clearly separated up to now. The Readers can also find the analysis of accountability and legitimacy in networked structures of governance (no hierarchy, public and private actors) and evaluation of the various proposed solutions.

⁴⁹ Tamże, s. 74.

Tatiana Majcherkiewicz

Wybory samorządowe, partie parlamentarne a wzory tworzenia koalicji w samorządach wojewódzkich

SŁOWA KLUCZOWE:

*wybory, sejmiki wojewódzkie, koalicje,
system polityczny, partie parlamentarne*

STUDIA I ANALIZY

Wstęp

Celem tego artykułu jest analiza wyników wyborów i kształtowania się systemu partyjnego w regionach oraz wzorów tworzonych tam koalicji. Po pierwsze, stawiane jest pytanie dotyczące stopnia instytucjonalizacji systemu partyjnego na szczeblu regionalnym; ilości komitetów wyborczych, udziału partii parlamentarnych, koalicji wyborczych oraz ugrupowań lokalnych. Kolejna kwestia dotyczy stabilności i chwiejności tego systemu. Postawione zostanie pytanie: czy w kolejnych wyborach dochodzi do wymiany ugrupowań politycznych obecnych w sejmikach oraz jakie są główne osie podziałów¹.

Polityka regionalna to polityka koalicyjna. W pierwszej kadencji samodzielne rządzenie możliwe było w pięciu województwach, ale w po wyborach w 2002 i 2006 r. wynik ponad 50% mandatów dla jednej partii osiągnięto tylko w przypadku jednego województwa. W odniesieniu do wzorów tworzenia koalicji regionalnych hipoteza badawcza zakłada, że określone są one przez podziały polityczne kształtowane na szczeblu

¹ R. Markowski, *System partyjny czy zbiorowisko partii? O stabilnym rozchwianiu polskiej polityki*, [w:] M. Marody (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Warszawa 2007.

centralnym. W dwóch pierwszych kadencjach podział na partie post-solidarnościowe i postkomunistyczne wywierał silny, a czasami determinujący, wpływ na tworzone w sejmikach wojewódzkich koalicje. W trzeciej kadencji zakłada się, że podjęto bezpośrednie działania zmierzające do odtworzenia koalicji rządowej poprzez zmianę ordynacji wyborczej (blokowanie list).

Ważną kwestię stanowi także ciągłość i zmiana aktorów regionalnych – jak stabilne są koalicje i zarządy województw (czy dochodzi do zmiany koalicji i odwołania zarządów województw w trakcie trwania kadencji oraz czy po wyborach ponownie wybierani są marszałkowie województwa z poprzednich kadencji?).

Wybory do sejmików w 1998 r.

Pierwsze wybory do sejmików odbyły się 11 października 1998 r. Przyjęta ordynacja wyborcza sprzyjała ograniczeniu liczby ugrupowań politycznych. W samorządzie wojewódzkim wprowadzono wybory proporcjonalne i utworzono okręgi liczące od 5 do 15 mandatów. Od kandydata na radnego sejmiku wymagano także zgromadzenia co najmniej 300 podpisów. Podobnie jak w wyborach do Sejmu, wprowadzono pięcioprocentowy próg wyborczy² oraz metodę przeliczeniową d'Hondta, korzystną dla dużych partii³.

Pomimo przedwyborczych obaw dotyczących frekwencji i poparcia obywateli dla zmian (nowego ładu instytucjonalnego) udział w wyborach był stosunkowo wysoki⁴. W odniesieniu do sejmików frekwencja wyniosła 45,3%⁵. Wysoki był jednak odsetek głosów nieważnych: 3,4% w przypadku rad gmin, 7,4% rad powiatów i aż 9,5% w wyborach do sejmików. Tradycyjnie wysoki odsetek takich głosów może świadczyć o dele-

² Granice okręgów przygotowywane przez MSWiA wpłynęły na wynik wyborczy. Okręgi mniejsze wzmocniały większe ugrupowania i odwrotnie – okręgi duże korzystne były dla mniejszych komitetów. W okręgach mniejszych, np. w trzymandatowych, do zdobycia jednego mandatu niezbędne jest uzyskanie aż 33%, a w dziesięciomandatowych potrzebne jest tylko 10% głosów. Zróżnicowanie geograficzne w wielkości okręgów wyborczych powodowało, że próg ten w Małopolsce wynosił 17%, a w zachodniopomorskim 11%. A. Piasecki, *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989–2002*, Zielona Góra 2003, s. 150.

³ A. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 187.

⁴ *Najważniejsza jest frekwencja*, „Rzeczpospolita” 12.20.1998.

⁵ *Gminy lokalne, sejmiki partyjne*, „Rzeczpospolita” 24–25.10.1998, s. 3.

gitymizacji systemu, choć w przypadku tych wyborów samorządowych bardziej prawdopodobne jest, że wynikało to z niezajomości procedur wyborczych. Wśród głosów nieważnych w wyborach do sejmików 73,0%⁶ stanowiły karty bez dokonania wyboru⁷.

Wybory do sejmików zdominowane zostały przez główne partie ogólnopolskie⁸. Zwyciężyły cztery partie parlamentarne: AWS i UW oraz opozycyjne SLD i PSL (dominujący partner Przymierza Społecznego, w skład którego weszły też UP i KPEiR), utrwalając także na szczeblu regionalnym podział na postsolidarnościową centroprawicę i postkomunistyczną lewicę: SLD i PSL⁹. Podział sceny politycznej w regionach na dwa główne bloki miał decydujący wpływ na wzory tworzonych w sejmikach koalicji, które – podobnie jak na szczeblu centralnym – zawierały opierając się na podziale historycznym, odwołującym się do okresu socjalizmu¹⁰.

Siłę podziału dychotomicznego na poziomie województw ukazują poparcie dla dwóch głównych partii: AWS i SLD, oddano na nie trzy

⁶ *Wybory samorządowe 11 października 1998 r. część I: statystyka wyborów*, Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa 1998 r., s. 47.

⁷ W wyborach w 1990 r. oprócz 3% głosów uznanych za nieważne, dodatkowo 5% stanowiły te, w których nie dokonywano wyboru. J. Raciborski interpretuje oddawanie głosów bez skreśleń jako dziedzictwo dawnych socjalistycznych elekcji, kiedy to nie wymagano dokonywania wyboru kandydata. W wyborach samorządowych w 1994 r. głosów nieważnych było 1,6%, a bez dokonania wyboru 1,7%, co sugerowało uczenie się procedur demokratycznych przez wyborców. J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989–1995*, Warszawa 1997, s. 120 i 125.

Wybory do sejmików można uznać za szczególnie trudne, kilku kandydatów przypadało na jedno miejsce. Nastąpiła też zmiana procedur wyborczych. We wcześniejszych wyborach samorządowych system proporcjonalny obowiązywał w gminach liczących powyżej 40 tysięcy mieszkańców, a w wyborach 1998 r. w gminach powyżej 20 tysięcy. *Gminy lokalne, sejmiki...*, s. 3.

⁸ W wyborach do rad gmin inne ugrupowania niż partie parlamentarne (AWS, SLD, UW oraz te wchodzące w skład Ruchu Społecznego i Ruchu Patriotycznego „Ojczyzna”) uzyskały 68% głosów, do rad powiatów – 25% i sejmików – 2%. Wybory do sejmików okazały się w pełni zdominowane przez ogólnokrajowe partie. *Gminy lokalne, sejmiki...*, s. 3.

⁹ W opinii A. Szczerbaka wybory samorządowe przyczyniły się do wzrostu przejrzystości sceny politycznej, kształtującej się po wyborach parlamentarnych w 1997 r. Stały się kolejnym krokiem w jej konsolidacji. Potwierdziły one podział na dwa bloki polityczne: centroprawicę tworzoną przez partie postsolidarnościowe i postkomunistyczną centrolewicę. A. Szczerbak, *The Impact of the 1998 Local Election on the Emerging Polish Party System*, „Journal of Communist and Studies and Transition Politics” 1999, nr 3, s. 95.

¹⁰ G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce. (Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych)*, Warszawa 2000.

czwarte głosów – 78,5% (na poziomie powiatów połowę głosów, a na poziomie gmin tylko jedną czwartą)¹¹.

Piąta partia parlamentarna, ROP, która rok wcześniej uzyskała 5,5% głosów, znalazła się na obrzeżach głównego nurtu politycznego. W wyborach samorządowych ROP stworzył koalicję wyborczą Ruch Patriotyczny „Ojczyzna” zawierając koalicję wyborczą z KREiPR, Blokiem dla Polski oraz KPN-OP, który minimalnie przekroczył próg wyborczy w dwóch województwach (uzyskując po jednym mandacie).

Według obliczeń Włodzimierza Petroffa, porównującego poparcie dla głównych partii politycznych w wyborach parlamentarnych w 1997 r. z wynikami uzyskanymi przez nie w wyborach do sejmików, SLD zyskał 180 tysięcy głosów więcej, natomiast AWS straciła około 500 tysięcy głosów. Największe straty poniósł komitet wyborczy „Ojczyzna” – aż 750 tysięcy głosów. Zmalało także poparcie dla Przymierza Społecznego (PSL, UP i KPEiR), na które w wyborach do sejmików oddano 450 tysięcy głosów mniej niż rok wcześniej na tworzące go partie. Podobnie, UW straciła około 235 tysięcy¹².

Wpływy ogólnopolskich partii politycznych na szczeblu regionalnym wzmocnione zostały także przez bardzo liczną wśród kandydatów na radnych grupę parlamentarzystów. Kandydowało ponad 100 posłów i senatorów, a w niektórych przypadkach również liderzy partii: PSL i UP¹³.

Dwóm ugrupowaniom lokalnym udało się przekroczyć próg wyborczy: Wspólnocie Świętokrzyskiej (3 mandaty) i Mniejszości Niemieckiej w województwie opolskim. Mniejszość okazała się jedynym trwałym i silnym ugrupowaniem lokalnym. W wyborach w 1998 r. uzyskała w województwie opolskim drugi, bardzo dobry wynik, a jej przedstawiciel przez kilka miesięcy sprawował urząd marszałka¹⁴.

Korzystna dla większych ugrupowań ordynacja wyborcza spowodowała, że zwycięzcami okazały się dwie największe partie: AWS zdobyła 342 mandaty (40,1% z wszystkich mandatów), a SLD 329 (38%). Z kolejnych dwóch ugrupowań Porozumienie Społeczne uzyskało 89 mandatów, 10,5% wszystkich miejsc w sejmikach, a UW 76 (8,9%) (tabela 1).

¹¹ *Gminy lokalne, sejmiki...*, s. 3.

¹² J. Paradowska, *Ciasto czteropartyjne*, „Polityka” 1998, nr 51, s. 24.

¹³ A. Piasecki, *Wybory parlamentarne...*, s. 151–156.

¹⁴ W dwóch kolejnych wyborach do sejmików Mniejszość utrzymała swoje poparcie, co należy do rzadkości w związku ze znaczącymi zmianami zachodzącymi na scenie politycznej.

Tabela 1. Podział mandatów do sejmików w 1998 r. w ujęciu liczbowym i procentowym

Województwa	Liczba mandatów	SLD		AWS		UW		PS		Inne komitety wyborcze	
		I.	%	I.	%	I.	%	I.	%	I.	%
Dolnośląskie	55	25	45,5	19	34,5	9	16,4	2	3,6	–	–
Kujawsko-pomorskie	50	26	52,0	15	30,0	4	8,0	5	10,0	–	–
Lubelskie	50	16	32,0	20	40,0	2	4,0	12	24,0	–	–
Lubuskie	45	22	48,9	14	31,1	6	13,3	3	6,7	–	–
Łódzkie	55	24	43,6	19	34,5	3	5,5	9	16,4	–	–
Małopolskie	60	13	21,7	38	63,3	6	10,0	3	5,0	–	–
Mazowieckie	80	30	37,5	32	40,0	6	7,5	11	13,8	„Rodzina Polska”	1 1,2
Opolskie	45	14	31,1	11	24,4	4	8,9	3	6,7	Mniejszość Niemiecka	13 28,9
Podkarpackie	50	10	20,0	31	62,0	–	–	8	16,0	„Ojczyzna”	1 2,0
Podlaskie	45	13	28,9	25	55,6	2	4,4	5	11,1	–	–
Pomorskie	50	16	32,0	27	54,0	5	10,0	2	4,0	–	–
Śląskie	75	31	41,3	31	41,3	12	16,0	1	1,3	–	–
Świętokrzyskie	45	21	46,7	10	22,2	–	–	11	24,4	Wspólnota Świętokrzyska	3 6,7
Warmińsko-mazurskie	45	17	37,8	16	35,6	6	13,3	6	13,3	–	–
Wielkopolskie	60	29	48,3	21	35,0	5	8,3	5	8,3	–	–
Zachodniopomorskie	45	22	48,9	13	28,9	6	13,3	3	6,7	„Ojczyzna”	1 2,2
Ogółem	855	329	38,6	342	40,1	76	8,9	89	10,5	19	2,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie Gminy lokalne, sejmiki..., s. 3.

Powstanie samorządu wojewódzkiego wywołało wśród liderów politycznych dyskusję na temat sposobu zawierania lokalnych i regionalnych koalicji¹⁵. Marian Krzaklewski nawoływał do pozostania wiernym układowi rządowemu: „nasz rząd, nasz samorząd”¹⁶. Natomiast politycy UW (między innymi poseł Jan Lityński) twierdzili, że polityka lokalna rządzi się własnymi regułami¹⁷. Rządowy partner koalicyjny odbierał to jako chęć zawierania różnych sojuszy, także z SLD. Mirosława Grabowska uważała, że gorszy wynik UW w wyborach do sejmików, w porównaniu z wcześniejszymi o rok wyborami parlamentarnymi powodował, że partia straciła pozycję „rozgrywającego” – była zbyt słaba, aby wybierać partnera koalicyjnego¹⁸. Po wyborach UW weszła w koalicję z AWS w pięciu województwach. Ze względu na możliwość zawierania sojuszy za zwycięzcą było PSL, które podobnie jak w Sejmie (od przełomu I i II kadencji), odbierane było jako partia „obrotowa”, zdolna do zawierania koalicji po prawej i lewej stronie. Na początku kadencji Stronnictwo weszło w koalicje aż w 9 województwach, w 8 z SLD, w trzech przypadkach otrzymując również stanowiska marszałków.

Pomimo uzyskania największej liczby mandatów przez AWS, silnie zróżnicowane regionalnie poparcie dla tej partii spowodowało, że zwyciężyła ona w 6 sejmikach. W dziewięciu sejmikach najlepszy wynik uzyskało SLD, a w województwie śląskim obie partie zremisowały; rozstrzygające znaczenie miał wybór koalicjanta przez UW.

Bezpośrednio po wyborach AWS rządziła samodzielnie lub w koalicji z UW w połowie województw. W dwóch wypadkach koalicje rozszerzono o trzeciego partnera: PSL lub Mniejszość Niemiecką. Pod koniec kadencji AWS zachowała władzę tylko w pięciu województwach. Z wyjątkiem województwa śląskiego, rozpadły się koalicje we wszystkich regionach, gdzie możliwe było stworzenie alternatywnych porozumień.

W czterech województwach: małopolskim, podkarpackim, pomorskim i podlaskim, AWS mogła rządzić samodzielnie. W województwie małopolskim AWS uzyskała najlepszy wynik w kraju, 63% mandatów, i rządziła samodzielnie, ciesząc się nieformalnym poparciem UW. Marszałkiem został Marek Nawara (wybrany ponownie na to stanowisko

¹⁵ T. Majcherkiewicz, *Challenges of Coalition Building in Poland: Experiences of Central and Regional Politics* „NISPAcee News 2005, nr 2, s. 1–10.

¹⁶ *Nasz rząd, nasz samorząd – apeluje Krzaklewski*, „Rzeczpospolita” 21.10.1988, s. 3.

¹⁷ A. Bogusz, D. Macieja, *Wybory po wyborach*, „Wprost” 1998, nr 45, s. 6.

¹⁸ M. Subotić, *Tylko czterech uczestników*, „Rzeczpospolita” 02.11.1998.

w 2006 r.)¹⁹. Podobnie w podkarpackim i podlaskim – w zarządzie województwa znaleźli się wyłącznie przedstawiciele AWS.

Koalicja odzwierciedlająca układ rządowy powstała w województwie pomorskim. Marszałkiem został Jan Zarębski, przedstawiciel AWS (podobnie w czterech pozostałych województwach, gdzie stworzono koalicje AWS-UW, stanowisko marszałka przypadło AWS). Na Pomorzu zarząd województwa wstrząsały liczne konflikty polityczne i indywidualne, np. odwołanie wicemarszałka Jacka Kurskiego (AWS). Zmiany polityczne zachodzące na prawicy znajdowały bezpośrednie odzwierciedlenie w polityce regionalnej. W październiku 2001 r. ogłoszono powstanie nowej koalicji UW-PO-RS (bez AWS)²⁰. Polityka centralna bezpośrednio odzwierciedliła się też w zmianach kadrowych; jesienią 2001 r. w związku z objęciem funkcji posłów mandaty wygasły aż sześciu radnym.

W województwie śląskim również powstała koalicja AWS-UW. Marszałkiem został wieloletni burmistrz Cieszyna Jan Olbrycht. Na początku 2000 r. doszło do kryzysu koalicyjnego. Wśród radnych sejmiku śląskiego dziesięć osób pełniło równocześnie funkcje posłów, co przyczyniało się do przenoszenia na grunt regionu polityki centralnej i konfliktów z koalicji rządowej. UW miała też poważne zastrzeżenia dotyczące obsady stanowisk w instytucjach podległych urzędowi marszałkowskiemu. UW ogłosiła wyjście z koalicji i rozpoczęła rozmowy z SLD. Lewica zdystansowała się jednak wobec propozycji UW²¹. Pod koniec maja – po kilkutygodniowej przerwie – do zarządu ponownie wybrany został przedstawiciel UW²².

Koalicja AWS-UW w województwie dolnośląskim rozpadła się w grudniu 2001 r. Utworzono koalicję SLD-PSL-UW. Marszałkiem został przedstawiciel UW, dotychczasowy prezydent Polkowic Emilian Stańczyszyn. Zmiana koalicji była w dużym stopniu przypadkowa i zaskoczyła zarówno AWS, jak i SLD (próby odwołania marszałka podejmowano przez rok, niemal na każdej sesji²³). W głosowaniu za odwołaniem dotychcześnie-

¹⁹ Przy opisywaniu zmian w składach zarządów korzystałam z danych udostępnionych przez urzędy marszałkowskie. Cennym źródłem danych były też lokalne wydania „Gazety Wyborczej”, szczegółowo relacjonujące wyniki głosowań w sejmiku, rozpad koalicji i zmiany w zarządzie poszczególnych województw.

²⁰ M. Sandecki, *Kurski na dnie*, „GW Trójmiasto” 16.10.2001, s. 3.

²¹ J. Dziadul, *Kuchnia Śląska*, „Polityka” 2000, nr 16, s. 32–36.

²² M. Błażejewska, *Nowy w zarządzie*, „GW Katowice” 01.06.2000, s. 2.

²³ W następnej kadencji samorządu wprowadzono przepis stanowiący, że jeżeli wniosek o odwołanie marszałka województwa nie uzyskał wystarczającej liczby głosów, to kolejny taki wniosek może być zgłoszony dopiero po upływie 6 miesięcy.

wego marszałka Jana Waszkiewicza nową koalicję poparło dwóch radnych niezależnych²⁴. Wydarzenia na Dolnym Śląsku, ukazują pewien typowy rys polityki regionalnej. Powoływanie i odwoływanie członków zarządu jest tajne. W związku z tym podziały polityczne są do pewnego stopnia rozmyte. Przed głosowaniem nie jest pewne, czy opozycja zbierze odpowiednią liczbę głosów. Dość często zdarzało się, że przy głosowaniu na członków zarządu radni kierowali się indywidualnymi sympatiami, a nie tylko kluczem partyjnym. W polityce regionalnej decydujące znaczenie mają często głosy niezależnych radnych oraz „nieformalne” poparcie indywidualnych radnych opozycji.

W województwie warmińsko-mazurskim konieczne było poszerzenie koalicji AWS-UW o PSL. Marszałkiem wybrano Jerzego Szmita (AWS). Do rozpadu koalicji doszło rok później w związku z niechęcią AWS do zmiany marszałka, któremu zarzucano brak umiejętności w kierowaniu urzędem²⁵. W październiku 1999 r. powołano nową koalicję UW-PSL-SLD-UP, a były prezydent Olsztyna Andrzej Ryński (SLD) został marszałkiem²⁶.

W województwie opolskim koalicja AWS-UW rozszerzyła się natomiast o Mniejszość Niemiecką. Stanowisko marszałka powierzono Stanisławowi Jałowieckiemu (AWS). Pół roku przed wyborami w kwietniu 2002 r. na jego następcę wybrano przedstawiciela Mniejszości Niemieckiej, Ryszarda Gallę tworząc tym samym nową koalicję z SLD.

Najlepszy wynik SLD uzyskał na zachodzie kraju: kujawsko-pomorskie, zachodniopomorskie, lubuskie, wielkopolskie i dolnośląskie oraz w województwie świętokrzyskim²⁷. Na początku kadencji koalicję SLD-PSL zawarto w ośmiu województwach: kujawsko-pomorskim lubuskim, lubelskim, łódzkim, mazowieckim świętokrzyskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim.

W województwie kujawsko-pomorskim lewica uzyskała powyżej 50% mandatów i mogła rządzić samodzielnie²⁸, marszałkiem został Waldemar

²⁴ K. Górowicz, *Ptaszek zamiast krzyżyka*, „GW Wrocław” 31.12. 2001, s. 5.

²⁵ Wybór Jerzego Szmita nie był typowy. Na stanowiska marszałków wybierano często osoby, które wcześniej pracowały w administracji rządowej – wojewodów i wicewojewodów. Równie często marszałkami zostawały osoby, sprawujące stanowiska burmistrzów/prezydentów lub członków zarządów miast.

²⁶ R. Socha, *Tercet egotyczny*, „Polityka” 1999, nr 44, s. 30–31.

²⁷ SLD uzyskał wyższe od średniej wyniki w województwach, których nie było w pierwotnych propozycjach rządowych nowego podziału administracyjnego. Ich „wywalczenie” łączono z poparciem tej partii. A. Piasecki, *Wybory parlamentarne...*, s. 154.

²⁸ *Ludzie z teczek*, „GW Bydgoszcz” 31.11.1998, s. 1.

Achramowicz, który pełnił tę funkcję do końca następnej kadencji. Na tle innych regionów bardzo stabilna była koalicja w województwie lubuskim, która przetrwała osiem lat. Czterech (z pięciu) członków zarządu rządziło województwem do końca drugiej kadencji, w tym marszałek Andrzej Bocheński. W województwie lubuskim w 1998 r. SLD uzyskał prawie 50% mandatów, a cztery lata później ich liczba zwiększyła się do 57%. Jedyna poważniejsza zmiana kadrowa wiązała się z utratą wpływów przez PSL w II kadencji, kiedy stracili oni stanowisko wicemarszałka, zachowując jednego członka zarządu.

W województwie łódzkim funkcję marszałka sprawował Waldemar Matuszewicz (SLD). W lutym 2001 r. złożył on rezygnację w związku z konfliktem z przewodniczącym SLD w tym regionie Andrzejem Pęczakiem²⁹. Jego następcą został Mieczysław Teodorczyk, również reprezentant SLD, były członek zarządu miasta Łodzi.

W województwie lubelskim o tworzeniu koalicji PSL-SLD zdecydowali członkowie PSL, którzy do ostatniej chwili prowadzili równoległe negocjacje z radnymi AWS i UW³⁰. Marszałkiem został Arkadiusz Bratkowski (PSL).

Również w województwie mazowieckim marszałkiem wybrano przedstawiciela PSL, Zbigniewa Kuźmiuka, a jego następcą byłego senatora Adama Struzika, który nadal sprawuje ten urząd (pełni tę funkcję już 9 lat). Koalicje SLD-PSL były stosunkowo stabilne, a zmiany kadrowe ograniczone. Pewne zakłócenia w ich funkcjonowaniu wywołały rezygnacje wszystkich marszałków reprezentujących PSL w związku objęciem przez nich stanowisk posłów w województwach: lubelskim (Arkadiusz Bratkowski), mazowieckim (Zbigniew Kuźmiuk) i świętokrzyskim (Józef Szczepańczyk). Podobnie Zbigniew Zychowicz (SLD) z województwa zachodniopomorskiego zrezygnował ze stanowiska, aby objąć urząd senatora³¹.

²⁹ *Prezydent marszałkiem*, „GW Łódź” 22.01.2001.

³⁰ *To był tydzień*, „GW Lublin” 21.11.1998.

³¹ W kwietniu 2001 r. weszły w życie przepisy zabraniające łączenia funkcji członka zarządu i radnego z pozycjami posłów i senatorów. Według szacunków A. Piaseckiego, przepis ten dotyczył około 120 parlamentarzystów, którzy równocześnie byli radnymi lub członkami zarządów. A. Piasecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 205. Wyjątkowe było zjawisko odwrotne – rezygnacja z mandatu posła, aby objąć stanowisko marszałka, jak uczynił Marek Nawara w 1998 r. czy rezygnacja z objęcia mandatu poselskiego przez Adama Struzika w 2007 r.

Wybory do sejmików w 2002 r.

Drugie wybory do sejmików wojewódzkich odbyły się 27 października 2002 r. Na szczeblu regionalnym frekwencja wyniosła 44,2% i była niższa niż cztery lata wcześniej. Wzrosła liczba głosów „nieważnych” – w wyborach radnych do sejmików aż do 14,4%³². Wisła Surażska (Centrum Badań Regionalnych) stwierdzała, że „ponad 12 procent wyborców głosujących w wyborach samorządowych po prostu pominęła w akcie głosowania kartki do sejmików” i w związku z tym rzeczywisty udział w tych wyborach wyniósł tylko niewiele ponad 30%³³.

Scena polityczna w sejmikach województw pozostała skonsolidowana. Partie obecne w parlamencie, z wyjątkiem PSL w województwie śląskim, przekroczyły pięcioprocentowy próg wyborczy we wszystkich województwach (tabela 2). Poparcie dla innych ogólnokrajowych partii: Alternatywnej Partii Pracy, Konfederacji Ruchu Obrony Bezrobotnych i UPR, poza nielicznymi wyjątkami, nie przekroczyło 3%.

Liczba komitetów wyborczych w poszczególnych województwach wahała się od 12 do 19. Jednak, poza głównymi partiami parlamentarnymi podobnie jak w poprzednich wyborach, próg wyborczy przekroczyła tylko Mniejszość Niemiecka³⁴. Udział wielu małych lokalnych komitetów wyborczych, przy równoczesnym zmniejszeniu liczby mandatów spowodował, że zmarnowała się duża liczba głosów – 15,9%. Najwięcej takich głosów było w województwie śląskim (prawie jedna czwarta), a najmniej w województwach dolnośląskim, lubuskim i świętokrzyskim (blisko 10%) (tabela 2).

Znaczące zmiany nastąpiły na prawej stronie sceny politycznej, choć były one mniej radykalne niż rok wcześniej w wyborach parlamentarnych. Partie tworzące w poprzedniej kadencji koalicję rządową nie straciły zupełnie znaczenia. W wyborach na szczeblu regionu AWS, startując pod nazwą Wspólnoty Samorządowej, uzyskała niecałe 3% (dwa razy mniej niż w wyborach parlamentarnych 2001 r.), natomiast Unia Samorządowa, reprezentująca UW, uzyskała poparcie nieco powyżej 2%. Jednak silne zróżnicowanie regionalne spowodowało, że każda z tych partii zachowała wpływy polityczne w dwóch województwach. W Małopolsce wpływy AWS pozostały znaczące i sięgały prawie 14%. „Loko-

³² A. Piasecki, *Władza w samorządzie terytorialnym III RP*, Zielona Góra 2002, s. 173.

³³ W. Surażska, *Błąd Kaczyńskiego*, „Rzeczpospolita” 21.11.2002.

³⁴ Wybory te ukazały także aktywizację komitetów odwołujących się do grup etnicznych lub narodowych. Blisko przekroczenia progu wyborczego był Ruch Autonomii Śląska w województwie śląskim i Białoruski Komitet Wyborczy w województwie podlaskim.

Tabela 2. Wyniki wyborów samorządowych do sejmików województw 2002 r.

Województwa	Liczba komitetów wyborczych	Procent głosów ważnych dla głównych ugrupowań politycznych										Odsetek głosów zmarnowanych
		SLD-UP	PO-PIS	Samobrona	LPR	PSL	US	WS	MN			
Dolnośląskie	16	27,7	16,1	17,5	15,0	6,3	7,5	-	-	-	9,8	
Kujawsko-pomorskie	17	31,8	12,1	18,4	14,0	10,8	1,3	3,8	-	-	12,9	
Lubelskie	15	20,6	8,5	21,8	18,4	19,8	0,9	-	-	-	10,1	
Lubuskie	14	42,9	13,1	13,1	12,9	8,4	2,0	-	-	-	9,6	
Łódzkie	15	23,9	9,2	21,5	13,9	15,3	1,2	4,0	-	-	16,3	
Małopolskie	17	17,7	19,1	11,4	17,9	8,1	0,9	13,8	-	-	12,0	
Mazowieckie	18	21,1	PIS 17,4 PO 8,5	15,5	14,3	11,4	1,6	-	-	-	11,9	
Opolskie	13	24,5	11,0	11,3	11,6	10,5	0,6	-	-	18,6	12,4	
Podkarpackie	16	18,4	15,41*	16,3	22,9	14,1	0,5	-	-	-	12,9	
Podlaskie	19	20,1	16,1	16,1	18,3	12,3	0,6	-	-	-	17,2	
Pomorskie	13	21,6	30,7	14,1	10,4	6,3	3,8	-	-	-	17,0	
Śląskie	19	25,8	14,2	11,1	11,4	4,3	5,8	8,0	-	-	23,8	
Świętokrzyskie	15	26,0	13,1	21,0	10,0	20,3	0,6	-	-	-	9,6	
Warmińsko-mazurskie	12	32,0	13,6	16,7	13,2	12,6	0,9	-	-	-	11,8	
Wielkopolskie	15	27,9	16,9	15,5	11,3	12,8	1,8	-	-	-	15,6	
Zachodniopomorskie	14	33,2	11,2	19,1	13,2	5,6	1,5	6,3	-	-	17,7	
Ogółem	246	24,6	16,5	16,0	14,3	10,8	2,3	2,9	0,5	15,9		

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej, <http://wybory2002.pkw.gov.pl/sejmik/index.html>, 16.08.2010.

motywą wyborczą” był dotychczasowy marszałek województwa Marek Nawara. Na Śląsku była koalicja rządowa zachowała poparcie sięgające prawie 14%.

W wyborach do sejmików liczyło się tylko pięć ogólnopolskich komitetów wyborczych. PO i PiS w piętnastu województwach wystawiły wspólne listy kandydatów. Koalicja PO-PiS była raczej porozumieniem technicznym dotyczącym podziału miejsc na listach, wynikającym z ordynacji wyborczej, niż kompromisem odnoszącym się do programu wyborczego. Porozumienie zawierało deklarację, że obie partie nie będą tworzyć koalicji z SLD ani Samoobroną. Koalicja ta wzbudziła duże zainteresowanie społeczne, jako próba integracji centroprawicy, i odbierana była jako zapowiedź możliwości zawarcia podobnej koalicji rządowej w przyszłości, po wyborach w 2005 r. Jednak od początku jej istnienia między tymi partiami występowały poważne rozbieżności. Zaprezentowały one odrębne listy do sejmiku województwa mazowieckiego, a o stanowisko prezydenta Warszawy konkurowali z sobą liderzy PO i PiS – Andrzej Olechowski i Lech Kaczyński. Trudności w porozumieniu pomiędzy liderami sprawiały, że rodziło się pytanie o możliwość współpracy obu partii w samorządach³⁵.

Wyniki wyborów do sejmików wskazały na znaczące zmiany preferencji politycznych od czasu wyborów parlamentarnych w 2001 r.³⁶ Najlepszy wynik uzyskała koalicja wyborcza SLD-UP – zdobyła prawie jedną czwartą głosów, ale zarazem straciła 16% poparcia w porównaniu z wyborami parlamentarnymi w 2001 r. i uzyskała gorszy wynik niż w wyborach do sejmików cztery lata wcześniej (tabela 3). Zbliżone wyniki uzyskały trzy kolejne komitety: PO-PiS (16,5% głosów), Samoobrona (16,0%) i LPR (14,3%). Obie ostatnie partie odnotowały sięgający około 6% wzrost poparcia, natomiast zmniejszyła się liczba głosujących na PO-PiS.

³⁵ J. Paradowska, *Nieszczególny POPiS*, „Polityka” 2002, nr 25, s. 26.

³⁶ Żukowski zauważa, że wyborach samorządowych uczestniczą częściej mieszkańcy wsi niż miast, co powodowało, że partie „miejskie”, takie jak: PO, UW, UPR i PiS oraz w pewnym stopniu SLD, uzyskiwały niższe poparcie w porównaniu z wyborami parlamentarnymi. Odwrotnie było natomiast w przypadku PSL, Samoobrony i prawdopodobnie LPR, które uzyskały lepsze wyniki w wyborach samorządowych niż w parlamentarnych. T. Żukowski, *Tort podzielony*, „Wspólnota” 9–16.11.2002, s. 14. Jednocześnie, w największych polskich miastach – 65 miastach na prawach powiatu, Samoobrona i LPR uzyskały razem niecałe 9%, a lokalne komitety wyborcze aż 48%, W. Surażska, *Błąd...*

Tabela 3. Zmiany poparcia w wyborach parlamentarnych i do sejmików województw (w %)

Poparcie w wyborach	SLD-UP	PO-PiS	Samo	LPR	PSL	US	WS	MN
Do sejmików w 2002 r.	24,6	16,5	16,0	14,3	10,8	2,3	2,8	0,5
Do Sejmu w 2001 r.	41,0	22,1	10,2	7,9	9,0	3,1	5,6	0,4
Zmiana w pkt. proc.	-16,4	-5,6	5,7	6,5	1,8	-0,8	-2,7	0,1

Źródło: *Analiza wyborcza 2002*, s. 1, <http://www.obw.com.pl/analizawyborcza.htm>, 27.05.2004.

Podział mandatów na podstawie ordynacji wyborczej sprzyjającej dużym ugrupowaniom spowodował, że SLD zdominował scenę polityczną, uzyskując 189 mandatów – 33,7%. Drugą pozycję zajęły PO-PiS i Samoobrona. Oba komitety wyborcze uzyskały po 101 mandatów, LPR – 92, a PSL – 58. Sojusz uzyskał najlepszy wynik w 12 województwach. SLD-UP najwięcej zwolenników miała w województwach: lubuskim, zachodniopomorskim, warmińsko-mazurskim i kujawsko-pomorskim³⁷, a PO-PiS w trzech województwach: pomorskim, małopolskim i mazowieckim. W jednym regionie najlepszy wynik uzyskała LPR – na Podkarpaciu (tabela 4).

W województwie lubuskim SLD mógł rządzić samodzielnie, ale utrzymano dotychczasowe porozumienie z PSL. W pozostałych piętnastu województwach konieczne stało się stworzenie koalicji. Problemy we współpracy z PSL w ramach koalicji rządowej spowodowały, że premier Leszek Miller zachowywał dystans wobec zawierania porozumień z PSL na szczeblu regionalnym i deklarował: „Nie oczekuję też, by sejmiki były miejscem afirmacji działań rządu ani też miejscem walki z rządem”. Ciepło natomiast wypowiadał się o radnych Samoobrony³⁸ – głównego konkurenta PSL w wyborach samorządowych.

Koalicje regionalne odzwierciedlające koalicję rządową SLD-PSL utworzono w województwach świętokrzyskim, kujawsko-pomorskim, wielkopolskim, w tym ostatnim przy nieformalnym poparciu PO³⁹. W innych województwach porozumienie z PSL nie było wystarczające. Wzrost poparcia dla Samoobrony spowodował, że została ona uznana za potencjalnego partnera koalicyjnego.

³⁷ *Analiza wyborcza 2002*, s. 2.

³⁸ *Lubuskie. Dogadujcie się sami*. Gazeta.pl, <http://www2.gazeta.pl/info/elementy/druk.jsp?xx=1134690&pplik=/htmm/1134/a113469...>, 16.08.2003.

³⁹ A. Piasecki, *Władza w ...*, s. 98–99.

Tabela 4. Podział mandatów do sejmików województw w 2002 r. w ujęciu liczbowym i procentowym

Województwa	Liczba mandatów	SLD-UP		PO PiS		Samoobrona		LPR		PSL		Inne komitety wyborcze		
		I.	%	I.	%	I.	%	I.	%	I.	%	I.	%	
Dolnośląskie	36	12	33,3	6	16,7	8	22,2	6	16,7	2	5,6	US	2	5,6
Kujawsko-pomorskie	33	13	39,4	3	9,1	8	24,2	6	18,2	3	9,1			
Lubelskie	33	9	27,3	2	6,1	8	24,2	7	21,2	7	21,2			
Lubuskie	30	17	56,7	4	13,3	4	13,3	3	10,0	2	6,7			
Łódzkie	36	12	33,3	2	5,6	10	27,8	6	16,6	6	16,6			
Małopolskie	39	8	20,5	10	25,6	4	10,3	9	23,1	2	5,1	WS	6	15,4
Mazowieckie	51	14	27,5	PO 5 PiS 10	9,8 19,6	8	15,7	7	13,7	7	13,7			
Opolskie	30	11	36,6	3	10,0	3	10,0	3	10,0	3	10,0	MN	7	23,3
Podkarpackie	33	6	18,2	7	21,2	5	15,2	9	27,3	6	18,2			
Podlaskie	30	9	30,0	6	20,0	5	16,7	7	23,3	3	10,0			
Pomorskie	33	9	27,3	14	42,4	6	18,2	3	9,1	1	3,0			
Śląskie	48	20	41,6	10	20,8	6	12,5	7	14,6			US	1	2,1
Świętokrzyskie	30	10	33,3	3	10,0	7	23,3	3	10,0	7	23,3	WS	4	8,3
Warmińsko-mazurskie	30	13	43,3	5	16,7	5	16,7	4	13,3	3	10,0			
Wielkopolskie	39	13	33,3	8	20,5	7	17,9	6	15,4	5	12,8			
Zachodniopomorskie	30	13	43,3	3	10,0	7	23,3	6	20,0	1	3,3			
Ogółem	561	189	33,7	101	18,0	101	18,0	92	16,4	58	10,3		20	3,6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wybórczej, <http://wybory2002.pkw.gov.pl/sejmik/index.html>, 16.08.2010.

Również PSL dystansowało się wobec zawierania koalicji na wzór rządowy. W województwie mazowieckim PSL zawarło porozumienie z PiS, LPR i PO. W województwie tym PSL otrzymało prawie 14% mandatów, wynik dużo lepszy niż w innych regionach i co dało możliwość decydowania o wyborze partnerów z prawicy i z lewicy. W opinii Jerzego Wiatra⁴⁰, osłabienie PSL powodowało ich przesuwanie ku partiom prawicowym. O wyborze koalicjanta zadecydowały czynniki związane z polityką na szczeblu centralnym. PSL nie było zadowolone z wyniku negocjacji z Unią Europejską dotyczących dopłat dla rolników (rozważało możliwość opuszczenia koalicji rządowej). Kolejny powód był czysto pragmatyczny i dotyczył dostępu do stanowisk. Koalicja z prawicą oznaczała uzyskanie większej liczby stanowisk zajmowanych dotychczas przez osoby związane z SLD oraz zachowanie stanowiska marszałka województwa przez Adama Struzika, i to on zadecydował o wyborze tej opcji⁴¹.

Zawierając koalicje regionalne oczekiwano, że w najbliższym czasie województwa odegrają znaczącą rolę w zagospodarowaniu funduszy strukturalnych⁴². Samorząd wojewódzki miał też aktywnie uczestniczyć w kampanii informacyjnej o Unii Europejskiej, przed zbliżającym się referendum akcesyjnym. Prezydent Aleksander Kwaśniewski nawoływał do tworzenia koalicji proeuropejskich, co oznaczałoby zerwanie z dotychczasowymi podziałami politycznymi i współpracę pomiędzy SLD i partiami prawicowymi (PO i PiS). W podobnym tonie wypowiedział się Marszałek Sejmu Marek Borowski. Koalicję proeuropejską zawarto tylko w jednym województwie – wielkopolskim. Powstała koalicja mniejszościowa SLD-UP i PSL, a stanowisko zachował dotychczasowy marszałek Stefan Mikołajczak. Podpisano Porozumienie Proeuropejskie z PO, co umożliwiło izolację Samoobrony, która uzyskała 33% mandatów. Platforma jednak nie zdecydowała się oficjalnie wejść do koalicji, historyczny podział został zachowany. W październiku 2005 r. po rezygnacji dotychczasowego marszałka powstała koalicja prawicowa; PSL otrzymało dwa stanowiska w zarządzie, a PiS i LPR po jednym. Marek Woźniak reprezentant PO został nowym marszałkiem.

Po wyborach Samoobrona współtworzyła koalicję w ośmiu województwach; w sześciu z SLD-PSL (łódzkie, dolnośląskie, podlaskie, zachod-

⁴⁰ *Polska po wyborach samorządowych 2002*, <http://www.academie-polonaise.org/images/stories/pliki/PDF/Roczniki/R6/Wiatr.pdf>, 16.08.2010.

⁴¹ *PSL odwraca się od PSL*, „Gazeta Wyborcza” 18.11. 2002.

⁴² „Rzeczpospolita” 20.11. 2002.

niopomorskie, warmińsko-pomorskie i podkarpackie), a w lubelskim i śląskim tylko z SLD.

Ważnym wydarzeniem, decydującym o kształcie zawieranych w innych regionach koalicji, była decyzja ministra sprawiedliwości Grzegorza Kurczuka, szefa SLD na Lubelszczyźnie, który zaprosił przewodniczącego Samoobrony w regionie Józefa Żywca do rozmów. Wobec tych rozmów z Samoobroną zdystansowali się zaskoczeni nimi przywódcy partii Leszek Miller i sekretarz generalny Marek Dyduch. Grzegorz Kurczuk rozpoczął negocjacje pomijając naturalnego partnera koalicyjnego PSL. Oficjalnym jego argumentem był fakt, że Samoobrona uzyskała osiem miejsc w sejmiku, co wystarczało do stworzenia koalicji większościowej, podczas gdy PSL miało jeden mandat mniej. Zawarcie koalicji z Samoobroną miało służyć izolacji PSL, którym na Lubelszczyźnie kierował Zdzisław Podkański, przeciwnik wejścia PSL do koalicji rządowej z SLD⁴³. Odpowiedzią PSL było porozumienie z prawicą i taka właśnie koalicja PSL-PiS i LPR została utworzona w województwie. Miesiąc później, w styczniu 2003 r., SLD i Samoobrona powołały jednak nowy zarząd, przy poparciu co najmniej dwóch radnych PSL⁴⁴. Zmiany te poprzedzone zostały unieważnieniem przez wojewodę wyboru poprzedniego marszałka. Do powstania kolejnej koalicji LPR-PSL-Samoobrona doszło w maju 2005 r. po nocnych konsultacjach w biurze prezesa Podkańskiego. Marszałkiem został bliski jego współpracownik, Edward Wojtas (który decyzją wojewody utracił stanowisko na początku kadencji w styczniu 2003 r.).

Na Podkarpaciu najlepszy wynik uzyskała LPR (ponad ¼ mandatów) i istniało duże prawdopodobieństwo stworzenia koalicji centroprawicowej. Powstała jednak koalicja SLD-PSL-Samoobrona, mająca jeden głos przewagi nad opozycją. Marszałkiem wybrano Leszka Deptułę (PSL). Koalicja z Samoobroną w tym regionie odzwierciedliła szersze problemy związane zawieraniem sojuszu z tą partią, której lokalni przedstawiciele często naruszali prawo. Trzech spośród pięciu radnych miało wyroki sądowe. Przewodniczącym komisji porządku społecznego został Zbigniew Kośła, karany między innymi za próbę gwałtu na nieletniej. Radni Samoobrony karani byli za próby pobicia, zanieczyszczanie lasów odpadami z ubojni czy przestępstwa podatkowe. Posłanka Samoobrony Maria Żyrowska decydowała o podziale stanowisk wśród swoich krewnych i znajomych. Szef podkarpackiej SLD Krzysztof Martnes deklarował, po

⁴³ J. Paradowska, *Samoobrona Sojusz*, „Polityka” 2002, nr 46, s. 20–22.

⁴⁴ A. Augustowska, *Po pacie w sejmiku lubelskim*, „Gazeta Wyborcza” 10.01. 2003.

hamletowski, że polityka jest brudna, ale uznawał, że Samoobrona może wybierać partnera i zwrócić się w prawą stronę⁴⁵.

Jednym z najważniejszych czynników destabilizującym politykę regionalną było wyjście Samoobrony w kwietniu 2003 r. z koalicji w sejmikach wojewódzkich. Wywołało to długotrwały kryzys w czterech województwach. W lutym 2003 r. Samoobrona zerwała koalicję w województwie zachodniopomorskim. Jako przyczynę przewodniczący partii podał lekceważenie założeń programowych jego ugrupowania. Fala rolniczych protestów stawiała Samoobronę, chcącą im przewodzić, w kłopotliwej sytuacji ze względu na jej udział we władzach regionalnych⁴⁶.

W sejmiku łódzkim nastąpiło zerwanie koalicji SLD-UP-PSL-Samoobrona. SLD wystąpił z wnioskiem o odwołanie dwóch wicemarszałków z Samoobrony, którzy zamiast pracować w urzędzie pojechali na blokadę. Równocześnie zerwanie koalicji zadeklarował szef Samoobrony Andrzej Lepper. Od początku kadencji narastał konflikt wokół przyznania Samoobronie większej liczby stanowisk. Radni Samoobrony zagłosowali przeciwko budżetowi województwa. Samoobrona deklarowała zerwanie koalicji pod pretekstem użycia siły przeciwko demonstrującym rolnikom i głosiła, że jej program polityczny nie może być realizowany. Warto zauważyć, że była to koalicja niestabilna – miała tyle samo głosów, co opozycja.

W trakcie kadencji dochodziło do pięciokrotnej zmiany członków zarządu⁴⁷. Od kwietnia 2003 r. tworzono niestabilne koalicje czterech ugrupowań: PSL-LPR-Samoobrona i PSL w różnych konstelacjach. Po wyjściu Samoobrony z sojuszu przez rok rządziła koalicja SLD-PSL. Miała ona problem z uzyskaniem większości, co obrazuje fakt, że dopiero za czwartym razem uzyskała wystarczającą liczbę głosów, aby uzupełnić zarząd⁴⁸. Kolejną koalicję, w marcu 2004 r., utworzyły partie: LPR, PSL i Samoobrona. Równocześnie rządzącego na początku kadencji marszałka Mieczysława Teodorczyka (SLD) zastąpił Stanisław Witaszczyk (PSL). Następnej zmiany zarządu dokonano już trzy miesiące później. Ostatnia koalicja powstała w grudniu 2004 r. i tworzyły ją SLD-PSL-Inicjatywa

⁴⁵ J. Wilczak, *Kabaret Rzeszów przedstawia*, „Polityka” 2003, nr 7, s. 31–33.

⁴⁶ W. Zaluska, *Koalicje SLD-Samoobrona – analiza*, „Gazeta.pl”, <http://wyborcza.pl/1,76842,1339944.html>, 16.08.2010.

⁴⁷ Oficjalna strona internetowa Urzędu Marszałkowskiego: Łódzkie zarząd, Zmiany w Zarządzie Województwa Łódzkiego, http://www.lodzkie.pl/lozkie/um/zarząd/skład_old_2.html, 16.08.2010.

⁴⁸ *Koniec pata w sejmiku*, „GW Łódź” 30.04.2003, s. 3.

RP (założona przez byłych działaczy Samoobrony) i klub Aktywnych Radnych. W opozycji znalazła się Samoobrona i LPR⁴⁹.

Również na Podkarpaciu po wyjściu z koalicji Samoobrony groziło powołanie zarządu komisarycznego. Do wzrostu napięcia przyczynił się też rozpad koalicji rządowej i odwoływanie ze stanowisk rządowych przedstawicieli PSL.

Niestabilna była też sytuacja, od początku kadencji, w sejmiku województwa dolnośląskiego. Zaraz po wyborach, próbując uniknąć zawarcia koalicji z Samoobroną, poważnie rozważano możliwość utworzenia koalicji mniejszościowej, złożonej z zarządu fachowców⁵⁰. Dopiero pod koniec stycznia 1999 r. wybrano nowego marszałka Henryka Gołębiewskiego i zawarto jednak koalicję z Samoobroną. Współpraca układała się dobrze do momentu ogłoszenia przez przewodniczącego Leppera wyjścia z koalicji w sejmikach województw. Marszałek został odwołany głosami nieformalnej koalicji Samoobrona-PO-PiS-LPR i PSL, przy poparciu kilku radnych SLD. Jednak próba stworzenia przez te ugrupowania nowej koalicji i wybrania zarządu przedłużała się. Prawie trzy miesiące później, w sierpniu 2004 r., radny PiS Paweł Wróblewski wybrany został marszałkiem przy poparciu LPR i PO, dzięki czemu województwo uniknęło przedterminowych wyborów. W zarządzie znaleźli się przedstawiciel PiS i LPR oraz radny niezrzeszony⁵¹.

W województwie warmińsko-mazurskim, podobnie jak w trzech innych regionach, wyjście Samoobrony, z koalicji nie wywołało kryzysu. Rządząca koalicja SLD-UP-PSL-PD-Samoobrona, po wycofaniu tej ostatniej partii, zachowała jeden mandat przewagi, pozwalający jej utrzymać zarząd większościowy.

Stabilna była też sytuacja w województwie śląskim. Jan Grela, wice-marszałek nominowany przez Samoobronę, nie zrezygnował ze stanowiska, za co został wyrzucony z partii. Doszło do rozłamu w Samoobronie i sprzeciwu części działaczy wobec decyzji przewodniczącego Andrzeja Leppera o zerwaniu koalicji. Podobnie na Podlasiu lokalni działacze Samoobrony nie podporządkowali się decyzji Andrzeja Leppera i utworzyli ugrupowanie Podlaska Inicjatywa Ludowa. Jej przedstawiciele zachowali stanowisko wicemarszałka i członka zarządu, utrzymując koalicję z SLD i PSL⁵². W województwie zachodniopomorskim, większość odtworzono

⁴⁹ Krótko, „GW Łódź” 24.12. 2004.

⁵⁰ K. Górowicz, *Dolnośląskie. SLD chce stworzyć zarząd mniejszościowy w sejmiku województwa dolnośląskiego*, „GW Wrocław” 18.11.2002.

⁵¹ K. Górowicz, *Chirurgiczne cięcie. Paweł Wróblewski*, „GW Wrocław” 26.8.2004, s. 4.

⁵² T. Ćwikowski, *Bawią się ładnie radni w piaskownicy*, „GW Białystok” 22.06.2004, s. 3.

pozyskując głosy radnych niezrzeszonych, wicemarszałkiem został radny niezrzeszony⁵³.

Na Opolszczyźnie odtworzono zawartą w poprzedniej kadencji koalicję SLD-Mniejszość Niemiecka, stanowisko marszałka przypadło reprezentantce SLD – Ewie Olszewskiej. Mniejszość Niemiecka ustąpiła po deklaracji SLD o możliwości stworzenia alternatywnej koalicji z PSL i Samoobroną⁵⁴. W lutym 2003 r., kiedy SLD cofnął poparcie dla swej przedstawicielki (w związku z rozpoczęciem śledztwa prokuratorskiego) marszałek zrezygnowała ze stanowiska, na jej następcę wybrany został Grzegorz Kubat (SLD).

Rozmowy ministra Kurczuka dotyczące stworzenia koalicji z Samoobroną w województwie lubelskim, umożliwiły PO i PiS zdystansowanie się wobec propozycji prezydenta Kwaśniewskiego – tworzenia „koalicji proeuropejskich”, izolujących Samoobronę i LPR⁵⁵. Partie prawicowe: PO-PiS i LPR stworzyły koalicję w dwóch województwach. Na Pomorzu marszałkiem został radny PO Jan Kozłowski. W województwie małopolskim koalicję poszerzono o Wspólnotę Małopolską, założoną przez byłego marszałka Marka Nawarę. Zawarte porozumienie objęło podział stanowisk w podległych samorządowi instytucjach. Stanowisko marszałka otrzymał również przedstawiciel Platformy Janusz Sepioł, wicemarszałek z poprzedniej kadencji.

W drugiej kadencji obserwować można pewną ciągłość władzy – w siedmiu województwach ponownie wybrani zostali marszałkowie z poprzedniej kadencji, ale do jej końca dotrwało pięciu: Waldemar Achramowicz (kujawsko-pomorskie), Andrzej Bocheński (lubuskie), Zygmunt Meyer (zachodniopomorskie), Andrzej Ryński (warmińsko-mazurskie) i Adam Struzik (mazowieckie). Rozstrzygające znaczenie miały tu afiliacje polityczne – wszyscy marszałkowie, którzy zachowali stanowisko z wyjątkiem Struzika, reprezentowali SLD. W drugiej kadencji marszałkami zostawali nadal lokalni liderzy – byli prezydenci miast: Jan Kozłowski, Michał Czarski, Ewa Olszewska (wiceprezydent). Rzadziej niż w poprzedniej kadencji niektórzy z marszałków pełnili funkcje wojewodów: Henryk Gołębiewski, Stanisław Witaszczyk. Zdarzały się nominacje osób, które wcześniej sprawowały funkcję wicemarszałków jak: Janusz Sepioł, Ewa Olszewska, Grzegorz Kubat i Marek Woźniak.

⁵³ W większości, „GW Szczecin” 1.07.2003, s. 3.

⁵⁴ J. Puszczon, J. Czernek, *Koalicja tak, marszałek nie*, „GW Opolo” 18.11.2002, s. 3.

⁵⁵ R. Walenciak, *I po wyborach*, „Przegląd” 2002, nr 45, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Gwvh0pSL6d8J:przeglad-tygodnik.pl/index.php%3Fsite%3Dartykul%26id%3D3, 16.08.2010>.

Symboliczny był też powrót na szczeblu regionu prominentów z PRL-u – Janusz Krzyżewski (Podlasie), pełnił funkcję I sekretarza Komitetu Wojewódzkiego w Suwałkach, a Michał Czarski, marszałek w województwie śląskim, był ministrem w rządzie Mieczysława Rakowskiego.

Wybory do sejmików w 2006 r.

Trzecie wybory do samorządu wojewódzkiego odbyły się 12 listopada 2006 r. Udział w wyborach samorządowych był najwyższy od czasu powołania samorządu gminnego 1990 r. W wyborach do sejmików frekwencja wyniosła 45,8% i była nawet wyższa niż rok wcześniej w wyborach parlamentarnych 40,5%.

Na regionalnej scenie politycznej pojawiło się pięć komitetów wyborczych reprezentujących partie parlamentarne. Podobnie jak w dwóch poprzednich wyborach samorządowych, system partyjny pozostał skonsolidowany. Zarazem, po raz pierwszy w tej kadencji, obserwujemy pewną stabilizację polityczną – wybory w 2006 r. wygrały w większości te same partie, co w 2002 r., choć nastąpiły znaczące zmiany ich poparcia. Najlepszy wynik osiągnęła Platforma 27,3% głosów i minimalnie niższy wynik PiS 25,5% (tabela 6). W pewnej odległości za tymi partiami uplasowała się lewica (tworzącą koalicję wyborczą SLD-SDPL-PD-UP) – 14,4% i PSL – 13,1%.

PSL uzyskało wynik lepszy o 3% niż w poprzednich wyborach do sejmików i utrzymało najbardziej stabilny wynik w trzech kolejnych wyborach (także na poziomie poszczególnych województw). PSL osiągnęło w wyborach do sejmików dużo lepszy wynik niż wyborach do Sejmu w 2005 i 2007 r. (tabela 5). Dane te potwierdzają hipotezę o większym uczestnictwie w wyborach samorządowych mieszkańców wsi, w porównaniu z wyborami parlamentarnymi.

Zmianą najbardziej znaczącą w preferencjach wyborczych, w porównaniu z poprzednimi wyborami do sejmików, okazał się spadek poparcia dla partii radykalnych⁵⁶. Samoobrona cztery lata wcześniej uzyskała bardzo dobry wynik, decydując o kształcie koalicji zawieranych w większości województw. W 2006 r. zdobyła zaledwie 5,5% głosów i zaczęła schodzić

⁵⁶ Warto zarazem odnotować spadek poparcia dla tych partii na szczeblu centralnym pomiędzy rokiem 2005 a 2007 – zdobycie bardzo dobrego wyniku ich w wyborach do Sejmu w 2005 r. i nieprzekroczenie progu wyborczego przez Samoobronę i LPR w 2007 roku i rok później w wyborach samorządowych.

ze sceny (nie przekroczyła progu wyborczego w pięciu województwach). Jeszcze gorsze były notowania LPR – z poparciem 4,7%, uzyskała mandaty tylko w czterech województwach (na wschodzie i w centrum kraju).

Tabela 5. Zmiany poparcia w wyborach parlamentarnych i do sejmików województw (%)

Poparcie w wyborach	LiD	PO	Samo	PiS	PSL	LPR	MN
	%						
Do Sejmu w 2005 r.	17,7	24,1	11,4	27,0	7,0	8,0	0,3
Do sejmików w 2006 r.	14,4	27,3	5,5	25,1	13,1	4,7	0,2
Zmiana w pkt. proc.	-3,3	+3,2	-5,9	-1,9	+5,1	-3,3	-0,1
Do sejmików w 2006 r.	14,4	27,3	5,5	25,1	13,1	4,7	0,2
Do Sejmu 2007 r.	13,2	41,5	1,5	32,1	8,9	1,3	0,2
Zmiana w pkt. proc.	-1,2	+14,2	-4,2	+7,0	-4,2	-3,4	0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie A. Dudek, *Historia polityczna Polski, 1989–2005*, Warszawa, s. 504 i <http://wybory2007.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/W/index.htm>, 16.08.2010.

W województwie opolskim próg wyborczy przekroczyła Mniejszość Niemiecka (17%) i utrzymując stabilny poziom poparcia w trzech kolejnych wyborach do sejmików. Na scenie politycznej pojawił się lokalny komitet wyborczy Porozumienie Samorządowe Wojciecha Lubawskiego, byłego prezydenta Kielc, które uzyskało prawie 10% poparcia. Podobnie jak w pierwszej kadencji, województwo świętokrzyskie było regionem, gdzie lokalne stowarzyszenie Wspólnota Świętokrzyska przekroczyło próg wyborczy.

W dniu 20 maja 2007 r. odbyły się przedterminowe wybory do sejmiku w województwie podlaskim. Frekwencja wyniosła 22,4%. Wybory te były konsekwencją niepowołania zarządu województwa w przewidzianym terminie. Ustanowienie zarządu komisarycznego groziło też w województwie dolnośląskim i łódzkim w drugiej kadencji, jednak zawsze w ostatniej chwili dochodziło do kompromisu i poparcia przez radnych opozycji przy powoływaniu zarządu.

W wyborach w 2006 r. koalicja PiS-Samoobrona (LPR nie uzyskała żadnego mandatu) dysponowała 15 mandatami w 30-osobowym sejmiku. Jednocześnie, PiS traktowało rządy na Podlasiu bardzo prestiżowo. Region uznawano za bastion tej partii, gdyż powołano w nim pierwszy jej lokalny komitet. Przez trzy miesiące odrzucano próby porozumienia z opozycją, zamiast tego trwały próby pozyskania radnego, niezbędnego do uzyskania

Tabela 6. Wyniki wyborów samorządowych do sejmików województw 2006 r.

Województwa	Liczba komitetów wyborczych	Procent głosów ważnych dla głównych ugrupowań politycznych							
		LiD	PO	SamO	PiS	PSL	LPR	Inne Komitety	Wyborcze
Dolnośląskie	15	14,9	37,1	6,4	23,9	6,9	4,0		
Kujawsko-Pomorskie	12	20,2	26,6	7,8	21,8	12,1	3,9		
Lubelskie	13	12,0	15,9	9,0	26,0	22,6	6,6		
Lubuskie	12	24,0	28,0	5,5	21,4	10,2	4,4		
Łódzkie	19	15,4	21,6	6,8	23,1	15,5	4,3		
Małopolskie	14	9,8	30,8	3,9	34,4	8,3	6,2		
Mazowieckie	19	12,7	24,5	2,6	25,0	19,6	6,0		
Opolskie	16	13,0	24,0	4,4	19,0	9,6	3,4	MN	17,3
Podkarpackie	12	10,0	15,8	5,3	37,1	19,6	6,1		
Podlaskie	14	13,2	18,7	7,2	29,2	12,8	4,8		
Przedterminowe Wybory 20.05.2007		13,8	20,8	5,3	31,4	8,9	4,0		
Pomorskie	14	10,5	43,9	5,8	23,9	5,8	3,6		
Śląskie	16	15,3	33,3	4,0	25,0	5,2	3,5		
Świętokrzyskie	14	15,3	13,1	8,1	21,8	22,5	3,8	Porozumienie Samorządowe	9,3
Warmińsko-Mazurskie	16	15,1	26,9	8,7	20,2	16,7	3,6		
Wielkopolskie	15	18,2	29,3	4,9	20,2	13,3	3,9		
Zachodniopomorskie	12	18,5	33,4	7,6	20,8	9,5	4,7		
Ogółem	233	14,4	27,3	5,5	25,1	13,1	4,7		

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej, <http://wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/geoKraj.html>, 16.08.2010.

większości i utworzenia zarządu odzwierciedlającego koalicję rządową. O agresywności podejmowanych działań, świadczy skierowanie przez Marszałka Senatu Krzysztofa Putrę wniosku do ABW w sprawie próby przekupienia przez jednego z biznesmenów radnego PiS, aby poparł PO (prokuratora nie znalazła żadnych dowodów świadczących o korupcji). Padły też propozycje skierowane do radnych SLD, aby bezpośrednio przed sesją rozchorowali się i położyli w szpitalu⁵⁷.

Podział mandatów w wyborach 2006 r. zmodyfikowany został przez wprowadzenie blokowania list, co oznaczało, że komitety mogły samodzielnie układać listy, a po wyborach dzielić mandaty w ramach bloku. W obrębie bloku stosowano metodę przeliczeniową Sainte-Laguë, która była korzystna dla mniejszych ugrupowań, ponieważ większa partia, aby uzyskać drugi mandat w ramach bloku, potrzebowała trzykrotnie więcej głosów lub dwa mandaty rozdzielano po równo⁵⁸.

Blokowanie list uchwalono bezpośrednio przed wyborami głosami koalicji rządowej – PiS, Samoobrony i LPR, i to te partie tworzyły pierwszy blok. W dwóch województwach wspierały go lokalne komitety. W założeniach zmieniona ordynacja wyborcza miała służyć odtworzeniu koalicji rządowej w terenie, szczególnie w sejmikach. Drugi blok tworzyły PO, PSL i KPEiR. W województwie pomorskim PSL wszedł do „bloku rządowego”.

Analiza rozkładu mandatów Jarosława Flisa bez blokowania i z jego zastosowaniem wskazuje, że w bloku „opozycyjnym” przyczyniało się ono głównie do wzrostu liczby mandatów dla PSL i w niektórych wypadkach także PO⁵⁹. Obie partie skorzystały z głosów oddanych na najsłabszego partnera tego bloku – KPEiR, dla której poparcie wahało się w granicach 4%, i nie uzyskała żadnego mandatu. PSL uzyskało 83 mandaty (7 więcej niż bez blokowania), natomiast PO otrzymało 186 mandatów (192 bez blokowania), (tabela 7).

Również PiS straciło w związku z zastosowaniem blokowania list – 10 mandatów i otrzymało 170. Beneficjentem tego bloku okazała się Samoobrona – 37 mandatów (14 bez blokowania), i LPR – 11 (2 bez blokowania). Omawiany system spowodował też znaczące osłabienie LiD – 66 mandatów (o 20 mniej niż bez blokowania).

⁵⁷ C. Łazarkiewicz, *Poligon Podlasie*, „Polityka” 2007, nr 20, s. 30–31.

⁵⁸ J. Flis, *Blokowanie list i koalicje w sejmikach wojewódzkich*, [w:] A. Wołek (red.), *Władza i polityka lokalna. Polskie wybory samorządowe 2006*.

⁵⁹ Jak zwraca uwagę Flis, nie jest oczywiste, że wyborcy głosowaliby na te same partie, gdyby nie wprowadzono procedury blokowania list.

Tabela 7. Podział mandatów do sejmików w 2006 r. w ujęciu liczbowym i procentowym

Województwa	Liczba mandatów	LiD		PO		Samo		PiS		PSL		LPR		Inne	
		I.	%	I.	%	I.	%	I.	%	I.	%	I.	%	I.	%
Dolnośląskie	36	4	11,1	16	44,4	3	8,3	10	27,7	3	8,3	–	–	–	–
Kujawsko-Pomorskie	33	6	18,2	11	33,3	4	12,1	8	24,2	4	12,1	–	–	–	–
Lubelskie	33	3	23,3	6	18,2	4	12,1	11	33,3	8	24,2	1	3,0	–	–
Lubuskie	30	6	20,0	10	33,3	3	10,0	8	26,7	3	10,0	–	–	–	–
Łódzkie	36	4	11,1	10	27,8	4	11,1	12	33,3	6	16,7	–	–	–	–
Małopolskie	39	2	5,1	13	33,3	–	–	16	41,0	4	10,3	4	10,3	–	–
Mazowieckie	51	4	7,8	17	33,3	–	–	14	27,5	12	23,5	4	7,9	–	–
Opolskie	30	4	13,3	8	26,7	–	–	8	26,7	3	10,0	–	–	MN 7	23,3
Podkarpackie	33	1	3,0	7	21,2	1	3,0	15	45,5	7	21,2	2	6,1	–	–
Podlaskie	30	3	10,0	7	23,3	4	13,3	11	36,7	5	16,7	–	–	–	–
Przedterminowe Wybory 2007		3	10,0	7	23,3	3	10,0	12	40,0	5	16,7	–	–	–	–
Pomorskie	33	1	3,0	18	54,5	3	9,1	9	27,3	2	6,1	–	–	–	–
Śląskie	48	8	16,7	21	43,8	–	–	16	33,3	3	6,2	–	–	–	–
Świętokrzyskie	30	5	16,7	5	16,7	4	13,3	7	23,3	8	26,7	–	–	PS 1	3,3
Warmińsko-Mazurskie	30	3	10,0	10	33,3	4	13,3	6	20,0	7	23,3	–	–	–	–
Wielkopolskie	39	7	18,0	15	38,5	–	–	12	30,8	5	12,8	–	–	–	–
Zachodniopomorskie	30	5	16,7	12	40,0	3	10,0	7	23,3	3	10,0	–	–	–	–
Ogółem	561	66	11,8	186	33,2	37	6,6	170	30,3	83	14,8	11	2,0	8	1,4

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej <http://wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/geoKraj.html>, oraz dane dotyczące wyborów przedterminowych: Wyniki wyborów do Sejmiку Województwa Podlaskiego: http://www.wrotapodlasia.pl/pl/adm/wybory_2007/Wybory_do_Sejmiku_Wojewodztwa_Podlaskiego.htm, 16.08.2010.

W województwie podkarpackim PiS otrzymało 45% mandatów. Pozysskanie poparcia jednego radnego z LPR i Samoobrony umożliwiło tej partii samodzielne rządy w regionie i wybór na stanowisko marszałka Zygmunta Cholewińskiego. W listopadzie 2010 r. było to jedyne województwo, w którym partia ta nie pozostawała w opozycji. W kwietniu 2010 r. 3 radnych wystąpiło z PiS i utworzyło Wspólnotę Samorządową Prawicy, której przedstawiciel zasiadł w zarządzie województwa.

Na Podlasiu, po przedterminowych wyborach, powstała koalicja PiS-PSL. W styczniu 2008 r. zastąpiono ją koalicją PO-PSL i "Prawicą Podlasia", utworzoną przez część radnych PiS.

Na początku kadencji PiS stworzyło koalicję z partnerami koalicji rządowej tylko w dwóch województwach: małopolskim i kujawsko-pomorskim. W tym ostatnim Samoobrona była jednym z czterech partnerów koalicyjnych. W województwie małopolskim utworzono koalicję PiS-PSL-LPR, a marszałkiem ponownie został wybrany Marek Nawara startujący z listy PiS. W lutym 2003 r. PiS podjęło próbę stworzenia nowej koalicji z PO i wymiany zbyt niezależnego marszałka (między innymi krytyka rządu w sprawie reformy samorządowej)⁶⁰. Nawara odszedł z czterema radnymi z PiS i powołał Wspólnotę Małopolską (WM). W związku z tym Platforma stała się największym klubem w sejmiku i zerwała wcześniejsze porozumienie z PiS. Utworzono nową koalicję WM-PSL-PO, jednocześnie marszałek zachował stanowisko.

Po wyborach w 2006 r. PO rządziła w 13 województwach. Najlepszy wynik zanotowała PO w województwie pomorskim, gdzie mogła rządzić samodzielnie. Zawarła jednak koalicję z PSL. Porozumienie z PSL podpisano też w czterech innych województwach: dolnośląskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim. W województwie dolnośląskim koalicja PO-PSL utrzymywała większość dzięki pozyskaniu byłych radnych lewicy, czego przykładem jest przejście Marka Dyducha do klubu PSL. Natomiast w województwie opolskim koalicja ta poszerzona została o Mniejszość Niemiecką. Marszałkami we wszystkich czterech regionach zostali przedstawiciele Platformy.

W województwie łódzkim koalicja PO-PSL poszerzona zastała o lewicę. W lutym 2008 r. doszło jednak do wypowiedzenia umowy koalicyjnej LiD i stworzono nowe porozumienie PO-PSL z czterema byłymi radnymi PiS, którzy utworzyli Klub Chrześcijańsko-Konserwatywny. Na Mazowszu koalicja PO-PSL wspierana jest głosami centrolewicy i LPR.

⁶⁰ B. Kuraś, *PiS traci w Małopolsce, PiS płaci za butę*, „GW Kraków” 27.02.2007.

W trzech województwach: lubuskim, śląskim i świętokrzyskim doszło do powstania koalicji PO-PiS-PSL. W wojewodowie świętokrzyskim, gdzie PSL uzyskało najlepszy wynik w kraju i ponad ¼ mandatów, marszałkiem został reprezentujący PSL Adam Jurabas. W województwie kujawsko-pomorskim czwartym partnerem koalicyjnym była Samoobrona. W lipcu 2009 r. czterech z pięciu radnych Samoobrony opuściło tą partię, tworząc Kujawsko-Pomorską Inicjatywę Samorządową i pozostając zarazem w koalicji⁶¹. Powstałe porozumienia to koalicje nadwyżkowe, na ich tworzenie miała też wpływ lojalność wobec partnerów, z którymi wcześniej blokowano listy⁶².

Zaprzeczeniem lojalności politycznych z okresu blokowania list była koalicja PO-PiS na Lubelszczyźnie, gdzie w opozycji znalazły się PSL, Samoobrona i jeden radny, reprezentujący LPR.

Wybory parlamentarne w 2007 r. przyczyniły się do przegrupowań politycznych. Zbigniew Machelski⁶³ zauważa, że koalicje PO-PiS zastępowano koalicjami PO z partnerem rządowym – PSL. Pomiędzy liderami partii PO i PSL, Donaldem Tuskiem i Waldemarem Pawlakiem, uzgodniono zasadę: „Wasz wojewoda, nasz marszałek”. Zgodnie z nią stanowiska wojewodów obsadziło w województwie lubuskim, warmińskomazurskim i podkarpackim PSL, a funkcję marszałków PO. W sejmiku lubelskim odtworzenie koalicji rządowej wymagało odwołania marszałka z PiS Jarosława Zdrojkowskiego i utworzenia koalicji popieranej przez dwóch radnych z Samoobrony i LiD (przedstawiciel tego ostatniego ugrupowania uzyskał w zamian stanowisko wicemarszałka).

Fakt odwoływania marszałka przez ugrupowanie, które go nominoowało, wystąpił jeszcze cztery razy i dotyczył marszałków z PO. W styczniu 2008 r. w województwie śląskim odwołano Janusza Moszyńskiego, który był zwolennikiem zachowania dotychczasowej koalicji PO-PiS i PSL. Marszałek podkreślał, że samorząd powinien zachować pewną autonomię wobec partii. Doprowadziło to do konfliktu z szefem PO w regionie Tomaszem Tomczykiewiczem⁶⁴. Marszałka odwołano głosami radnych SLD i powstało nowe porozumienie PO-PSL-SLD. Podobnie, w województwie lubuskim w sierpniu 2008 r. odwołano dotychczasowego marszałka Krzysztofa Szymańskiego. Równocześnie dotychczasowy partner koalicyjny PiS zastąpiony został przez SLD. Odwołano także

⁶¹ *Samoobrona Jednoosobowa*, „Polityka” 2009, nr 27, s. 7.

⁶² J. Flis, *Blokowanie list...*, s. 15.

⁶³ Z. Machelski, *Lokalny wymiar opozycji i koalicji partyjnych*, [w:] W. Ganowicz, L. Rubisz (red.), *Polityka lokalna, właściwości, determinanty, podmioty*, Toruń 2008, s. 254–255.

⁶⁴ P. Jedlecki, *PO chce się pozbyć swojego marszałka*, „GW Katowice” 20.03.2007, s. 4.

Andrzeja Łosia w województwie dolnośląskim i Norberta Obryckiego w zachodniopomorskim.

W trzeciej kadencji marszałkami zostało wielu przedstawicieli elit lokalnych. Wśród nowo wówczas powołanych marszałków aż siedem osób pełniło wcześniej funkcję burmistrza/prezydenta lub członka zarządu miasta (Andrzej Łoś [Dolny Śląsk], Piotr Całbecki [kujawsko-pomorskie], Jarosław Zdrojkowski i jego następcą Krzysztof Grabczuk [Lubelskie], Włodzimierz Fisiak [łódzkie], Mieczysław Struk [pomorskie], Janusz Moszyński [śląskie]), a Jacek Protas [warmińsko-mazurskie] pełnił funkcję starosty. Kadrami doświadczonych samorządowców dysponowała PO, wymienieni marszałkowie należeli bowiem do tej partii. Dużo rzadziej wśród nowych marszałków spotykało się przedstawicieli administracji rządowej.

Zakończenie

W trzech kolejnych wyborach do sejmików wybierano głównie partie parlamentarne. Jedynym liczącym się ugrupowaniem lokalnym pozostawała Mniejszość Niemiecka. System polityczny był względnie skonsolidowany, tworzyło go kilka (od 4 do 6) partii i komitetów wyborczych. Scena polityczna ulegała jednak zmianom. W 1998 r. dominował podział dychotomiczny – na partie postsolidarnościowe i postkomunistyczne. Cztery lata później zwyciężył SLD, ale znaczący był też wzrost poparcia dla partii populistycznych: LPR i Samoobrony. Wybory 2006 r. podzieliły scenę na dwa główne bloki: rządowy PiS-Samoobrona-LPR i opozycyjny PO-PSL. Pomiędzy nimi znajdował się komitet wyborczy czterech partii lewicowych. Wyniki wyborów w 1998 r. i 2002 r. odzwierciedlają zmiany zachodzące na prawicy – pojawienie się koalicji PO-PiS i prawie pełne zejście ze sceny przez AWS i UW. Z kolei partie polityczne obecne w sejmikach w 2006 r. to te same ugrupowania, co cztery lata wcześniej.

We wzorach zawierania koalicji w sejmikach w trzech kolejnych kadencjach dominują raczej różnice niż podobieństwa. Po wyborach w 1998 r. w połowie sejmików rządziły partie prawicowe, a w drugiej połowie zawarto koalicje lewicowe. W trakcie pierwszej kadencji dochodziło do rozpadu trzech koalicji prawicowych. Po wyborach w 2002 r. zarówno SLD jak i PSL zachowały pewien dystans wobec zawierania porozumień odzwierciedlających koalicję rządową. W ośmiu województwach SLD zawarł porozumienie z Samoobroną. Wyjście tej partii z koalicji wiosną 2003 r. poważnie zdestabilizowało scenę polityczną w czterech regionach.

Na skutek tego tworzono krótkotrwałe, „egzotyczne koalicje”, co wynikało z utrzymywania się na szczelbu regionalnym podziałów historycznych decydujących o sposobach ich zawierania.

Pomimo zastosowania systemu blokownia w wyborach w 2006 r. słaby wynik Samoobrony i LPR uniemożliwił odtworzenie w samorządzie wojewódzkim koalicji rządowej. Zwycięzcą wyborów było opozycyjne PO mogące decydować o wyborze koalicjantów. Utworzenie koalicji rządowej PO-PSL jesienią 2007 r. spowodowało powstanie w 15 województwach podobnych koalicji. Polityka regionalna odzwierciedla politykę centralną w stopniu nie spotykanym we dwóch wcześniejszych kadencjach.

STRESZCZENIE

Trzy kolejne wybory do sejmików województw zdominowane zostały przez partie parlamentarne. Wybory w 1998 r. utrwaliły podział na dwa bloki: AWS-UW i SLD-PSL. Bezpośrednio po wyborach koalicje zwierane były w ramach tych bloków. Wybory w 2002 r. wygrał Sojusz, wysokie było też poparcie dla dwóch partii populistycznych. Wybory w 2006 r. podzieliły scenę polityczną na trzy „bloki”. Koalicje powstałe w sejmikach odzwierciedlają koalicję rządową.

Tatiana Majcherkiewicz

SELF-GOVERNMENT ELECTIONS, PARLIAMENTARY PARTIES AND PATTERNS OF COALITION CREATION IN REGIONAL SELF-GOVERNMENT

Three successive regional assembly elections were dominated by then parliamentary parties. The 1998 election was characterized by the increasing bi-polarity of the party system. After this election, Regional coalitions were formed, mainly within those blocks. The 2002 election was won by the post-communist left but the two populist parties had good ratings. The 2006 regional election divided regional political scene into three groups. The coalition formed in the regions reflected the cabinet coalition.

Jarosław Flis

Partie polityczne w wyborach prezydentów miast

SŁOWA KLUCZOWE:

samorząd, partie polityczne, miasto, wybory, prezydent miasta

STUDIA I ANALIZY

Bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów, uniezależniając sukces w walce o stanowisko prezydenta miasta od głosowania na listy wyborcze w wyborach do rady miejskiej, dały szansę na osobisty sukces indywidualnych kandydatów. Taki system zapewnia zwycięzcy wyborów silną legitymację i polityczną stabilność. W praktyce oznacza brak możliwości odwołania przez radę miejską, co najwyżej z wykorzystaniem referendum.

Tej zmianie towarzyszą zwykle głoszone przez publicystów pochwały bezpartyjności¹, które wiążą się z bardzo niskimi notowaniami partii politycznych w badaniach opinii publicznej, ugrupowań, które utożsamiane są przede wszystkim z ogólnopolską polityką i którym zarzuca się brak kontaktu z wyborcami. Tymczasem sam samorząd, w świetle badań opinii, cieszy się zdecydowanie większym zaufaniem, niż np. centralne organy państwa, Sejm czy rząd². Większość ankietowanych przez CBOS deklaruje, że chciałaby głosować na kandydatów bezpartyjnych³.

Celem przedstawionych badań było sprawdzenie, jak się ma taka pochwała bezpartyjności do rzeczywistych wyników wyborów w 2006 r.

¹ Np. J. Król, *Wszystkie partie przegrały wybory*, „Wspólnota” 2006, Nr 47, s. 5.

² CBOS, *Oceny działalności niektórych instytucji publicznych*, Komunikat BS/103/2010, Warszawa, lipiec 2010.

³ Na podstawie *Wolimy bezpartyjnych*, Polska Agencja Prasowa, www.samorząd.pap.pl, 2.09.2010.

w największych miastach w Polsce, w szczególności zaś, jak naprawdę wyglądają relacje pomiędzy partiami, a urzędującymi prezydentami i kandydatami na to stanowisko.

Metoda badawcza

Podstawą analizy jest porównanie wyników głosowania w poszczególnych miastach w zależności od statusu zwycięskiego kandydata. Problem ten był badany przez Adama Gendźwiłła, który zwrócił uwagę na „symulowaną” lokalność kandydatów i konserwatyzm wyborców, chętnie głosujących na urzędujących prezydentów. Na to ostatnie zjawisko składało się także milczące poparcie największych ogólnopolskich partii⁴. Przedstawione badania idą tym tropem, próbując oszacować wzajemne relacje pomiędzy identyfikacją partyjną a PR prezydenta w trakcie kadencji.

W ramach badań zostały zestawione wyniki wyborów w 2006 r. na prezydenta w pierwszej i drugiej turze z odbywającymi się w tym samym dniu wyborami radnych sejmików wojewódzkich. Jest to o tyle istotne źródło informacji, że wyniki wyborów sejmikowych, w szczególności w największych miastach, były najbardziej zbliżone do ogólnopolskich sondaży dotyczących poparcia dla partii politycznych. Można przyjąć z dużym prawdopodobieństwem, że wyniki wyborów do sejmików są wyrazem ogólnopolskich preferencji partyjnych i jako takie mogą być cennym punktem odniesienia. Mogą pokazać różnice pomiędzy wyborami lokalnymi a sympatiami ogólnopolskimi⁵.

W analizie wykorzystano także wyniki sondażu, który z okazji połowy kadencji samorządu został zamówiony przez Gazetę Wyborczą. Badania w tej sprawie zostały zawężone do 25 największych miast w Polsce. Sondaż został przeprowadzony przez MillwardBrown SMG/KRC w dniach 10.10–5.11.2008 r. W każdym z miast przeprowadzono 350 do 500 ankiet. Badanie zawierało pytania o ogólną ocenę sytuacji w mieście oraz o ocenę samych urzędujących prezydentów i skłonność do głosowania na nich w następnych wyborach. Wykorzystanie tych badań narzuciło listę miast poddanych analizie. Obejmuje ona 21 największych miast Polski oraz 4 miasta mniejsze, lecz o istotnym znaczeniu regionalnym – Gorzów

⁴ A. Gendźwiłł, *Dlaczego sukces?*, [w:] J. Raciborski (red.), *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, Warszawa 2008, s. 13–39.

⁵ J. Flis, *Wybory do Sejmu i sejmiku na przykładzie Łapanowa*, [w:] M. Magoska (red.), *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, Kraków 2008, s. 97–120.

Wielkopolski, Opole, Płock i Zieloną Górę. Te miasta „wyparły” z badań 4 spośród największych miast Polski – Bytom, Rudę Śląską, Rybnik i Zabrze.

Ogólnokrajowe partie polityczne w wyborach lokalnych

Zanim jednak te wyniki zostaną przedstawione, można postawić pytanie, co w zasadzie miałyby dać partie urzędującemu prezydentowi, który stara się o reelekcję, a co kandydatowi do takiego urzędu. Pierwszą wartością, którą ogólnopolskie partie polityczne mogłyby dać kandydatowi na urząd prezydenta miasta, jest przede wszystkim znajomość marki, umiejscowienie na ogólnopolskiej mapie podziałów ideowych i tożsamości partyjnych⁶. Drugą wartością mogłoby być zaplecze organizacyjne, którym dysponują partie – zhierarchizowane organizacje, dotowane z budżetu, utrzymujące swój aparat, koła okręgowe i lokalne, mające sprawdzone kanały kontaktu z mediami. Kolejna wartość to lojalność elektoratu, przywiązanie do głosowania na daną partię i kierowanie się w wyborach samorządowych lojalnością wobec tych samych partii, które wybiera się w wyborach ogólnopolskich.

W przypadku każdego z tych walorów pojawiają się jednak wątpliwości. Pierwsza wątpliwość, dotycząca znajomości marki, to pytanie o to, czy urzędujący prezydent miasta ma wartość, jako osoba rozpoznawana, większą niż partia w danym mieście, czy nie jest on pod tym względem samowystarczalny.

Jeśli chodzi o zaplecze organizacyjne, to szczegółowe badania dotyczące stanu polskich partii pokazują, że są one generalnie słabe. W opinii istotnej części samych działaczy, koła *de facto* nie funkcjonują, w najlepszym wypadku działają tylko przy okazji wyborów⁷. Stąd pojawia się wątpliwość, czy ten zasób jest rzeczywiście tak atrakcyjny, czy jest w stanie zmobilizować się przy okazji wyborów lokalnych w równym stopniu, jak wtedy, kiedy rzeczywiście walczy o swoje przetrwanie, które jest uzależnione od wyniku wyborów parlamentarnych. Nie jest też oczywiste, czy taki zasób jest niezbędny w spersonalizowanej walce o urząd prezydenta miasta. Badania Andrzeja Michalaka pokazują, że zdaniem większości

⁶ W. Cwalina, A. Falkowski, *Marketing polityczny – perspektywa psychologiczna*, Gdańsk 2006, s. 121.

⁷ K. Sobolewska-Myślik, B. Kosowska-Gąstoł, P. Borowiec, *Struktury organizacyjne polskich partii politycznych*, Kraków 2010, s. 80–83.

ankietowanych partie polityczne nie mają znaczenia w życiu danej miejscowości⁸.

Jeśli chodzi o lojalność elektoratu, pojawia się pytanie, czy faktycznie w wyborach lokalnych wyborcy kierują się taką lojalnością, by opłacało się zabiegać o start jako oficjalny kandydat partii. Szczególnie, jeśli się weźmie pod uwagę, że polski system partyjny charakteryzowało jeszcze w 2005 roku duże „zagęszczenie” partii oraz duża płynność elektoratu⁹. Jeśli zaś chodzi o możliwe straty, których źródłem może być poparcie partii, to w pierwszej kolejności, ich źródłem może być elektorat negatywny ogólnopolskich partii¹⁰. Stąd prawdopodobna jest też hipoteza, że wsparcie partii może zamykać drogę do poparcia części wyborców partii konkurencyjnej – części w największym stopniu kierującej się wyborem negatywnym. To zaś może mieć szczególne znaczenie w wyborach dwuturowych¹¹.

Jako koszt ścisłego związku z partiami mogą też mieć znaczenie zobowiązania względem działaczy popierającej partii. Sposób funkcjonowania polskich partii i ścieżki awansu, które w nich obowiązują, nie są przejrzyste. Wielokrotnie podkreślany był na tym polu system wzajemnej wymiany „usług”, polegających na zatrudnianiu osób z zaplecza poszczególnych polityków w jednostkach administracji¹². Nie służy to podniesieniu sprawności tych jednostek, ale właśnie budowaniu wzajemnych zależności pomiędzy kandydatem a popierającą go partią. Generalnie – bilans strat i zysków sprawia, że decyzja o starciu z poparciem jednej z ogólnopolskich sił w wyborach prezydenta miasta nie jest wcale decyzją oczywistą.

Relacje kandydatów z partią na podstawie kontrkandydatów

Na pierwszy rzut oka relacje zwycięskich kandydatów z partią są sprawą oczywistą. Wystarczy wziąć pod uwagę oficjalne deklaracje, składane przy rejestracji kandydatów w Państwowej Komisji Wyborczej. Wydaje się jed-

⁸ A. Michalak, *Lokalni wyborcy samorządowi*, Szczecin 2001, s. 180.

⁹ R. Markowski, *System partyjny*, [w:] L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.), *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Warszawa 2007, s. 143–178.

¹⁰ CBOS, *Alternatywy wyborcze i elektoraty negatywne*, Komunikat BS/73/2009, Warszawa, maj 2009.

¹¹ G.W. Cox, *Making Votes Count*, Cambridge 1997, s. 123–138.

¹² Np. P. Rutkowski, *Klientyzm w perspektywie wyborów samorządowych*, [w:] J. Raciborski (red.), *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, Warszawa 2008, s. 61.

nak, że taka wskazówka może być myląca, na co wskazują badania Adama Gendziwiłła¹³. Tym, co może być podstawą klasyfikacji kandydatów pod tym względem, może być to, jak mają się poszczególne kandydatury zgłoszone w wyborach do kontrkandydatów zgłoszonych przez inne partie.

Szczegółowa analiza pokazuje, że na poziomie 25 największych polskich miast jedynymi liczącymi się siłami w wyborach 2006 roku były Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość oraz koalicja Lewicy i Demokratów. Do drugiej tury trafiali tylko kandydaci popierani przez te partie oraz urzędujący prezydenci.

Analizując sytuację zwycięzców z 2006 roku, można wyodrębnić kilka grup kandydatów, przyjmując, że określenie „bezpartyjny” jest zbyt ogólne. Pierwszą grupą, którą można wyróżnić, to kandydaci antypartyjni. Ich cechą jest to, że w wyborach musieli się zmierzyć z konkurentami ze wszystkich trzech głównych sił politycznych. Spośród dwudziestu pięciu miast, będących przedmiotem analizy, taka sytuacja miała miejsce w pięciu miastach – Bydgoszczy, Częstochowie, Katowicach, Olsztynie i Poznaniu. We wszystkich przypadkach dotyczyła ona urzędujących prezydentów.

Jeśli jednak przyjrzeć się dokładnie ścieżkom kariery i sytuacjom, w których zdobyli swoje mandaty, okazuje się, że wszyscy kandydaci, którzy określani zostali jako antypartyjni, zdobywali swoje pozycje z poparciem jednej z istotnych w danym momencie na scenie politycznej sił. W przypadku Bydgoszczy, Częstochowy i Poznania była to Platforma Obywatelska, w przypadku Olsztyna – SLD, natomiast prezydent Katowic został wybrany na ten urząd w czasach istnienia i dominującej pozycji AWS. W praktyce kandydaci antypartyjni okazują się zatem, w przypadku 25 największych polskich miast, kandydatami postpartyjnymi.

Druga grupa to kandydaci parapartyjni, z których wszyscy również byli urzędującymi prezydentami miast. Nie mieli oni w wyborach konkurenta z jednej z kluczowych sił: takiej siły, z którą dany kandydat był wcześniej związany lub w poprzedniej kadencji miał poparcie radnych z jej list. W niektórych przypadkach prezydent taki był też parlamentarzystą lub wojewodą, powołanym przez daną partię. Takich przypadków było w omawianych miastach sześć, a więc więcej, niż kandydatów antypartyjnych. Cztery przypadki – Gorzowa Wielkopolskiego, Krakowa, Rzeszowa i Torunia – dotyczyły prezydentów związanych wcześniej z SLD (wchodzącej w roku 2006 w skład koalicji LiD). Dwa przypadki – Bielska-Białej i Gdyni – dotyczyły prezydentów w podobnej relacji

¹³ A. Gendziwiłł, *Dlaczego...*, s. 24.

z Platformą Obywatelską. Prezydenci Wrocławia i Kielc stworzyli szczególną kategorię – można ich nazwać kandydatami międzypartyjnymi. Byli to kandydaci, którzy w 2002 zdobyli swoje mandaty ze wspólnym poparciem Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości, występujących wtedy jako koalicja w wyborach samorządowych. Ich pozycja była na tyle silna, że udało im się zachować równy dystans pomiędzy tymi partiami tak, że żadna z nich nie zgłosiła kontrkandydata dla tych dwóch prezydentów.

Ostatnią kategorię zwycięskich kandydatów stanowili ci wystawieni przez partie. Takich kandydatów było dwunastu, a więc stanowili oni niemal połowę kandydatów w miastach poddanych analizie. Dwóch z nich było kandydatami LiD, trzech – PiS, natomiast 7 – PO. W tej grupie warto jednak wyróżnić dwie kandydatury: urzędujących prezydentów Gdańska i Gliwic. Należeli oni do założycieli Platformy Obywatelskiej, natomiast w momencie, w którym zdobywali swoją pozycję, partia ta jeszcze nie istniała. Spomiędzy zwycięskich kandydatów oficjalnie zgłoszonych jako kandydaci partii, będących urzędującymi prezydentami, jeden z nich miał poparcie LiD, dwóch – PiS, zaś trzech – PO.

Przypadki kandydatów parapartyjnych wymagają rozważenia, co jest źródłem sytuacji, w której partia nie wystawia kontrkandydata dla urzędującego prezydenta. Nie musi to być tylko i wyłącznie zabieg marketingu politycznego. W części przypadków jest to postawa rezygnacji. Na taką rezygnację składa się z jednej strony przekonanie o bliskości ideowej lub środowiskowej kandydata, a z drugiej przekonanie o tak mocnej jego pozycji, że start w wyborach konkurenta, reprezentującego tę samą opcję, musiałby zakończyć się kompromitacją. W warunkach zagrożenia taką kompromitacją lepiej zaakceptować taką kandydaturę lub wynegocjować coś w rodzaju paktu o nieagresji. Jednym z takich przypadków jest przypadek Torunia. To przypadek „legalizacji” buntu. Urzędujący prezydent był wcześniej radnym SLD i kiedy w wyborach w 2002 roku partia nie wystawiła go jako kandydata na prezydenta, wystartował samodzielnie i pokonał oficjalnego kandydata SLD¹⁴. Cztery lata później jego macierzysta partia nie zdecydowała się już na wystawienie konkurenta względem jego kandydatury.

Szczególne role urzędujących prezydentów, zabiegających o reelekcję, skłania do określenia ich jakimś krótszym terminem. Kandydat taki będzie w tej pracy jako „inkumbent” – odpowiednik pochodzącego

¹⁴ J. Hołub, *Toruń: podsumowanie prezydentury Michała Zaleskiego*, „Gazeta Wyborcza” 25.09.2006, <http://torun.gazeta.pl/torun/1,35576,3641903.html>

z łaciny terminu „incumbent” powszechnie używanego w krajach anglosaskich. Termin ten jest też zaadoptowany w języku serbsko-chorwackim. Pozostali kandydaci określane będą mianem „pretendentów”.

Wyniki w I turze w rozbiciu na grupy

Pierwszym czynnikiem poddawanym analizie jest wpływ pozycji inkumbenta na poparcie, które uzyskuje on w pierwszej turze wyborów (wszystkie wyniki zestawiono w załączonej tabeli). Spośród kandydatów w omawianych dwudziestu pięciu miastach, w dziewiętnastu wyborach wygrał inkumbent. Z pozostałych sześciu miast, w trzech prezydent zwycięski w poprzednich wyborach nie wystartował ponownie (Białystok, Warszawa i Zielona Góra). W trzech przypadkach inkumbent przegrał wybory – w jednym wypadku była to porażka w drugiej turze (Radom), w dwóch natomiast inkumbent nie wszedł do drugiej tury (Lublin i Szczecin). W skrajnym przypadku – kontrowersyjnego prezydenta Szczecina Mariana Jurczyka – poparcie dla urzędującego prezydenta wyniosło w wyborach mniej niż 3%. Przypadki te są omówione w dalszej części.

Spośród dziewiętnastu zwycięskich inkumbentów, w ośmiu przypadkach chodziło o osobę, która przed poprzednimi wyborami była już prezydentem miasta. W tej ostatniej kategorii aż cztery osoby byli to kandydaci antypartyjni. Średni wynik wyborczy w pierwszej turze dla wszystkich kandydatów wynosił prawie 52%, przy czym wahał się od 24% do 85%. Zwycięzcy pretendenci zdobyli średnio 35% głosów i żaden z takich kandydatów nie wygrał wyborów w pierwszej turze. Najlepszy wynik osiągnięty przez pretendenta to 48,5%. Natomiast przeciętny wynik inkumbenta to 57%, a więc ponad 20% więcej w stosunku do kandydatów, którzy po raz pierwszy zabiegali o wybór. Nie miało już jednak znaczenia, czy chodzi o osobę, która pełni swój urząd przez jedną kadencję, czy przez więcej.

Spośród inkumbentów najniższy rezultat wyborczy wynosił prawie 31%, więc był o 7% wyższy od najsłabszego wyniku, natomiast najwyższy z wyników wynosił 85%. Z kandydatów, którzy startowali po raz kolejny, dwie trzecie wygrało wybory już w pierwszej turze, a więc nie doszło do tury drugiej.

Widać tutaj bardzo wyraźną przewagę, jaką mają urzędujący prezydenci, zarówno jeśli chodzi o procent zdobywanych głosów, jak i o prawdopodobieństwo zwycięstwa już w pierwszej turze. Nic natomiast nie

wskazuje na to, by zajmowanie stanowiska dłużej niż jedną kadencję miało jakiś wpływ na wynik wyborów.

Tabela 1. Średnie wyniki kandydatów różnych rodzajów w procentach

rodzaj kandydata	średnie poparcie	najsilniejszy konkurent	przewaga	suma
inkumbent	57	20	37	77
pretendent	35	31	4	66
antypartyjny	46	23	22	68
parapartyjny lub międzypartyjny	69	17	52	86
partyjny	43	26	16	69

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Sympatie partyjne miały istotny wpływ na wynik kandydatów. Kandydaci zadeklarowani jednoznacznie jako kandydaci partii politycznych, zdobywali średnio 42% głosów, natomiast średni wynik wszystkich tych, którzy nie mieli jednoznacznej identyfikacji partyjnej był znacząco wyższy, wynosząc 60%. W poszczególnych partiach wygląda to następująco: trzech kandydatów PiS miało wyniki w granicach do 45%, średnio 37%. Dwóch kandydatów Lewicy i Demokratów miało poparcie 32% i 52%. Kandydaci PO zdobyli średnio 45% – od 24% do prawie 61%.

Kandydaci antypartyjni zdobyli średnio 46%, zaś wynik wahał się od 31% do 73%. Dwóch kandydatów międzypartyjnych zdobyło odpowiednio 84% i 72% – ich uśredniony wynik był więc najwyższy – 78%. Jeśli chodzi o kandydatów parapartyjnych, to czwórka kandydatów o takim statusie, popieranych przez Lewicę i Demokratów, zdobyła średnio 60% (od 42% do 77%), natomiast dwóch kandydatów parapartyjnych, związanych z Platformą Obywatelską, zdobyło 86 i 69%, co daje średnią zbliżoną do średniej kandydatów międzypartyjnych. Generalnie, uwzględniając wyniki kandydatów parapartyjnych, zwycięzcy kandydaci popierani przez Platformę Obywatelską zdobywali średnio 52%, zaś kandydaci LiD 54%.

Relacje pomiędzy identyfikacją partyjną a wynikiem wyborczym nie są zatem oczywiste. Najwyższe wyniki osiągnęli ci, którzy nie mieli oficjalnego poparcia partii, lecz przeciwko którym nie kandydowali kandydaci wszystkich liczących się partii. Natomiast kandydaci antypartyjni mieli poparcie porównywalne z partyjnymi. Generalnie zwycięzcy kandydaci para- i międzypartyjni zdobyli średnio 69% głosów, kandydaci partyjni – 43%, a antypartyjni 46%.

Jak wygląda konkurencja dla zwycięskich kandydatów poszczególnych rodzajów? Najsilniejszy konkurent w przypadku kandydatów antypartyjnych zdobywał średnio 23% głosów, zaś wahało się to od 15% w przypadku Katowic do 31% w Poznaniu. W przypadku kandydatów partyjnych, ta średnia była wyższa, wynosiła 26%, przy czym ten wynik wahał się od 13% w Opolu do 39% w Zielonej Górze. Natomiast jeśli chodzi o kandydatów parapartyjnych i międzypartyjnych, to ich najgroźniejsi konkurenci mieli średnio najniższe poparcie, czyli 17%. Wahało się ono od 6% we Wrocławiu do 29% w Gorzowie Wielkopolskim.

Siła głównego konkurenta różnicowała także inkumbetów i pretendentów. W przypadku nowych kandydatów najsilniejszy konkurent miał średnio 31% głosów, natomiast najsilniejszy konkurent inkumbenta miał średnio 20% poparcia. Konkurenci mocno zasiedziały prezydentów byli tylko odrobinę mocniejsi – zdobywali średnio 22% głosów.

Te dwa czynniki nakładają się na siebie w postaci przewagi, jaką w pierwszej turze osiągnął zwycięski kandydat nad swoim najgroźniejszym konkurentem. W przypadku inkumbentów ta przewaga wynosiła średnio 37%. Była to więc przewaga olbrzymia, zważywszy na to, że przeciętny konkurent zdobywał 20% głosów. Ta przewaga była istotnie zróżnicowana: od 78% w Gdyni do niecałych 4% w Bydgoszczy. Tym niemniej wszyscy urzędujący prezydenci, zabiegający o reelekcję, zdobyli więcej głosów, niż ich główny konkurent. Przewaga mocno zasiedziały kandydatów była niewiele mniejsza, niż przewaga ogółu inkumbentów. Natomiast jeśli chodzi o kandydatów startujących po raz pierwszy, to ich przewaga nad konkurentami wynosiła średnio 4%, przy czym była bardzo zróżnicowana. Trójka z takich kandydatów przegrała pierwszą turę, maksymalnie o 7%. Natomiast największa przewaga wynosiła 15%. Tylko trzech na dwudziestu inkumbentów miało przewagę mniejszą, niż ten z pretendentów, który miał największą przewagę.

Podobnie układa się nie tylko różnica pomiędzy zwycięskim kandydatem a jego najgroźniejszym konkurentem, lecz także suma ich poparcia. Wynosiła ona 77% w przypadku inkumbentów natomiast 66% w przypadku pretendentów. Średnia dla kandydatów antypartyjnych i partyjnych była nieomal identyczna (68–69%), natomiast dla kandydatów para- i międzypartyjnych była o 20% wyższa.

Dwa omówione podziały – ze względu na zajmowanie stanowiska oraz rodzaj więzi z partiami – nie są niezależne. Wszyscy zwycięzcy kandydaci anty-, para- i międzypartyjni byli inkumbentami, natomiast wśród kandydatów partyjnych są dwie wyraźne grupy – inkumbentów i pretendentów. Wszyscy zwycięzcy pretendenci byli kandydatami par-

tii politycznych. Porównanie poparcia kandydatów można zatem zrobić w 4 kategoriach o zbliżonej liczebności: partyjnych pretendenci (6 przypadków), antypartyjni inkumbenci (5 przypadków), partyjni inkumbenci (6 przypadków) oraz para- i międzypartyjni inkumbenci (8 przypadków). Zestawienie wszystkich omawianych parametrów przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Średnie wyniki kandydatów w podziale na 4 kategorie w procentach

rodzaj kandydata	średnie poparcie	najsilniejszy konkurent	przewaga	suma
partyjny pretendent	35	31	4	66
antypartyjny inkumbent	46	23	24	69
partyjny inkumbent	50	22	28	72
para- lub międzypartyjny inkumbent	69	17	52	86

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Kolejność, w jakiej te cztery kategorie przedstawiono w tabeli, obrazuje siłę kandydatów o odmiennych statusach. Średnio najsłabszą pozycję mają partyjni pretendenci, natomiast najsilniejszą – ich para- lub międzypartyjni inkumbenci. Pozycja antypartyjnych i partyjnych inkumbentów jest silniejsza od tych pierwszych, lecz słabsza od drugich. Te dwa rodzaje najmniej różnią się między sobą. To, że sprawowanie władzy daje przewagę, nie ulega wątpliwości. Natomiast poparcie jednej z kluczowych partii i status „bezpartyjnego kandydata” mają w przypadku inkumbentów porównywalną siłę. Czynniki te jednak wcale się nie wykluczają – gdy uda się je połączyć, kandydat zdobywa przytłaczającą przewagę.

Tytułem uzupełnienia wypada omówić przypadki trzech przegranych inkumbentów – to trzy odmienne historie, mające jednak jeden wspólny początek. Wszyscy oni wygrali w roku 2002 walcząc w 2 turze z kandydatami będącej wtedy u władzy SLD, lecz w pierwszej turze zdobywając mniej niż 30% głosów. W przypadku Radomia i Szczecina zwycięzcy kandydaci byli kandydatami całkowicie antypartyjnymi – nie mieli poparcia żadnej z liczących się sił parlamentarnych. W przypadku Lublina zwycięski kandydat Andrzej Pruszkowski był w 2002 roku popierany przez komitet „Prawo i Rodzina”, co jednoznacznie wskazuje na kandydata międzypartyjnego, popieranego przez PiS i LPR. W roku 2006 wystartował jako oficjalny kandydat PiS. Jednak na start w wyborach zdecydował się również jego wiceprezydent Zbigniew Wojciechowski, kandydujący

bez poparcia żadnej z ogólnopolskich sił, lecz proponujący prezydentowi wcześniejsze rozstrzygnięcie rywalizacji pomiędzy nimi na drodze prawyborów, co sugeruje niewielką rozbieżność ich profili ideowych. Do prawyborów nie doszło i bezpartyjny kandydat zdobył 18% głosów, tym samym przekreślając szansę na wejście inkumbenta do II tury¹⁵.

Prezydent Radomia, Zdzisław Marcinkowski, wstąpił w trakcie kadencji do Stronnictwa Demokratycznego – partii o śladowym poparciu, choć o reelekcję starał się pod szyldem lokalnego komitetu¹⁶. On również w roku 2006 miał przeciwko sobie kandydata nie związanego z żadną z partii politycznych – kandydata, który zdobył 12% głosów. Tak osłabiony inkumbent przegrał I turę z pretendentem startującym z poparciem PiS i nie był już w stanie odebrać mu zwycięstwa w II turze.

Szczeciński przypadek Mariana Jurczyka jest znacznie bardziej skomplikowany. Tu warto może przytoczyć tylko fakt, że jego działania jako prezydenta były na tyle niepopularne, że doprowadziły do referendum w sprawie jego odwołania. Referendum nie przyniosło rozstrzygnięcia tylko z powodu frekwencji niższej niż wymagana ówczesnie obowiązującą ustawą. Jednak za odwołaniem zagłosowała liczba wyborców odpowiadająca 56% głosów oddanych w II turze wyborów w Szczecinie w roku 2002. W takich warunkach inkumbent został całkowicie zdeklaszowany przez trójkę kandydatów, popieranych przez ogólnopolskie siły polityczne.

Lojalność elektoratów ogólnopolskich

W wyborach do sejmików, odbywających się równolegle z wyborami prezydentów miast, Platforma Obywatelska zdobywała średnio 37% głosów, Prawo i Sprawiedliwość 27% głosów, zaś Lewica i Demokraci 19%. Wyniki te wahały się w przypadku PO od 19% w Płocku do 53% w Gdańsku, w przypadku PiS od 19% w Opolu do 37% w Radomiu, natomiast w przypadku LiD od 10% w Gdańsku do 35% w Sosnowcu. Związki pomiędzy poparciem kandydatów w wyborach prezydenckich wymagają uwzględnienia sytuacji zarówno samej partii (start inkumbenta, poparcie kandydata formalnie bezpartyjnego) jak i sytuacji jej konkurentów. Na tej podstawie dla każdej z partii wyróżniono cztery rodzaje

¹⁵ Na podstawie <http://lublin.gazeta.pl/lublin/1,35645,4509058.html>

¹⁶ http://pl.wikipedia.org/wiki/Zdzis%C5%82aw_Marcinkowski

sytuacji. Pierwsza to sytuacja własnego pretendenta walczącego przeciw inkumbentowi. Druga to sytuacja własnego pretendenta, w sytuacji braku inkumbenta (wliczając w to przypadki Lublina, Radomia i Szczecina). Trzecia – inkumbenta danej partii, zaś czwarta – inkumbenta formalnie bezpartyjnego, popieranego przez daną partię. Poparcie dla kandydata, jako procent poparcia dla popierającej go partii w wyborach do sejmiku, podaje tabela 3. W przypadku Kielc i Wrocławia poparcie dla prezydentów porównano z sumą poparcia dla PO i PiS w wyborach do sejmiku.

Tabela 3. Poparcie kandydatów partii na tle poparcia partii w wyborach do sejmiku

	PO	PiS	LiD
partyjny pretendent kontra inkumbent	57%	67%	66%
partyjny pretendent bez inkumbenta	99%	95%	110%
partyjny inkumbent	115%	163%	146%
para/międzypartyjny inkumbent	155%	139%	303%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

W przypadku wszystkich partii sytuacja układa się w podobny wzór. W przypadku walki pretendentów bez konkurencji ze strony inkumbenta, kandydaci otrzymują poparcie zbliżone do tego, jakie ma ich partia w wyborach do sejmiku. Inkumbent walczący o reelekcję zdobywa dodatkowe poparcie – większe niż popierająca go partia. Przyrost ten jest większy w przypadku kandydatów parapartyjnych, natomiast kandydaci międzypartyjni mają taki przyrost porównywalny raczej z kandydatami partyjnymi. Poparcie mniejsze od elektoratu partyjnego jest udziałem pretendentów walczących przeciw inkumbentowi – dotyczy to wszystkich partii, choć w przypadku PO straty takie są największe. Najmniejsze straty występowały tu w przypadku partyjnych inkumbentów PiS, choć i tu żaden z pretendentów PO nie zdobył takiego procentu głosów, jaki partia ta zdobyła w wyborach do sejmiku. Największe straty kandydaci PO ponieśli w Rzeszowie – 14% poparcia sejmikowego – oraz w Katowicach (28%).

W przypadku pretendentów PiS i LiD zdarzały się przypadki, gdy pretendent zdobywał poparcie wyższe niż partia w wyborach do sejmiku i to walcząc przeciw inkumbentowi. W przypadku PiS dotyczyło to partyjnych inkumbentów PO w Gdańsku i Gliwicach. W przypadku LiD – antypartyjnych inkumbentów w Częstochowie i Bydgoszczy, niegdyś związanych z PO.

Dane te wskazują na kluczowe znaczenie identyfikacji partyjnych w wyborach prezydentów, co jeszcze nie znaczy, że występuje tu proste przełożenie. Elektorat partyjny ma kluczowe znaczenie w przypadku wyborów bez udziału inkumbenta. Taki status pozwala natomiast poszerzać swój elektorat kosztem ogólnopolskich identyfikacji. Zysk jest tu zwiększany w przypadku braku otwartej identyfikacji partyjnej inkumbenta. Ma tu jednak znaczenie także dystans pomiędzy danym inkumbentem a danym pretendentem na skali ideowej. Wokół pretendenta, także partyjnego, mogą skupiać się niezadowoleni ze sposobu sprawowania urzędu przez aktualnego prezydenta.

Kraków – studium przypadku

Różnice w poparciu w poszczególnych wyborach można prześledzić na przykładzie głosowania mieszkańców Krakowa. W tabelach i na wykresie przedstawiono procenty oraz głosy zdobyte w poszczególnych wyborach, wliczając w to drugą turę wyborów prezydenckich. Jacek Majchrowski był przypadkiem kandydata parapartyjnego, inkumbenta. LiD udzielił mu poparcia pomimo faktu, że prezydent nie zgodził się zablokować listy swojego komitetu z listą LiD w wyborach rady miejskiej – wszystko po to, by podkreślić brak związku z ogólnopolskimi podziałami politycznymi. Józef Lassota był prezydentem Krakowa w latach 1993–1998, później zaś posłem Unii Wolności. W roku 2002 kandydował na prezydenta miasta, przegrywając w drugiej turze z Jackiem Majchrowskim.

Tabela 4. Poparcie kandydatów partii na tle poparcia partii w wyborach w Krakowie

	sejmik	rada miasta	prezydent	II tura
LiD	12%	8%		
Jacek Majchrowski		11%	42%	60%
Józef Lassota		2%	6%	
PO	46%	38%	23%	
PiS	31%	29%	26%	40%
LPR	3%	4%	2%	
inne	8%	8%	1%	

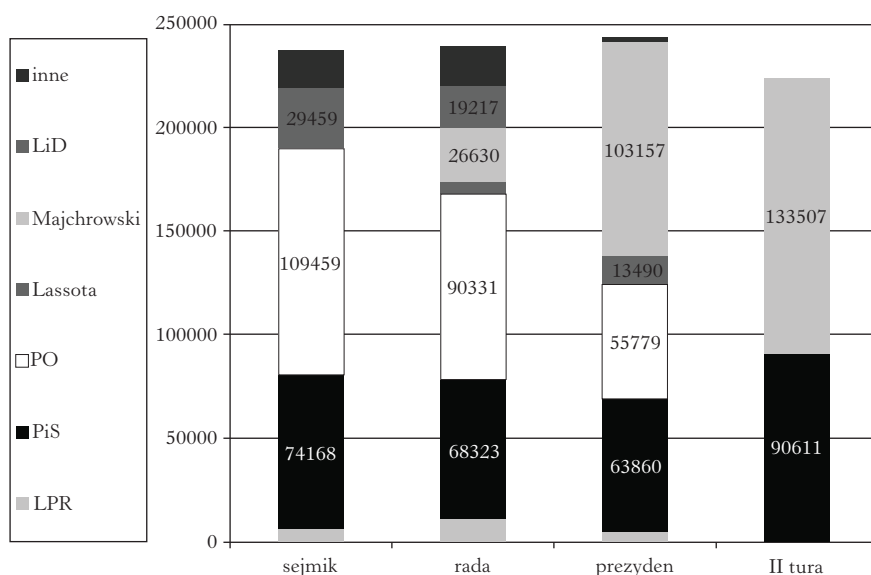
Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza.

Tabela 5. Głosy oddane na kandydatów i partie w wyborach w Krakowie

	sejmik	rada miasta	prezydent	II tura
LiD	29459	19217		
Jacek Majchrowski		26630	103157	133507
Józef Lassota		5445	13490	
PO	109459	90331	55779	
PiS	74168	68323	63860	90611
LPR	5984	9724	4852	
inne	18307	19107	2647	
ważne	237377	238777	243785	224118

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza.

Wykres 1. Zróżnicowanie poparcia w wyborach w Krakowie 2006



Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza.

Widoczne jest wyraźne zróżnicowanie wyników kandydatów i list tych samych ugrupowań w poszczególnych wyborach. Jacek Majchrowski, kandydat popierany przez LiD, choć formalnie z tą koalicją nie związany, dostał w pierwszej turze ponad trzykrotnie więcej głosów niż wynosi elektorat tej koalicji w wyborach sejmiku oraz dwukrotnie więcej niż suma list tej koalicji i komitetu noszącego jego imię w wyborach rady miejskiej. Największy spadek, w porównaniu z wyborami do sejmiku, był udziałem

kandydata PO – uzyskał on połowę głosów popierającej go partii, zdobytych w wyborach sejmiku. Zdecydowanie mniejszy spadek poparcia, choć też istotny, nastąpił w przypadku PiS. W wyborach prezydenta miasta na innego kandydata zagłosował co najmniej co szósty sejmikowy wyborca PiS.

Wyniki wyborów prezydenta miasta są najbardziej skoncentrowane spośród wyborów przeprowadzanych 12.11.2006 r. Na trójkę pierwszych kandydatów padło ponad 91 proc. głosów. W wyborach do sejmiku było to 90 proc., natomiast w wyborach do rady miejskiej – tylko 78 proc.

O tym, kto będzie przeciwnikiem Jacka Majchrowskiego w drugiej turze wyborów, zadecydowały 8082 głosy – tylko nieco ponad 3 proc. ogółu głosów. To mniej niż 2/5 głosów oddanych na pozostałych kandydatów – kandydatów w ogóle nie liczących się z walce o prezydenturę. Głosy na czwartego w kolejności kandydata – Józefa Lassotę – wystarczyłyby do zmiany kolejności pomiędzy kandydatami na drugim i trzecim miejscu. Brak takiego kandydata mógłby zupełnie zmienić wynik pierwszej tury i tym samym przebieg drugiej tury.

Prawie 77 tysięcy głosów zostało oddanych w pierwszej turze na takich kandydatów, którzy nie weszli do tury drugiej. Z tej liczby prawie 3/4 to głosy oddane na kandydata PO – partii zwycięskiej w wyborach sejmiku i rady miasta. W drugiej turze oddano głosów mniej o prawie 20 tysięcy. Jacek Majchrowski poprawił swój wynik o ponad 30 tysięcy głosów, zaś Ryszard Terlecki – kandydat PiS – o prawie 27 tysięcy głosów. Co najmniej co czwarty zwolennik kandydatów przegranych w pierwszej turze nie wziął udziału w drugiej. Te 20 tys. głosów odpowiada połowie przewagi, jaką Jacek Majchrowski uzyskał nad Ryszardem Terleckim w ostatecznym głosowaniu. Głosy zwolenników przegranych kandydatów, którzy zagłosowali w drugiej turze, rozdzieliły się mniej więcej po równo pomiędzy obu pozostałych kandydatów, z niewielkim wskazaniem na Jacka Majchrowskiego.

Te obserwacje pozwalają przedstawić hipotezę, wedle której na sukces Jacka Majchrowskiego złożyła się suma następujących czynników:

- niewielka wierność elektoratu PO w wyborach sejmikowych i rady miasta względem kandydata tej partii na prezydenta,
- sukces w I turze kandydata PiS, który stracił na rzecz innych kandydatów mniejszą część ogólnopolskiego elektoratu niż kandydat PO,
- ograniczona skuteczność kandydata PiS w przeciąganiu na swoją stronę elektoratu kandydatów przegranych i tym samym nadrobienia strat do faworyta po pierwszej turze.

Można się tylko domyśleć, że w przypadku przejścia do drugiej tury kandydata PO – do czego brakowało bardzo niewiele – o wyniku wyborów

zadecydowałiby wyborcy PiS. Te same osoby, które zagłosowały realnie przeciw Jackowi Majchrowskiemu, prawdopodobnie głosowałyby za jego kandydaturą, zaś przeciw kandydatowi PO. Tak wygląda przewaga kandydata parapartyjnego, który jest łatwiejszy do zaakceptowania przez elektoraty partii ogólnopolskich.

Ocena prezydentów

Wyraźna różnica w wyniku wyborczym oraz w zagrożeniu ze strony konkurencji pomiędzy kandydatami poszczególnych rodzajów, widoczna jest również w sondażach przeprowadzonych na półmetku kadencji. Sytuacja w miastach była oceniana, generalnie, bardzo pozytywnie. Różnica pomiędzy tymi, którzy uważali, że sytuacja w mieście zmienia się raczej na lepsze, niż na gorsze, wynosiła średnio 70% na rzecz zmian na lepsze. Jeśli chodzi o ocenę samych prezydentów, to przewaga ocen „bardzo dobry” i „dobry” nad ocenami „słaby” i „fatalny” wynosiła średnio 35%. Te oceny wahały się jednak istotnie w przypadku miast, a jeszcze bardziej w przypadku samych prezydentów.

W tych miastach, w których zarządzali prezydenci para- i międzypartyjni, średnia ocena sytuacji w mieście wynosiła 82% na plus, wahała się od 69% w przypadku Krakowa do 91% w przypadku Rzeszowa. Natomiast wśród miast rządzonych przez pozostałych prezydentów taka średnia wynosiła ok. 60%: 61% dla miast z prezydentami antypartyjnymi i 63% dla miast z prezydentami partyjnymi, przy czym również tutaj wystąpiło istotne zróżnicowanie. W przypadku prezydentów antypartyjnych oceny wahały się od 74% na plus w przypadku Bydgoszczy do 38% w przypadku Częstochowy. W przypadku prezydentów partyjnych – od 86% w przypadku Białegostoku do 31% w przypadku Szczecina. Nie było natomiast istotnej różnicy pomiędzy średnimi wynikami dla prezydentów partyjnych sprawujących swój urząd kolejną kadencją a nowymi prezydentami.

W miastach rządzonych przez prezydentów partyjnych i antypartyjnych najgorsze wyniki były znacząco niższe niż w miastach rządzonych przez prezydentów parapartyjnych i międzypartyjnych, natomiast nawet najlepsze wyniki miast z prezydentami antypartyjnymi były istotnie niższe od wyników miast z prezydentami parapartyjnymi.

Ocena prezydenta miasta – jako przewaga opinii pozytywnych nad negatywnymi – wynosiła średnio 35%. Wartości te wahały się od 84% w Gdyni do -18% w Łodzi. Generalnie prezydenci parapartyjni i mię-

dzypartyjni mieli przewagę ocen pozytywnych średnio o 62%, przy czym najniższa przewaga była w przypadku Krakowa (32%), a najwyższa właśnie w Gdyni. W przypadku prezydentów antypartyjnych ta średnia była prawie trzykrotnie niższa: wynosiła tylko 21%, wahając się od 48% w Katowicach do 4% w Częstochowie. Natomiast wśród prezydentów partyjnych ta ocena wynosiła średnio 23%, a więc była minimalnie wyższa, niż prezydentów antypartyjnych, a wahała się od -18% w przypadku Łodzi do 47% w Białymstoku.

Porównanie oceny samych prezydentów miast z ocenami sytuacji w mieście daje obraz zróżnicowania pomiędzy poszczególnymi rodzajami prezydentów. Wartości te są ze sobą powiązane korelacją na poziomie 0,8. Taka korelacja sugeruje, że ocena prezydenta jest zależna od sytuacji w mieście, ale nie jest z nią tożsama. Stąd, w celu znalezienia oceny abstrahującej od subiektywnej opinii na temat sytuacji w mieście, została wyliczona wystandaryzowana ocena prezydenta, która była wartością netto, czyli po odjęciu oceny sytuacji w mieście i uwzględnieniu średniej różnicy pomiędzy notowaniami prezydenta i miasta, wynoszącej 33%. Sama różnica pomiędzy oceną sytuacji w mieście a oceną prezydenta była bardzo zróżnicowana, wahając się od -2% w przypadku Wrocławia do -69% w przypadku Łodzi.

Kandydaci parapartyjni i międzypartyjni byli oceniani o 13% lepiej niż średnia dla wszystkich miast, przy czym w tej grupie ocena ta była zróżnicowana. Najlepsza była w przypadku Wrocławia (na poziomie 31%) i Gdyni (29%), również bardzo wysoka w przypadku Rzeszowa (24%) i Torunia (19%). Prezydent Bielska Białej uzyskał 15% przewagi. Natomiast w przypadku trzech pozostałych prezydentów: Kielc, Gorzowa Wielkopolskiego i Krakowa ta ocena była niższa niż ocena dla całego kraju, wynosząc w granicach od -3 do -5%.

W miastach rządzonych przez kandydatów antypartyjnych, średnia różnica ocen wynosiła -6%, ale występowało również duże zróżnicowanie. Jeden przypadek wyraźnie odstawał od pozostałych: to prezydent Katowic z 18-procentową przewagą ocen pozytywnych. Pozostałe osoby miały oceny ujemne, od -1% w Częstochowie do -27% w Bydgoszczy.

Jeśli chodzi o partyjnych prezydentów z dłuższym stażem, to ich ocena była nico niższa – wynosiła średnio -10%. Na plus wychodzili prezydenci Gdańska i Gliwic, natomiast ewidentnie odstawał prezydent Łodzi z oceną -36%. Tak niskie notowania miały swój wyraz w udanym referendum w sprawie jego odwołania. W przypadku prezydentów rządzących pierwszą kadencją, średnia ocena wynosiła -4%. Najgorszy była tu ocena prezydenta Zielonej Góry, -14%. Najlepsza – prezydenta Rado-

mia (+1%). Średni wynik dla wszystkich kandydatów partyjnych był bardzo zbliżony dla ocen prezydentów antypartyjnych -7%.

Obraz ocen prezydentów miast na półmetku pokazuje jeszcze raz wyraźną różnicę pomiędzy poszczególnymi kategoriami. Różnicę, która była wyraźna już w samym dniu wyborów. Generalnie rozróżnienie kandydatów na partyjnych i bezpartyjnych jest rozróżnieniem mylącym. Grupa kandydatów bezpartyjnych dzieli się wyraźnie, zarówno pod względem wyników wyborczych, jak i pod względem późniejszej oceny, na grupę kandydatów antypartyjnych, których wyniki pod każdym względem są bliższe kandydatom partyjnym, i grupę kandydatów para i międzypartyjnych, którzy wyróżniają się zarówno wynikami wyborczymi, jak i ocenami na półmetku. Nie jest to grupa jednolita, także w niej są gwiazdy i osoby ciągnące się w ogonie, jednak różnica pomiędzy tymi grupami jest bardzo wyraźna. Zarówno w grupie antypartyjnych, jak i partyjnych są przypadki pozytywnie oceniane i wyróżniające się wynikiem wyborczym, ale są też przypadki wyraźnie odstające od wszystkich pozostałych. Co istotne, akurat w przypadku obydwu tych grup doszło w trakcie kadencji do referendum odwołujących prezydenta. Miało to miejsce w przypadku dwóch prezydentów antypartyjnych: Olsztyna i Częstochowy i jednego prezydenta partyjnego, w Łodzi. W przypadku jednego z prezydentów partyjnych, w Gliwicach, takie referendum miało miejsce, ale nie zakończyło się powodzeniem. Poważna dyskusja nad referendum miała miejsce w Bydgoszczy, gdzie urzęduje prezydent antypartyjny.

Podsumowanie

Podsumowując, bezpośrednie wybory dają wyraźną przewagę urzędującym prezydentom, jeśli chodzi o zwycięstwo wyborcze. Przewaga ta pozwala odnieść sukces nawet w walce przeciw kandydatom wszystkich ogólnopolskich partii. Jednak przykład 25 kluczowych polskich miast pokazuje, że taką przewagę można zyskać dopiero po zdobyciu władzy z poparciem jednej z takich partii. Posiadanie takiej przewagi pozwala na odgrywanie roli samodzielnego podmiotu na lokalnej scenie politycznej. W przypadku braku konfliktów pomiędzy partią a formalnie bezpartyjnym prezydentem, połączenie ich atutów daje olbrzymią przewagę nad konkurencją. Jednak formalna bezpartyjność może być też efektem konfliktów pomiędzy prezydentem a partią, której poparcie pozwoliło mu zdobyć urząd. Jeśli na skutek negatywnej oceny jego działań przez macierzyste środowisko polityczne partia chce doprowadzić do usunię-

cia takiego prezydenta, staje przed poważną przeszkodą. Urzędujący prezydent może się wycofać na pozycję „bezpartyjnego samorządowca” i korzystając z tej przewagi obronić swoje stanowisko. Pomocna w tym jest logika dwuturowych wyborów, gdzie o wyniku ostatecznego starcia decydować może negatywny elektorat ogólnopolskich partii. Wyraźna przewaga urzędujących prezydentów oznacza więc z jednej strony wzmocnienie i uniezależnienie od partii pozycji najlepiej ocenianych prezydentów, lecz także szansę na zachowanie swej pozycji przez kandydatów o co najmniej dyskusyjnym dorobku. W każdym jednak przypadku wypada stwierdzić, że określenie „bezpartyjny” jest co najmniej nieprecyzyjne, o ile nie w ogóle mylące.

STRESZCZENIE

Analiza pokazuje znaczenie identyfikacji partyjnej dla wyników wyborów prezydentów kluczowych miast Polski. Porównanie wyników głosowania pozwala także oszacować przewagę urzędujących prezydentów zabiegających o reelekcję. Szczegółowa analiza sytuacji poszczególnych kandydatów pozwoliła wyróżnić cztery grupy zwycięskich kandydatów na prezydenta miasta – kandydatów partyjnych, zabiegających o urząd pierwszy raz, kandydatów partyjnych, sprawujących już urząd, prezydentów zabiegających o reelekcję w walce z kandydatami wszystkich ogólnopolskich partii oraz takich, którzy mają pośrednie poparcie choć jednej z nich. Sytuacja każdej z tych grup jest odmienna.

Jarosław Flis

POLITICAL PARTIES AND ELECTIONS OF CITY MAYORS

Following analysis describes the influence of party identification on the results of local presidential election in selected polish cities. Comparison of election results let us estimate the predominance of previous city presidents, who run for the re-election. Based on detailed analysis of particular presidential candidates, we can mark out four groups of winners – candidates with party support, who run for this office first time, party candidates, who used to hold the presidential office, previous presidents compete for re-election with all- polish party candidates. The last group of winners consists of the candidates, partially supported by at least one of political party. It is crucial to remember that, the situation of mentioned groups of candidates is different.

ANEKS

miasto	status zwycięzcy	kadencje	wybory prezydenta miasta – I tura				wybory do sejmików				sondaż SMK/KRC		
			PO	PiS	LiD	inny	PO	PiS	LiD	inne	ocena prezydenta	sytuacja miasta	relatywna osobista modyfikacja
Olsztyn	antypartyjny	1,25	18	20	6	52	33	22	26	19	16	58	-8,8
Katowice	antypartyjny	2	11	7	5	73	40	23	13	24	48	63	18,2
Poznań	antypartyjny	2	31	20	5	37	47	23	19	10	23	70	-13,8
Częstochowa	antypartyjny	2,25	24	13	21	39	35	29	19	17	4	38	-0,8
Bydgoszcz	antypartyjny	1	19	11	27	31	35	28	22	15	14	74	-26,8
Wrocław	PO-PiS	1			6	85	49	28	13	10	77	79	31,2
Kielce	PO-PiS	1			21	72	21	22	19	38	46	82	-2,8
Rzeszów	para-LiD	1	3	18		77	23	32	21	24	82	91	24,2
Toruń	para-LiD	1	19	11		71	42	26	22	11	63	77	19,2
Gorzów Wlk.	para-LiD	2	20	29		51	29	31	29	11	50	88	-4,8
Kraków	para-LiD	1	23	26		42	46	31	12	10	32	69	-3,8
Gdynia	para-PO	2		7	5	86	53	25	12	11	84	88	29,2
Bielsko-Biała	para-PO	1		11	5	69	38	30	14	18	63	81	15,2
Zielona Góra	LiD	0	39	24	32		37	24	25	15	34	81	-13,8

miasto	status zwycięzcy	kadencje	wybory prezydenta miasta – I tura				wybory do sejmików				sondaż SMK/KRC		
			PO	PiS	LiD	inny	PO	PiS	LiD	inne	ocena prezydenta	sytuacja miasta	relatywna osobista modyfikacja
Sosnowiec	LiD	1	18	16	52	10	29	20	35	15	32	72	-6,8
Płock	PiS	1	17	45	8	17	19	24	12	44	37	77	-6,8
Radom	PiS	0	17	30	8	21	27	37	12	23	23	55	1,2
Łódź	PiS	1	27	36	23		33	25	25	17	-18	51	-35,8
Białystok	PO	0	48	33	10		31	34	20	15	47	86	-5,8
Gdańsk	PO	2	61	30	5		53	28	10	8	43	74	2,2
Gliwice	PO	3,25	56	27	12		50	22	13	15	32	60	5,2
Lublin	PO	0	24	21	25	18	32	31	16	22	19	59	-6,8
Warszawa	PO	0	34	39	23		38	28	21	13	22	56	-0,8
Szczecin	PO	0	42	23	28		43	25	18	14	-1	31	1,2
Opole	PO	1	52	13	13	8	43	19	18	20	4	56	-18,8

Szarym tłem wyróżniono zwyciężcę wyborów. Czarnym tłem wyróżniono przegranych inkumbentów. Wytłuszczono zwycięzców pierwszej tury.

Iwona Wit-Świątkowska

Pozycjonowanie oferty wyborczej w wyborach prezydentów miast

SŁOWA KLUCZOWE:

pozycjonowanie, oferta wyborcza, wybory, prezydenci miast

Zasady panujące podczas kampanii wyborczej porównywać można do zasad rządzących rynkiem ekonomicznym¹. Kandydatów politycznych na rynku wyborczym traktować można jako oferentów proponujących wyborcom (klientom)² produkt w postaci oferty wyborczej. Odpowiednia oferta jest podstawą wyborczej strategii. Podobnie jak na rynku ekonomicznym mamy do czynienia z ogromem producentów, tak i na rynku wyborczym rywalizacja przebiega między wieloma podmiotami politycznymi. W związku z tym, proponowana oferta musi być odpowiedzią na oczekiwania i potrzeby wyborców, musi być przekonująca, a co najważniejsze, musi odróżniać się od propozycji konkurencji.

Praktyka marketingowa wskazuje na niejednorodność odbiorców ofert – istnienie segmentów rynku wrażliwych na różne cechy produktów, kandydatów czy partii politycznych. Identyfikacja tych segmentów pozwala na znalezienie dla promowanego produktu takiej pozycji, która będzie najlepsza w stosunku do konkurencji. Do tego celu służy jedna z podstawowych metod stosowanych w marketingu – pozycjonowanie (*marke-*

¹ Andrzej Antoszewski definiując rynek wyborczy stwierdza, iż jest to *proces interakcji pomiędzy partiami i liderami politycznymi, występującymi w roli dostawców dóbr i oferentów a wyborcami traktowanymi jako konsumenci*, zob. A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 2000, s. 356.

² A. Czajowski, *Wyborca na rynku politycznym*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, Wrocław 2002, s. 120.

ting positioning). Oznacza ono „ciąg działań zmierzających do wyraźnego określenia pozycji podmiotu politycznego na rynku docelowym”³, opierających się na zestawieniu na tej samej płaszczyźnie oferty własnej i ofert konkurencji. Wielu autorów podkreśla, że celem pozycjonowania jest jak najkorzystniejsze umiejscowienie wizerunku i programu wyborczego kandydata w świadomości wyborcy⁴. I nie tyle chodzi tu o kreowanie wizerunku, co o manipulowanie nim w umyśle wyborcy⁵ poprzez wywoływanie uczuć z nim związanych⁶. Planowanie takiego miejsca w świadomości wymaga odpowiedniego zastosowania kampanijnego marketingu mix w taki sposób, aby wyborcy wyraźnie rozróżniali pozycjonowany podmiot od jego konkurencji⁷. Celem pozycjonowania jest wykazanie cech dystynktywnych oferty wyborczej, dla których wyborcy powinni na nią zagłosować⁸. Proces ten sprowadza się więc do różnicowania, a więc do znalezienia różnic między pozycjonowanym produktem a produktami rywali politycznych.

Punktem wyjścia pozycjonowania jest analiza własnej pozycji oraz pozycji konkurencji. Na jej podstawie definiuje się cechy własnej oferty⁹, następnie porównuje się te cechy z cechami ofert konkurencyjnych oraz określa różnice między nimi¹⁰. Kolejne etapy to wybór cech charakterystycznych produktu, które będą stanowiły o przewadze własnej oferty nad ofertami kontrkandydatów¹¹ oraz jej promocja oparta na opracowanej

³ M. Kolczyński, *Strategie komunikowania politycznego*, Katowice 2008, s. 268.

⁴ P. Kotler, *Marketing*, Poznań 2005, s. 308–309.

⁵ A. Ries, J. Trout, *Positioning: the battle of your mind*, McGraw Hill 2001, s. 5.

⁶ M. Young, *American dictionary of campaigns and elections*, New York 1987, s. 127.

⁷ W. Cwalina, A. Falkowski, *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*, Gdańsk 2005, s. 113.

⁸ M. Mazur, *Marketing polityczny. Studium porównawcze*, Warszawa 2007, s. 76.

⁹ Np. poprzez przeprowadzenie analizy SWOT polegającej na identyfikacji mocnych stron (*strengths*), słabych stron (*weaknesses*), szans (*opportunities*) i zagrożeń (*threats*). Zob. szerzej: M. Cichosz, *Metody analizy i diagnostyki rynku politycznego*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, Wrocław 2002, s. 103–104.

¹⁰ Np. poprzez zastosowanie tzw. mapy percepcji polegającej na umieszczeniu konkurencyjnych ze sobą ofert w przestrzeni, w której osie współrzędnych obrazują istotne z punktu widzenia wyborcy cechy produktów. Zob. W. Cwalina, A. Falkowski, *Marketing...*, s. 113–121.

¹¹ Różnicowanie produktu może odbywać się na podstawie jednej cechy, tzw. *unique selling proposition* (pozycjonowanie jednowymiarowe), bądź kilku (pozycjonowanie dwu-, trójwymiarowe), zob. M. Cichosz, *Pozycjonowanie oferty politycznej na przykładzie wyborów do Parlamentu Europejskiego w Polsce w 2004 roku*, [w:] B. Dobek-Ostrowska (red.), *Kampania wyborcza: marketingowe aspekty komunikowania politycznego*, Wrocław 2005, s. 151; M. Mazur, *Marketing polityczny. Studium porównawcze*, Warszawa 2007, s. 76.

koncepcji¹². Marek Mazur proces ten sprowadza do czterech etapów: oceny pozycji kandydata, oceny pozycji konkurencji, tworzenia wizerunku kandydata oraz opracowania przesłania kampanii¹³.

Pozycjonowanie oferty wyborczej nie jest zabiegiem jednorazowym i zamkniętym. Przeprowadzenie go na początku kampanii nie oznacza, że nie trzeba będzie przeprowadzić go ponownie. Permanentne monitorowanie realizacji strategii wyborczej może wykazać niekorzystne zmiany na rynku wyborczym i konieczność repositionowania oferty. Warto jednak podkreślić, że diametralne lub zbyt częste zmiany strategii pozycjonowania mogą zadziałać na niekorzyść podmiotu – zaburzyć prawidłowy odbiór jego oferty lub spowodować jej odrzucenie.

Koncepcja pozycjonowania produktu politycznego koresponduje z czterema zasadniczymi regułami, według których powinna być zbudowana strategia marketingowa – zróżnicowaniem, symplifikacją oferty, koherencją i maksymalnym bezpieczeństwem. Zgodnie z tymi regułami oferta wyborcza musi odróżniać się przynajmniej jedną cechą od ofert konkurencji, powinna być dostosowana do aktualnych warunków na rynku politycznym (wprowadzać elementy innowacyjne do każdej prowadzonej przez podmiot kampanii), oparta na dokładnej analizie rynku (w celu wykluczenia ewentualnych negatywnych skutków wprowadzanej strategii) oraz spójna z wizerunkiem podmiotu rywalizacji wyborczej¹⁴.

W analizie pozycjonowania oferty wyborczej w wyborach prezydentów miast uwzględnić należy dwa elementy takiej oferty – program wyborczy kandydata i jego wizerunek.

Podstawą tworzenia programu wyborczego powinny być postulaty i oczekiwania społeczności lokalnej, powinien się on również odnosić do poglądów i postaw politycznych potencjalnych wyborców. Najprościej mówiąc, sprowadza się on do konkretów i obietnic politycznych skierowanych do grup docelowych elektoratu, odpowiadających w jak największym stopniu ich potrzebom¹⁵. Jak zauważa Arkadiusz Żukowski¹⁶, sformułowanie odpowiedniej koncepcji programowej może zachęcić wyborcę do skorzystania z przedstawionej mu oferty, zmiany dotychczasowych preferencji programowych na rzecz danego kandydata lub prze-

¹² M. Cichosz, *Pozycjonowanie...*, s. 150.

¹³ M. Mazur, *Marketing...*, s. 77.

¹⁴ M. Cichosz, *Pozycjonowanie...*, s. 155–156.

¹⁵ D. Skrzypiński, *Strategie partii politycznych*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Marketing...*, s. 140.

¹⁶ A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, [za:] R. Wiszniewski, *Wprowadzenie do teorii marketingu politycznego*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Marketing...*, s. 58.

ciwko niemu. Program wyborczy może również wpłynąć na samą intencję wzięcia udziału w głosowaniu.

W wyborach na prezydentów miast startują zarówno kandydaci niezależni, jak i wysuwani przez partie i ugrupowania polityczne. Pozycjonowanie kandydatów różnych opcji politycznych tradycyjnie odbywało się na głównej osi lewica-prawica (pozycjonowanie ideologiczne, programowe). W obecnym czasie obserwuje się jednak celowe dystansowanie się kandydatów politycznych od założeń programowych i ideologicznych swojej formacji macierzystej i opieranie strategii wyborczych na własnym wizerunku¹⁷. Maria Magoska stwierdza, że dzisiejszą epokę można wręcz nazwać postideową¹⁸.

Stanowiska programowe są często określane na podstawie np. wyników sondaży opinii publicznej dotyczących preferencji partyjnych oraz poglądów w kwestiach będących elementami ofert wyborczych. Modyfikacja stanowisk, a także kierunki prowadzenia kampanii wyborczej, zależą od zmian poparcia wyrażonych w wynikach badań. Pojawia się zarzut o realizowanie kampanii wyborczej niejako „pod wyborcę”. Staje się ona platformą walki opartej na świadomym i skutecznym wykorzystywaniu narzędzi wpływu zamiast bycia merytoryczną debatą polityczną. To zjawisko, a także słabość elit politycznych, prowadzić może do wypaczeń w sferze polityki, gdyż jak stwierdza Bruce I. Newman, politycy nie chcą podejmować decyzji niepopularnych, pomijając w ten sposób kwestie trudne acz kluczowe¹⁹. Formułowanie twardych postulatów programowych może być niekorzystne w pozyskiwaniu elektoratu. Coraz częściej podmioty rywalizacji lokują się niejako na środku osi lewica-prawica. Złagodzenie poglądów i ich umiarkowanie może dawać szansę na pozyskanie szerszego grona zwolenników, co z kolei przełoży się na głosy poparcia. Zacieranie różnic ideologicznych jest więc wynikiem koncentracji strategii wyborczej na wyborcy. Ma to na celu głównie pozyskanie poparcia wyborców niezdecydowanych, których liczbę szacuje się na około kilkanaście procent przed każdymi wyborami. Wojciech Cwalina i Andrzej Falkowski przytaczają opinię Edwarda G. Carminesa i J. Davida Gopoiana, że najskuteczniejszą strategią wyborczą może się okazać sformułowanie przekazu niejednoznacznego w kwestii stanowisk politycznych lub oparcie go na zagadnieniach nie mających odniesienia do programu. Bardziej

¹⁷ M. Cichosz, *Pozycjonowanie...*, s. 153.

¹⁸ M. Magoska, *O obywatelu i polityce*, [w:] M. Magoska (red.), *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, Kraków 2008, s. 29.

¹⁹ B.I. Newman, *The marketing of the president. Political marketing as campaign strategy*, California 1994, s. 17, [za:] M. Mazur, *Marketing...*, s. 296.

można liczyć bowiem na zgodę co do ogólnych celów politycznych niż co do szczegółowych sposobów ich osiągnięcia²⁰.

W tej sytuacji coraz większą rolę przy pozycjonowaniu oferty wyborczej odgrywają aktualne problemy społeczno-polityczne, szczególnie te, które poruszane są w środkach masowego przekazu. Strategia pozycjonowania problemowego (sytuacyjnego) pozwala, po pierwsze, odpowiadać na aktualne potrzeby wyborców, a po drugie, sprzyja zaangażowaniu ich w konflikty rozgrywające się na scenie politycznej²¹.

Szansą dla podmiotów nowych lub nieodgrywających większej roli na scenie politycznej może okazać się strategia pozycjonowania innowacyjnego (outsiderów)²². Polega ona na różnicowaniu oferty w oparciu o kwestie do tej pory nieporuszane, będące wyrazem interesów wyborców znajdujących się do tej pory poza „konwencjonalnym układem rywalizacji politycznej”²³. Strategia ta może być stosowana przez podmioty, których celem nie jest wyborcze zwycięstwo, ale zwrócenie uwagi opinii publicznej²⁴. Z drugiej strony, dzięki stworzeniu tzw. niszowej oferty programowej, zawierającej kwestie nieporuszane przez konkurencję, można zagwarantować sobie uzyskanie najsilniejszej pozycji rynkowej w danym segmencie elektoratu²⁵.

Jak się jednak okazuje, kampanie programowe tracą na znaczeniu. Obserwować można również zjawisko upodabniania się do siebie programów wyborczych poszczególnych kandydatów. Zwykle pojawia się stały katalog problemów do rozwiązania, który może być prezentowany właściwie w każdym mieście Polski. Większość kandydatów porusza bowiem uniwersalne kwestie, tj. bezrobocie, stan miejskich dróg, konieczność inwestycji itp. W przypadku omawiania tych samych problemów, pozycjonowanie oferty programowej polegać będzie na wykazaniu, że dany kandydat będzie lepszy w ich rozwiązaniu²⁶. Dodatkowo, sytuacja taka wymusza zastosowanie nietypowych metod prowadzenia kampanii i oparcia strategii na wizerunku²⁷.

²⁰ W. Cwalina, A. Falkowski, *Marketing...*, s. 70.

²¹ M. Cichosz, *Pozycjonowanie...*, s. 154.

²² Tamże, s. 155.

²³ R. Herbut, *Systemy partyjne*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997, s. 140–141.

²⁴ Np. partie protestu.

²⁵ M. Kolczyński, *Strategie...*, s. 269–270.

²⁶ M. Mazur, *Marketing...*, s. 89.

²⁷ Por. *Przedwyborczy teatr politycznych gestów. Być zauważonym*, „Polska Gazeta Wrocławska” 6.10.2010, nr 234.

W związku z tym, że nieliczni tylko wyborcy zaznajamiają się z poszczególnymi postulatami programowymi kandydatów, Marek Mazur wskazuje na zasadność sformułowania przesłania kampanii (*campaign theme*), stanowiącego „pojedynczą, centralną ideę kampanii komunikowaną do wyborców, w której kandydat zawiera i podkreśla łączność z wyborcami i ich problemami oraz kontrast pomiędzy kandydatem a przeciwnikiem”²⁸. Na podstawie przesłania powstaje slogan – łatwe do zapamiętania hasło, którego powtarzanie we wszystkich przekazach utwierdza przesłanie i przypomina wyborcom, co stanowi programową treść kampanii²⁹. Przykładowo, w kampanii Rafała Dutkiewicza, kandydata na prezydenta Wrocławia, w 2006 roku przesłaniem była „skuteczność”, a sloganem wyborczym: „Jestem dumny z Wrocławia”. Tak sformułowany przekaz miał przypominać wyborcom o osiągnięciach kandydata w czasie jego prezydentury.

Drugim elementem oferty wyborczej kandydata jest jego wizerunek, a więc wyobrażenie o danym kandydacie powstające w świadomości wyborców.

Wyróżnić można dwa podstawowe wymiary wizerunku. Pierwszy to atrybuty kojarzone z daną rolą polityczną, obejmujące zarówno predyspozycje, umiejętności i kwalifikacje postrzegane jako niezbędne do odgrywania określonej roli wynikającej z zajmowania danego stanowiska publicznego oraz ogół skojarzeń z pozycją polityczną polityka. Drugi wymiar stanowią atrybuty osobiste kandydata, wśród których wymienić można wszelkie predyspozycje osobowościowe oraz cechy kandydata poszerzające możliwości odgrywania danej roli politycznej³⁰. Dużą rolę będą tu odgrywały wygląd kandydata, jego temperament, sposób uprawiania przez niego działalności publicznej oraz kompetencje komunikacyjne³¹. Mariusz Kolczyński wskazuje na konieczność rozpatrywania wymienionych atrybutów w trzech aspektach znaczeniowych: poznawczym – gromadzenia wiedzy o polityku, emocyjnym – budowania więzi emocjonalnych, i motywacyjnym – przekonania do udzielenia poparcia (będącego wynikiem wiedzy oraz odbioru emocjonalnego)³².

Przyjmując za Bruce'em I. Newmanem, analiza wizerunków polityków obejmuje czynniki emocjonalne, funkcjonalne, społeczne, programowe

²⁸ M. Mazur, *Marketing...*, s. 88.

²⁹ Tamże.

³⁰ M. Kolczyński, *Strategie...*, s. 288.

³¹ M. Jeziński, *Wizerunek polityczny jako element strategii wyborczej*, [w:] B. Dobek-Ostrowska, *Kampania...*, s. 123.

³² M. Kolczyński, *Strategie...*, s. 288.

i epistematyczne³³. Komponenty emocjonalne wiążą się z uczuciami, jakie wzbudza u potencjalnych wyborców kandydat polityczny. Ich treść zależy od wyglądu polityka (wieku, stroju, fryzury, wzrostu, sylwetki, głosu itp.) i jego cech charakteru. Komponenty społeczne wskazują na związki kandydata z określonymi grupami społecznymi i zbiorowościami. Chodzi tutaj zarówno o pochodzenie kandydata (aspekt ten odgrywa szczególną rolę w wymiarze lokalnym, dowodzi bowiem znajomości realiów i potrzeb danej społeczności lokalnej), jak i jego przynależność do grupy społecznej (styl życia, zainteresowania), czy posiadanie związków z daną opcją polityczną lub społeczną (np. związek z tradycją solidarnościową). Istota podkreślania czynników społecznych w wizerunku kandydata wynika z przekonania, że wyborcy są raczej skłonni do popierania kandydatów im bliskich i podobnych do nich samych. Komponenty funkcjonalne, tj. wykształcenie, doświadczenie, mają świadczyć o kompetencjach kandydata i potwierdzać jego przygotowanie do pełnienia określonej funkcji na scenie politycznej. Z kolei komponenty programowe odnoszą się do poglądów i postulatów kojarzonych z nazwiskiem danego kandydata. Nie chodzi tu jednak o cały, szczegółowy program wyborczy, ale o zaznaczenie głównych kwestii. Ostatnie, komponenty epistematyczne, wiążą się z tym, że kandydat jest nowym graczem na danej scenie politycznej. Szansą takiego kandydata jest przekonanie wyborców, że wniesie on nową jakość do polityki, nowe rozwiązania i nowe spojrzenie. Oczywiście, trzeba zaznaczyć, że nie ma konieczności zawierania w wizerunku wszystkich wymienionych czynników. Również rozłożenie akcentów na dane komponenty może być różne.

W przypadku pozycjonowania wizerunku kandydata zastosowanie może mieć inne podejście do tego procesu. Mianowicie, zamiast wyszukiwania rzeczywistych cech kandydata, które można wypromować i „sprzedać” wyborcom, szuka się takich cech, które będą odzwierciedleniem wyobrażenia wyborców o kandydacie idealnym³⁴. Większość potencjalnych wyborców, już na starcie kampanii wyborczej, ma idealny obraz pożądanego atrybutów polityka i ocenia rzeczywistych kandydatów według tych kryteriów³⁵. Specjaliści od kreowania wizerunku identyfikują

³³ B.I. Newman, *The marketing...*, [za:] M. Cichosz, *Wizerunek lidera politycznego*, [w:] M. Jeziński (red.), *Marketing polityczny w poszukiwaniu wyborczego sukcesu*, Toruń 2005, s. 82–86.

³⁴ D. Nimmo, *The political persuader: the techniques of modern election campaigns*, Englewood Cliffs 1970, s. 146.

³⁵ M. Kolczyński, *Strategie...*, s. 281.

więc katalog takich cech istniejący w świadomości wyborców, a następnie dostosowują do nich *image* kandydata politycznego.

Na poziomie wyborów prezydentów miast mamy do czynienia z dwoma rodzajami pozycjonowania: pozycjonowaniem indywidualnym, w którym działania skupione są wokół danej jednostki oraz pozycjonowaniem mieszanym odnoszącym się do polityków reprezentujących w kampanii daną partię polityczną³⁶. W tym drugim przypadku, nawet jeśli wysunięty kandydat nie ma szans na wyborcze zwycięstwo (ze względu na jego polityczny potencjał), jego promocja może okazać się kluczowa, gdyż kandydat na prezydenta miasta, po pierwsze, umacnia wizerunek organizacji na rynku politycznym, a po drugie, jest on zwykle tzw. „lokomotywą wyborczą”, która często „ciągnie” listy kandydatów na radnych i do sejmiku wojewódzkiego. Ponadto, biorąc pod uwagę to, że uwaga mediów skupia się głównie na walce o fotel prezydencki, zabieg ten pozwala na skuteczne przyciągnięcie uwagi opinii publicznej³⁷.

Podjęcie danyh działań wizerunkowych w kampaniach kandydatów zależy od pozycji zajmowanej przez dany podmiot na rynku politycznym. Mogą one przebiegać w trzech kierunkach: podtrzymywania wizerunku, jego zmiany lub kreacji nowego *image'u*³⁸. Pierwsza sytuacja odnosi się do kandydatów, których pozytywny wizerunek już istnieje w świadomości wyborców (np. znane autorytety, efektywni liderzy bądź dotychczasowi prezydenci, którzy w opinii społeczności lokalnej spełnili się w swej roli). Strategie takich podmiotów będą skoncentrowane na prowadzeniu działań zapobiegawczych i utrwalających pozytywny wizerunek. Sytuacja druga odnosi się do kandydatów posiadających wizerunek, który należy zmienić (kandydaci, którzy są postrzegani przez społeczność jako nieefektywni w roli, którą dotychczas spełniali, np. urzędujący prezydent, radny). W tym przypadku działania zmierzają będą do wymazania cech negatywnych. Korekta polega głównie na zmianie kontekstu, w jakim pokazywany jest kandydat lub zmianie oceny cechy, o którą chodzi. Warto podkreślić, że taki nieefektywny lider, jeśli chce mieć realne szanse na zwycięstwo wyborcze, musi swój wizerunek zacząć zmieniać jeszcze przed rozpoczęciem kampanii wyborczej, jest to bowiem proces długotrwały.

³⁶ W przypadku pozycjonowania zbiorowych aktorów politycznych (partii i grupowań politycznych) mamy do czynienia z pozycjonowaniem organizacyjnym, które z uwagi na tematykę rozważań zostanie pominięte.

³⁷ M. Cichosz, *Bitwa o twierdzę Wrocław*, [w:] B. Dobek-Ostrowska (red.), *Media masowe w systemach demokratycznych. Teoretyczne problemy i praktyczny wymiar komunikowania politycznego*, Wrocław 2003, s. 277.

³⁸ M. Cichosz, *Wizerunek...*, s. 87–88.

Ostatnia sytuacja odnosi się do kandydatów nieznanymi szerszej publiczności takich, których wizerunek należy dopiero stworzyć. Z jednej strony, sytuacja taka stawia kandydata w pozycji komfortowej, gdyż może on dowolnie dopasowywać swój *image* do oczekiwań wyborców, z drugiej jednak strony, krótszy okres kreacji wizerunku pociąga za sobą konieczność wyłożenia większych funduszy. Może mu też nie starczyć czasu na przekonanie potencjalnych wyborców, że jest kandydatem godnym zaufania. Czas może stanowić główną barierę dla „nowych twarzy” na rynku politycznym. Przykładowo, w kampanii samorządowej w 2002 roku, kampania kandydatki na prezydenta Wrocławia, Lidii Geringer de Oedenberg, głównej rywalki Rafała Dutkiewicza, rozpoczęta z opóźnieniem, zmniejszyła szanse na wygraną. Kandydatka, dotychczas niezwiązana z polityką, musiała ukształtować swój wizerunek od podstaw, a mając na to mniej czasu niż konkurencja, znalazła się na straconej pozycji³⁹.

Pozycja danego kandydata na rynku politycznym nie pozostaje bez wpływu na proces pozycjonowania jego oferty. Okazuje się, że kandydat piastujący urząd znajduje się w uprzywilejowanej sytuacji, gdyż ma możliwość pozycjonowania oferty w oparciu o swoje dokonania w czasie prezydentury. Jest mu łatwiej dowodzić swojej skuteczności i kompetencji niż innym kandydatom. Z kolei kandydat konkurujący z dotychczasowym prezydentem znajduje się w sytuacji trudniejszej, gdyż aby stać się wiarygodnym, musi osłabić zalety piastującego urząd⁴⁰.

Źródeł koncentrowania strategii kampanii na wizerunku kandydata upatrywać trzeba w postępującej personalizacji polityki. Grażyna Ulicka zjawisko to definiuje jako „utożsamianie liderów politycznych z reprezentowanymi przez nich partiami, traktowaniu przywódców politycznych jako symboli państw lub narodów”⁴¹. Robert Wiszniowski pisze również o substytucyjnym przeniesieniu symboliki partii politycznych na wizerunek liderów partyjnych, tendencji do „etykietowania” poszczególnych rządów nazwiskami liderów partyjnych, a także wzroście zainteresowania mediów osobami publicznymi, a szczególnie ich życiem prywatnym⁴². Prowadzi to do zmniejszenia znaczenia partii politycznych. W rywalizacji wyborczej dominują bowiem strategie zindywidualizowane, podporządkowane osobie kandydata politycznego i jego wizerunkowi⁴³.

³⁹ Zob. szerzej o kampanii we Wrocławiu w 2002 roku: M. Cichosz, *Bitwa...*

⁴⁰ M. Mazur, *Marketing...*, s. 96.

⁴¹ G. Ulicka, *Demokracje zachodnie. Zasady, wartości, wizje*, Warszawa 1992, s. 122.

⁴² R. Wiszniowski, *Wprowadzenie...*, s. 57.

⁴³ R. Herbut, *Partie polityczne*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje...*, s. 89.

Ma to szczególne znaczenie w kontekście rywalizacji wyborczej na poziomie lokalnym. Praktyka kampanijna pokazuje, że wybory samorządowe w coraz mniejszym stopniu są odbiciem walki politycznej o władzę na szczeblu centralnym, a w coraz większym stopniu się autonomizują – służą wyłonieniu prawdziwych gospodarzy, bez względu na ich afiliacje polityczne. Dowodzą tego wyniki badań opinii publicznej na temat wyborów samorządowych w 2006 roku przeprowadzone przez Centrum Badania Opinii Społecznej. Okazuje się, że 83 proc. respondentów przyznało, że przy wyborze prezydenta miasta kierowała się osobą kandydata. Co siedemnasty wyborca (6 proc.) decyzję podjął ze względu na swoje sympatie partyjne, a co jedenasty (9 proc.) obok atrybutów kandydata brał pod uwagę również to, która partia polityczna udzieliła mu poparcia⁴⁴.

Wprawdzie afiliacje partyjne zaczynają odgrywać coraz mniejszą rolę w wyborach prezydentów miast, to, żeby osoba kandydata stanowiła podstawową przesłankę decyzji wyborczej, musi być ona znana. W przypadku bowiem małej znajomości samych kandydatów i niewiedzy o ich rzeczywistych dokonaniach i działalności publicznej, wyborcy mogą zasugerować się partią, ugrupowaniem lub komitetem wyborczym, który wysuwa danego pretendenta do prezydenckiego fotela. Można zatem sądzić, że w kwestii znajomości kandydatów na prezydentów miast najwięcej zależy od intensywności prowadzonej kampanii, a co za tym idzie nakładów finansowych przeznaczanych na promocję.

Indywidualizacja polityki na poziomie wyborów prezydentów miast jest konsekwencją zmian prawnych z 2002 roku, wprowadzających bezpośredni sposób wybierania tego organu⁴⁵. Ma ona swe źródło również w fakcie, iż przemianie uległ sam wyborca. Jest lepiej wykształcony, ma lepszy dostęp do informacji. Rozwój środków komunikacji spowodował, że podczas kampanii wyborczej codziennie dociera do niego lawina informacji. Nie jest on jednak w stanie przetworzyć wszystkich napływających do niego danych, zmuszony jest do wybierania tylko tych dla niego istotnych. Tworzy więc schematy, według których organizuje swoją wiedzę na temat polityki i podmiotów rywalizacji wyborczej. W decyzji wyborczej łatwiej jest mu kierować się emocjonalnym odbiorem wizerunków kandydatów niż analizą ich obszernych programów wyborczych.

⁴⁴ A. Cybulska, K. Pankowski, *Czynniki wpływające na decyzje w wyborach samorządowych*, komunikat z badań CBOS, BS/5/2007, Warszawa 2007, s. 5.

⁴⁵ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984.

Dzisiejszy wyborca jest znacznie bardziej wymagający niż kiedyś. Nie jest on już tylko anonimową częścią masowej publiczności, ale jednostką posiadającą konkretne oczekiwania i potrzeby. Jak zauważa Marek Mazur, w demokratycznych systemach politycznych wyborca staje się coraz bardziej niezależny od wpływów partii politycznych i zmienny w swych decyzjach wyborczych, które modyfikować może nawet z wyborów na wybory⁴⁶.

Okazuje się, że wyborcy bardziej doceniają osoby sprawdzone⁴⁷. Na zwycięstwo wyborcze największe szanse mają kandydaci dotychczas piastujący urząd prezydenta miasta. Aż 61 proc. wyborców w 2006 roku głosowało na kandydata, który w ich ocenie się sprawdził. 36 proc. poparło kandydatów niezwiązanych z dotychczasowymi władzami⁴⁸. Wyniki wyborów potwierdzają tę tezę. Przykładowo, w wyborach prezydentów miast w 2006 roku, na 39 miast powyżej 100 tys. mieszkańców, w 28 wygrali kandydaci ubiegający się o reelekcję, z czego 10 zostało wybranych na trzecią kadencję. Dla trzech kandydatów – Marka Kopla, kandydata na prezydenta Chorzowa, Tadeusza Wrony, kandydata na prezydenta Częstochowy oraz Zygmunta Frankiewicza, kandydata na prezydenta Gliwic, kadencja 2006–2010 była piątą z kolei, na którą zostali wybrani. Znamienny jest również fakt, że 21 ponownie wybranych kandydatów zwyciężyło już w I turze wyborów. Zwyciężyć w pierwszym głosowaniu, 12 listopada, udało się tylko jednemu kandydatowi, który dotychczas nie piastował funkcji prezydenta (Ryszard Ścigała – 51 proc.). Spektakularne zwycięstwo odnieśli Wojciech Szczurek, kandydat na prezydenta Gdyni i Rafał Dutkiewicz, kandydat na prezydenta Wrocławia, którzy zdobyli odpowiednio 86 i 85 proc. głosów. Wysokie poparcie, na poziomie przekraczającym 70 proc., uzyskali również: kandydat na prezydenta Rzeszowa, Tadeusz Ferenc (77 proc.), kandydat na prezydenta Rudy Śląskiej, Andrzej Stania (75 proc.), kandydat na prezydenta Katowic, Piotr Uszok (73 proc.), kandydat na prezydenta Kielc, Wojciech Lubawski (72 proc.), kandydat na prezydenta Torunia, Michał Zaleski (71 proc.) oraz kandydat na prezydenta Kalisza (70 proc.) (zob. tabela 1).

⁴⁶ M. Mazur, *Marketing...*, s. 27.

⁴⁷ Por. A. Kondzińska, *Nie ufamy politykom ani partiom*, gazeta.pl, http://wiadomosci.gazeta.pl/kraj/1,34309,3956695.html?fb_xd_fragment#?=&cb=f273188b29fe416&relation=parent.parent&transport=fragment&type=resize&height=20&width=120,1.03.2007.

⁴⁸ A. Cybulska, K. Pankowski, *Czynniki...*, s. 8–9.

Tabela 1. Wybory prezydentów w 2006 roku w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców⁴⁹

Miasto	Kandydat	Sprawujący urząd w poprzednich kadencjach		Zwycięstwo w I turze w 2006
		do 2002	2002–2006	
Białystok	Tadeusz Truskolaski			–
Bielsko-Biała	Jacek Krywult		x	68,69%
Bydgoszcz	Konstanty Dombrowicz		x	–
Bytom	Piotr Koj			–
Chorzów	Marek Kopel	od 1991	x	57,39%
Częstochowa	Tadeusz Wrona	od 1990	x	–
Dąbrowa Górnicza	Zbigniew Podraza			–
Elbląg	Henryk Słonina	od 1998	x	58,22%
Gdańsk	Paweł Adamowicz	od 1998	x	60,87%
Gdynia	Wojciech Szczurek	od 1998	x	85,81%
Gliwice	Zygmunt Frankiewicz	od 1993	x	55,97%
Gorzów Wielkopolski	Tadeusz Jędrzejczak	od 1998	x	50,60%
Kalisz	Janusz Pęcherz		x	70,16%
Katowice	Piotr Uszok	od 1998	x	73,01%
Kielce	Wojciech Lubawski		x	71,98%
Koszalin	Mirosław Mikietyński		x	61,23%
Kraków	Jacek Majchrowski		x	–
Legnica	Tadeusz Krzakowski		x	57,49%
Lublin	Adam Wasilewski			–
Łódź	Jerzy Kropiwnicki		x	–
Olsztyn	Czesław Małkowski	od 2001	x	51,72%
Opole	Ryszard Zembaczyński		x	51,64%
Płock	Mirosław Milewski		x	–
Poznań	Ryszard Grobelny	od 1998	x	–
Radom	Andrzej Kosztowniak			–
Ruda Śląska	Andrzej Stania	od 2000	x	74,78%
Rybnik	Adam Fudali	od 1998	x	51,79%

⁴⁹ Na podstawie: *Rocznik Demograficzny 2007*, www.stat.gov.pl.

Tabela 1. cd.

Miasto	Kandydat	Sprawujący urząd w poprzednich kadencjach		Zwycięstwo w I turze w 2006
		do 2002	2002–2006	
Rzeszów	Tadeusz Ferenc		x	76,59%
Sosnowiec	Kazimierz Górski		x	51,68%
Szczecin	Piotr Krzystek			–
Tarnów	Ryszard Ścigała			50,87%
Toruń	Michał Zaleski		x	70,62%
Tychy	Andrzej Dziuba	od 2000	x	–
Wałbrzych	Piotr Kruczkowski		x	51,88%
Warszawa	Hanna Gronkiewicz-Waltz			–
Włocławek	Andrzej Pałucki			–
Wrocław	Rafał Dutkiewicz		x	84,53%
Zabrze	Małgorzata Mańka-Szulik			–
Zielona Góra	Janusz Kubicki			–

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.wybory2002.pkw.gov.pl; www.wybory2006.pkw.gov.pl.

Kampania wizerunkowa kandydata może być wspomagana przez zastosowanie metod i technik *public relations*, polegających na propagowaniu korzystnego obrazu polityka w świadomości wyborców. Ważnym z punktu widzenia pozycjonowania instrumentem PR w tym obszarze jest system identyfikacji wizualnej, pozwalający wyróżnić podmiot rywalizacji wyborczej po charakterystycznych tylko dla tego podmiotu aspektach wizualnych, tj. symbol, kolor, logo⁵⁰. Elementy te największe znaczenie mają w sytuacji, gdy kandydat opiera swój wizerunek na identyfikacji z organizacją wysuwającą jego kandydaturę. Ważne jest konsekwentne stosowanie tych instrumentów w każdym przekazie – w mediach, na ulotkach, plakatach, billboardach itp.

Umieszczeniu oferty wyborczej w umyśle wyborców sprzyjają działania podejmowane w ramach kampanii bezpośrednich, tak powszechnych w przypadku wyborów lokalnych. Bezpośrednie interakcje personalne

⁵⁰ K.A. Paszkiewicz, *Public relations w polityce*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Marketing...*, s. 159–160.

ułatwiają bowiem krystalizację kryteriów oceny i porównań kandydatów oraz interpretacji oferty programowej. Z drugiej strony, nie można nie wspomnieć o znaczeniu mediów w kampanii⁵¹ i ich wpływie na działania podmiotów rywalizacji wyborczej. Bez obecności w mediach trudno zaistnieć w umysłach wyborców. Przekazy medialne narzucają jednak wymóg upraszczania informacji z uwagi na to, że najatrakcyjniejszy jest przekaz krótki i prosty. Jak zauważa Marek Jeziński, szybkość informacji przekazywanej w mediach nie pozwala wyborcy koncentrować się na wypowiedzianych przez kandydata kwestiach, a jedynie umożliwia ocenę jego wizerunku⁵². Stąd konieczność koncentracji na zabiegach mających na celu osadzenie i zakorzenienie kandydata w umysłach wyborców, polegających na staraniach o jak najczęstszą obecność kandydata w mediach⁵³. Przekaz audiowizualny dostarcza wyborcom dużo informacji służących kształtowaniu własnych opinii. Wystarczy kilka sekund przekazu telewizyjnego, by wyborca wyrobił sobie zróżnicowany obraz kandydata i przypisał mu różne cechy, tj. atrakcyjność, sympatyczność, autorytet, przebiegłość, inteligencja⁵⁴.

Ważnym zabiegiem w kontekście pozycjonowania oferty wyborczej za pomocą środków masowego przekazu jest wykorzystanie jednego z instrumentów PR, tzw. *media relations*, polegającego na podtrzymywaniu zainteresowania i dobrych relacji z mediami⁵⁵. Relacje te są korzystne dla obu stron – podmiotom rywalizacji wyborczej zapewniają darmową reklamę, a dziennikarzom dostarczają aktualnych tematów, szczególnie podczas tzw. „sezonu ogórkowego”, na czas którego zwykle przypada część kampanii.

We Wrocławiu szczególnie w 2002 roku komitety wyborcze prześcigały się w organizacji przedsięwzięć, które mogłyby zwrócić uwagę mediów. Dość dużą popularnością cieszyły się happeningi organizowane w najbardziej dynamicznym okresie kampanii – tuż przed wyborami. Władysław Frasyniuk w ramach akcji „Wrocław bez plag” wychłostał przed pręgierzem kukłę z napisem „korupcja” na znak wypędzenia z Urzędu

⁵¹ Zob. W. Cwalina, A. Falkowski, *Marketing...*, s. 239–290.

⁵² Jak się okazuje, kandydaci przekazują swój obraz w 55 proc. poprzez wygląd i zachowanie, a w 38 proc. przez sposób wypowiedzania się. To, o czym mówią stanowi 7 proc. ich obrazu (zob. M. Mazur, *Marketing...*, s. 84).

⁵³ M. Jeziński, *Marketing w politycznym zwierciadle*, [w:] M. Jeziński (red.), *Marketing polityczny...*, s. 28.

⁵⁴ W. Schulz, *Komunikacja polityczna. Koncepcje teoretyczne i wyniki badań empirycznych na temat mediów masowych w polityce*, Kraków 2006, s. 161.

⁵⁵ Tamże, s. 166.

Miejskiego jednej z dręczących go plag. Działacze LPR przeprowadzili uroczyste ślubowanie na radnych, a komitet Rafała Dutkiewicza zorganizował na rynku przejażdżki autobusem wycieczkowym. „Pomarańczowa Alternatywa” wiewowała i rozdawała pomarańczowe czapki krasnali. Komitet „Gwiazdy we włosach” zorganizował zabawy typu „Olej swojego prezydenta”, gdzie każdy mógł oblać wodą Michała Zygmunta, czy też „Casting na radnego”, w którym należało zaśpiewać piosenkę czy zadeklamować wiersz na cześć kandydata komitetu, by trafić na jego listy⁵⁶. Niektórzy kandydaci wzięli udział w zorganizowanym przez dziennikarzy „Gazety Wyborczej Wrocław” „konkursie”, w którym mieli jak najlepiej zaprezentować siebie i „zniszczyć” kontrkandydatów używając w tym celu cytatów i rekwizytów z „Zemsty” Aleksandra Fredry⁵⁷.

W uprzywilejowanej sytuacji znajdują się kandydaci piastujący urząd, którzy już w trakcie upływającej kadencji mogą wykorzystywać media do utwierdzania swojego pozytywnego wizerunku. Za przykłady mogą posłużyć działania Rafała Dutkiewicza – udzielenie ślubu muzykowi jazzowego, Piotrowi Baronowi, bale charytatywne, aukcja pióra, którym podpisywał kontrakt z inwestującym w regionie Hewlettem-Packardem i przeznaczenie dochodu z niej na wyposażenie ośrodka wczesnej diagnostyki uszkodzeń mózgu i patologii noworodków⁵⁸.

Nie zdając sobie sprawy ze znaczenia pozycjonowania oferty wyborczej, organizatorzy kampanii mogą ulec pokusie standaryzacji działań i zamiast wprowadzać nowe, innowacyjne pomysły, korzystać ze starych, prawidłowych, acz schematycznych rozwiązań. Obserwując chociażby kampanię samorządową w 2006 roku we Wrocławiu, zauważyć można pewną standaryzację w odniesieniu do sposobów promocji poszczególnych kandydatów. Audycje wyborcze zdawały się być realizowane w oparciu o te same schematy. Podobny wniosek odnieść można również do nośników reklamy zewnętrznej – billboardów, plakatów, ulotek. Wprawdzie większość billboardów i plakatów zawierała partyjne barwy i logo, to jednak konstrukcje były raczej uniwersalne. Sylwetki kandydatów zaprezentowane zostały w typowy sposób, różniły się jedynie wyrazem twarzy

⁵⁶ J. Wojdas, *Miłość i polityka*, polityka.pl, http://www.polityka.pl/polityka/index.jsp?place=Lead01&layout=18&news_id=234487&news_cat_id=935&page=text, 2.11.2007.

⁵⁷ W. Gnacikowska, A. Przybylska, J. Sawka, *Wybory samorządowe za trzy dni*, gazeta.pl, <http://serwisy.gazeta.pl/kraj/1,34392,1082570.html>, 23.10.2002; *Zemsta kandydatów na prezydenta*, wp.pl, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,statp,cG93aWF6YW5l,wid,302373,wiadomosc.html?ticaid=15144>, 4.10.2002.

⁵⁸ M. Urbanek, *Dutkiewicz Rafał. Popierajcie swojego szeryfa*, polityka.pl, <http://www.polityka.pl/kraj/ludzie/212542,1,dutkiewicz-rafal.read>, 8.03.2007.

kandydata – uśmiechem Rafała Dutkiewicza i Ryszarda Czarneckiego, czy powagą Janusza Dobrosza i Tomasza Czajkowskiego. W przypadku kandydata LPR niektóre plakaty były tak uniwersalne, że aż nijakie⁵⁹.

Odpowiednia strategia wyborcza skoncentrowana na prezentacji kandydata polegającej nie tylko na dostarczeniu wyborcy informacji kim on jest i co zamierza zrobić, ale i na wskazaniu cech odróżniających go rywali i gwarantujących, że jest on najwłaściwszą osobą w walce o prezydencki fotel, może przesądzić o sukcesie wyborczym. Konieczność dążenia do wyróżniania się na tle konkurencji nie pozostaje bez wpływu na kształt rywalizacji wyborczej podczas wyborów prezydentów miast.

Po pierwsze, trwanie na znaczeniu partii politycznych oraz odchodzenie od ideologii powoduje, że programy wyborcze są coraz bardziej ogólnikowe, ograniczają się do kwestii ważnych, ale jak najmniej kontrowersyjnych i skomplikowanych. Nie wsparte ideologią i wizją polityki koncentrują się głównie na kwestiach aktualnych, związanych z bieżącymi problemami.

Po drugie, kampanie wyborcze przestają stanowić platformę debaty programowej, w której konfrontuje się poglądy, projekty i propozycje rozwiązań. Sytuacja w lokalnej przestrzeni politycznej, w której wszyscy kandydaci na prezydenta w kwestiach programowych mogą zaproponować właściwie to samo powoduje, że różnicowanie oferty opierać się musi głównie na kwestiach wizerunkowych.

Po trzecie, coraz większe znaczenie wizerunku kandydata sprawia, że kampanie wyborcze stają się, jak stwierdza Mirosław Karwat, „spektaklem na wzór konkursu piękności”⁶⁰. Z kolei kreowanie wizerunku „pod wyborcę” prowadzi do sytuacji, w której elementem oferty wyborczej jest, nie wizerunek rzeczywisty, ale symboliczny – często sfalszowany, niejako „sfabrykowany”⁶¹. Niebezpieczny jest fakt, że mniej liczy się to, jaki kandydat naprawdę jest, a ważniejsze staje się to, jak go widzą wyborcy.

Po czwarte, usilne dążenie do zapewnienia sobie zainteresowania i przychylności środków masowego przekazu powoduje koncentrację działań podmiotów rywalizacji na przedsięwzięciach medialnych. Media

⁵⁹ *Oceniamy billboardy kandydatów na prezydenta Wrocławia*, http://wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,75495,3703570.html?fb_xd_fragment#?=&cb=f13dfe956a55e&relation=parent.parent&transport=fragment&type=resize&height=20&width=120, 25.10.2006.

⁶⁰ M. Karwat, *Kampanie wyborcze w oparach „medialności”*. Uwagi tetryczne, [w:] J. Fras (red.), *Uczestnictwo w wyborach i kampaniach wyborczych po 1989 roku*, Wrocław 2009, s. 51.

⁶¹ B.I. Newman, *The mass marketing of politics. Democracy in an age of manufactured images*, California, London, New Delhi 1999, s. 13–14.

zainteresowane są ciekawostkami tym, co jest widowiskowe, zaskakujące, sensacyjne. Ważniejsze od merytorycznej debaty stają się więc kwestie atrakcyjne, chwytliwe takie, o których wszyscy mówią. Poważna debata zostaje zastąpiona urywkami wypowiedzi, chwytliwymi sloganami, reklamami. Następuje odejście od tradycyjnego komunikowania, w którym kandydaci przekonywali wyborców za pomocą argumentów, na rzecz zawładnięcia zbiorową wyobraźnią poprzez nadawanie działaniom i ideom wymiaru symboli⁶².

Po piąte, dużą rolę odgrywa kwestia autoprezentacji oferty wyborczej. W odniesieniu do wizerunku polega ona na retuszowaniu wyglądu, a w kwestii programu na unikaniu kłopotliwych tematów, pomijaniu niewygodnych wątków z przeszłości, kreowaniu tematów zastępczych, pseudowdarzeń czy szumów informacyjnych⁶³. Prowadzi to do zafałszowania obrazu rzeczywistości, a stąd już krótka droga do manipulacji.

STRESZCZENIE

Istota procesu pozycjonowania sprowadza się do różnicowania oferty wyborczej (programu wyborczego i wizerunku kandydata) w świadomości wyborców. Na wybór określonej strategii pozycjonowania wpływ ma zarówno pozycja kandydata na arenie politycznej, jak i takie zjawiska, jak personalizacja i mediatyzacja polityki. Konieczność różnicowania ofert wyborczych powoduje znaczące zmiany w kształcie rywalizacji na poziomie wyborów prezydentów miast. Obserwuje się m.in. odejście od ideologii i autonomizację wyborów lokalnych, koncentrację na wizerunku kandydata, wzrost znaczenia kwestii uniwersalnych i działań medialnych.

Iwona Wit-Świątkowska

THE POSITIONING OF THE ELECTORAL OFFER IN ELECTIONS OF CITY MAYORS

The basic approach (essence) of marketing positioning is diversification of an offer (campaign platform and candidate's image) in voters' mind. Choice of marketing positioning strategy depends on candidate's position on political market, and

⁶² M. Magoska, *O obywatelu...*, s. 29.

⁶³ M. Jeziński, *Marketing polityczny i karnawał. Uwagi na marginesie wyborów roku 2005*, [w:] T. Sasińska-Klas (red.), *Media w wyborach. Kampanie wyborcze. Media w polityce*, Toruń 2007, s. 198.

effects, such as personalization and mediatization of politics. Necessity of diversifying the offers causes significant changes in local presidential campaigns. We can observe e.g. resignation from ideology, autonomization of local elections, concentration on candidate's image, increase of significance of universal issues and media actions.

Marzena Cichosz

Wrocławska scena polityczna przed wyborami 2010 r.

SŁOWA KLUCZOWE:

rynek polityczny, rywalizacja polityczna, strategie wyborcze,
wybory samorządowe, Wrocław

Wprowadzenie

Wrocław, jako jedno z nielicznych polskich tzw. „wielkich miast”, stanowi przykład bardzo stabilnej lokalnej sceny politycznej. Od 1990 r. nie doszło w mieście do alternacji władzy, choć naturalnie, zmieniały się szlify podmiotów tę władzę sprawujących. Utrwalona została (na ile to możliwe w warunkach polskich) struktura lokalnego rynku wyborczego, a sama gra wyborcza, jak stwierdziliby Butler i Collins była często „nudna i odnosiło się wrażenie, że rywalom brakuje waleczności”¹. Kadencja samorządowa 2006 – 2010 r. przyniosła jednak zmianę dotychczasowych strategii lokalnych aktorów politycznych, a w konsekwencji – zmianę układu sił w Radzie Miejskiej Wrocławia i samorozbicie dotychczasowego obozu rządzącego miastem. Zbliżające się wybory samorządowe w 2010 r. zapowiadają się zatem szczególnie interesująco². Pytaniem zasadniczym jest w tym przypadku, czy zmiana strategii aktorów politycznych okaże się słuszną decyzją i zostanie potwierdzona zachowaniami wyborczymi wrocławian? Zanim jednak wybory przyniosą odpowiedź na to pytanie, warto przyrzeć się sytuacji na wrocławskim rynku politycznym u progu kampanii wyborczej i prześledzić zachodzące na niej procesy. Rozważania

¹ P. Butler, N. Collins, *Strategic Analysis In Political Markets*, „European Journal of Marketing” 1996, vol. 30 (10/11), s. 34.

² Tekst został złożony we wrześniu 2010 r.

na ten temat poprzedzi krótka charakterystyka dotychczasowych wzorców rywalizacji politycznej we Wrocławiu.

Cechy charakterystyczne rywalizacji politycznej we Wrocławiu

Wrocław od lat uchodzi za twierdzą ugrupowań centrowych i centroprawicowych o rodowodzie postsolidarnościowym. Partie mające taką genezę od początku przekształceń systemowych zyskują w mieście wyższy odsetek głosów niż średnio na poziomie kraju. Centrowe i centroprawicowe preferencje wrocławian uwidaczniają się szczególnie w sytuacji spadku popularności (dekoniunktury) jaka okresowo spotyka partie rządzące (np. formacje centro- prawicowe w 2001 r.). Z kolei lewica, zwłaszcza lewica o rodowodzie postkomunistycznym (Sojusz Lewicy Demokratycznej – SLD), uzyskuje w mieście regularnie niższe wyniki niż na poziomie kraju (por. tabela 1).

Tabela 1. Profil polityczny Wrocławia – wybory parlamentarne 1997–2007

Blok polityczny	Rok elekcji	% głosów w skali kraju	% głosów we Wrocławiu	Stosunek miasto/kraj
Blok lewicowy*	1997	34,05	31,76	0,93
	2001	41,04	37,5	0,91
	2005	15,20	13,98	0,92
	2007	13,15	10,3	0,78
Blok prawicowy**	1997	54,12	63,37	1,18
	2001	38,75	54,79	1,41
	2005	59,10	64,79	1,09
	2007	74,92	86,38	1,15

* W skład bloku lewicowego wchodzi: 1997: Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD), Unia Pracy (UP), Krajowa Partia Emerytów i Rencistów (KPEiR); 2001: koalicja SLD-UP; 2005: SLD, Socjaldemokracja Polska (SdPi); 2007 r.: koalicja Lewica i Demokraci SLD+SdPi+PD+UP (LiD).

** Blok prawicowy („postsolidarnościowy”) tworzą: 1997: Unia Wolności (UW), Akcja Wyborcza Solidarność (AWS), Ruch Odbudowy Polski (ROP), Blok dla Polski; 2001: Akcja Wyborcza Solidarność Prawicy, Platforma Obywatelska (PO), Prawo i Sprawiedliwość (PiS), UW; Liga Polskich Rodzin (LPR); 2005: PO, PiS, LPR; 2007: PO, PiS, LPR.

Źródło: lata 1997–2001 za: D. Skrzypiński, *Społeczno-polityczna charakterystyka badanych miast*, [w:] R. Alberski, A. Antoszewski, M. Cichosz, A. Ferens, H. Lisicka, D. Skrzypiński, R. Solarz, *Wybory samorządowe do rad gmin w 2002 roku w województwie dolnośląskim*, Wrocław 2003, s. 54. Lata 2005–2007: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Tendencje do wspierania ugrupowań centrowych i centroprawicowych uwidaczniały się także w dotychczasowych zachowaniach wyborczych mieszkańców Wrocławia w wyborach samorządowych do Rady Miasta. Począwszy od 1990 r. i zdecydowanej wygranej w wyborach miejskich Komitetu Wyborczego „Solidarność” po 2006 rok, tego typu podmioty zdobywały w sumie od ok. 50% do niemalże 90% poparcia. Uchwycenie dynamiki rywalizacji na lokalnym rynku politycznym będzie jednak łatwiejsze, jeśli lokalne polityczne spectrum zostanie podzielone na trzy bieguny: lewicowy, obejmujący przede wszystkim Sojusz Lewicy Demokratycznej, a w ostatniej elekcji także inne podmioty współtworzące z nim Koalicyjny Komitet Wyborczy Lewica i Demokraci (LiD), a także (powstałe głównie w wyniku fragmentaryzacji komitetu wyborczego Solidarności) obozy: centrowy i prawicowy. W centrum lokowały się przeważnie podmioty związane z Unią Demokratyczną i Unią Wolności oraz lokalne inicjatywy skupione wokół prezydentów Wrocławia B. Zdrojewskiego (do 2001 r.) i R. Dutkiewicza (od 2002 r.). Te lokalne podmioty, którymi były kolejno: Wrocław 2000, Wrocław 2000 Plus i komitet Rafała Dutkiewicza to swoiste konglomeraty ludzi z różnych środowisk politycznych, choć w dużej mierze zasilane przez działaczy Unii Demokratycznej, Kongresu Liberalno-Demokratycznego, a następnie Unii Wolności, stanowiące obóz władzy. Na prawo od centrum lokowały się zarówno partie wywodzące się z obozu postsolidarnościowego, jak i inne ugrupowania np. stanowiące opozycję antysystemową w okresie PRL: Konfederacja Polski Niepodległej (KPN), Porozumienie Centrum (PC), koalicja Akcja Wyborcza Solidarność (AWS) w 2002, czy Prawo i Sprawiedliwość (PiS) w 2006 r. Relatywnie największe wsparcie otrzymywały zazwyczaj partie centrum, co potwierdzało konstatację badaczy z początku lat 90., iż m.in. uniwersytecki charakter miasta sprzyja układowi sił preferujących centrum³ (por. tabela nr 2).

Kolejną charakterystyczną cechą rywalizacji na poziomie wyborczym we Wrocławiu jest wzrastający poziom jej **upartyjnienia**. Świadczą o tym m.in. zmieniające się proporcje między komitetami wyborczymi partii politycznych a komitetami wyborczymi wyborców zgłaszającymi swój start w wyborach. Co więcej, coraz częściej partie polityczne rejestrują komitety wyborcze pod własną nazwą i rezygnują z tworzenia list „kon-

³ I. Macek, *Rezultat wyborów samorządowych jako odzwierciedlenie politycznego zróżnicowania Wrocławia*, [w:] H. Lisicka (red.), *Wybory samorządowe 1990 roku na terenie Wrocławia*, Wrocław 1991, s. 92.

spiracyjnych”. O ile w 1994 r. na ogółem 34 podmioty rejestrujące swoje listy wyborcze jedynie 4 stanowiły komitety zarejestrowane przez partie polityczne lub ich koalicje (SLD, Unia Pracy – UP, Koalicja KPN i Polskie Stronnictwo Ludowe – PSL), w 2006 r. proporcje były odmienne. Na ogółem 12 podmiotów rywalizujących w wyborach do Rady Miejskiej, 7 to podmioty powołane przez partie lub ich koalicje i – co istotne – pod ich własnym, partyjnym szyldem. Wśród pozostałych znalazły się: 1 podmiot powołany przez organizację (Związek Słowiński) i cztery komitety wyborcze wyborców, wśród których trzy to rzeczywiście inicjatywy lokalne: Motywacja Sukcesu, Młody Wrocław i komitet Rafała Dutkiewicza⁴.

Tabela 2. Profil polityczny Wrocławia – wybory do Rady Miasta

Rok elekcji	Blok lewicowy*	Centrum**		Blok prawicowy***
		centrolewica	centroprawica	
1994	19,17	37,3		16,0
1998	26,66	30,3		27,8
2002	24,5	10,2	34,3	10,5
2006	11,9	57,61		24

* Blok lewicowy tworzą w 1994 r. – 1998 SLD; w roku 2002 SLD-UP; w 2006 r. KKW Lewica i Demokraci.

** Centrum: w 1994 r. Wrocław 2000; w 1998 r. Wrocław 2000+; w 2002 r. centrolewica-Blok Frasniciuka oraz centroprawica – Komitet Rafała Dutkiewicza; w 2006 r. PO i Komitet Rafała Dutkiewicza.

*** Blok prawicowy: 1994r. KPN i Nasz Wrocław (Porozumienie Centrum oraz mniejsze partie prawicowe); w 1998 r. Akcja Wyborcza Solidarność (AWS), Rodzina Polska (RP); w 2002 r. Liga Polskich Rodzin (LPR); 2006 r. Prawo i Sprawiedliwość (PiS)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

⁴ „Motywacja Sukcesu” to komitet założony przez działaczy społecznych m.in. związanych z Radami Osiedli, organizacje i stowarzyszenia lokalne. „Młody Wrocław” to inicjatywa byłych działaczy młodzieżówki Partii Demokratycznej, ale także ich przyjaciół (uczniów, studentów). Na scenie lokalnej powstał także inny podmiot zarejestrowany jako komitet wyborczy wyborców „Zielony Wrocław”, będący w istocie koalicją partii lewicowych m.in. Zielonych, Demokratycznej Unii Kobiet i Młodych Socjalistów, por. np. R. Alberski, *Struktura rywalizacji wyborczej*, [w:] R. Alberski (red.), *Wybory samorządowe na Dolnym Śląsku w 2006 r. Wzorce rywalizacji w lokalnych systemach politycznych*, Wrocław 2008, s. 72.

Upartyjnienie lokalnej sceny politycznej widoczne jest także na poziomie lokalnej legislatury. W drugiej kadencji wrocławskiego samorządu (1994–1998) na ogółem 6 podmiotów reprezentowanych w Radzie Miasta, 5 było komitetami wyborców dysponującymi w sumie 74,3% mandatów. Począwszy od 1998 r. w Radzie Miasta dominują już partie polityczne. Szczególna pod tym względem była IV kadencja (2002–2006), podczas której we wrocławskiej legislaturze nie znalazł się ani jeden podmiot o charakterze lokalnym. Choć – co warto zaznaczyć – podmiot zarejestrowany jako komitet wyborczy wyborców (KWW Rafała Dutkiewicza) wygrał rywalizację wyborczą (por. tabela 3).

Tabela 3. Struktura Rady Miejskiej Wrocławia według kategorii podmiotów

Kadencja	Reprezentacja partii politycznych		Reprezentacja komitetów wyborczych wyborców	
	Liczba podmiotów	% mandatów w Radzie Miasta	Liczba podmiotów	% mandatów w Radzie Miasta
1994–1998	1	25,7	5	74,3
1998–2002	2	61,5	2	38,5
2002–2006	4	100	–	–
2006–2010	3	73	1	27

Źródło: opracowanie własne; por. także: R. Alberski, *Struktura rywalizacji wyborczej*, [w:] R. Alberski (red.), *Wybory samorządowe na Dolnym Śląsku w 2006 r. Wzorce rywalizacji w lokalnych systemach politycznych*, Wrocław 2008, s. 73.

Mimo postępującego poziomu upartyjnienia rywalizacji we Wrocławiu, na lokalnym rynku politycznym jest także miejsce dla (mniej lub bardziej) samodzielnych polityków – liderów opinii publicznej, których popularność niejednokrotnie przekracza poparcie uzyskiwane przez reprezentowane przez nich podmioty. Ten fakt sprawia, że rywalizacja wyborcza na lokalnej scenie jest często wyraźnie **spersonalizowana**. Najpopularniejszymi politykami (i co istotne – jedynymi z nielicznych powszechnie rozpoznawalnych) pozostają prezydenci miasta – byli: B. Zdrojewski (1990–2001) i obecny: R. Dutkiewicz (2002–2010). Wysoki poziom personalizacji rywalizacji wyborczej uwidocznił się wcześniej niż pozwalały na to w pełni zasady prawa wyborczego. Dla przykładu, w wyborach do Rady Miasta w 1998 r., B. Zdrojewski będący wówczas symbolem komitetu wyborczego „Wrocław 2000 Plus” zdobył w swoim okręgu wyborczym 34% ogółu wszystkich głosów, zaś w ramach listy ponad 83% (ponad 11 tys. głosów), co w warunkach wrocławskich

stanowiło swoisty rekord⁵. Popularność byłego prezydenta miasta utrzymuje się zresztą nadal. W wyborach do Sejmu RP w 2001 r. otrzymał on ponad 47 tys. głosów (ponad 10% ogółu głosów ważnych w okręgu wyborczym i ponad 50% głosów oddanych na reprezentowaną przez niego listę PO), w 2005 r. było to już niemalże 74 tys. głosów (ok. 20% głosów ważnych w okręgu), zaś w 2007 r. ponad 213 tys. głosów (ponad 38% głosów ważnych w okręgu i ok. 72% głosów oddanych na listę⁶). Podobną, niezagrożoną pozycję lidera lokalnego rynku udało się uzyskać R. Dutkiewiczowi w wyborach w 2006 r., kiedy starał się on o reelekcję. W wyborach bezpośrednich na prezydenta Wrocławia uzyskał ponad 84% poparcie⁷, był to drugi, mierzony odsetkiem głosów ważnych, wynik w kraju.

Dotychczasowym prezydentem Wrocławia udało się także wykreować specyficzny wizerunek włodarza miasta. Komponentem wizerunku prezydenta Wrocławia jest np. bezpartyjność i utrzymywanie dystansu wobec partii politycznych. Prezydent miasta to przede wszystkim lider lokalnej społeczności, nie zaś lider jakiegokolwiek partii politycznej (choć kojarzony z obozem centro-prawicowym). Jednocześnie, prezydent Wrocławia to dynamiczny, innowacyjny gospodarz, zainteresowany przede wszystkim dobrem miasta i jego mieszkańców. Do tych elementów wizerunku nawiązują hasła, które promowały obydwu polityków: „*Całym sercem dla Wrocławia*” (B. Zdrojewski) i „*Będziemy dumni z Wrocławia*” (R. Dutkiewicz).

Dla uzupełnienia tego krótkiego opisu pozycji liderów lokalnej sceny politycznej warto dodać kilka słów o jeszcze jednym polityku, uznawanym za najbardziej wpływową postać a zarazem (do niedawna) – faktycznego włodarza miasta. G. Schetyna to twórca struktur PO we Wrocławiu (podobnie zresztą, jak i krajowych), a zarazem przewodniczący regionu Dolny Śląsk. Faktyczna, dominująca pozycja zarówno w partii,

⁵ 11 tys. 10 głosów uzyskanych przez B. Zdrojewskiego zdecydowało dystansowało od innych uczestników rywalizacji. Na drugiej pozycji pod względem wyniku wyborczego znalazł się bowiem A. Grehl również z Komitetu Wyborczego Wrocław 2000 Plus z 4091 głosami, zaś na trzeciej – A. Kalisz z SLD z 3794 głosami. Dane za: Państwowa Komisja Wyborcza, *Wybory samorządowe 11 października 1998 r. Część II: Wyniki głosowania i wyniki wyborów. Tom I: województwo dolnośląskie*, Warszawa, grudzień 1998, s. 129.

⁶ Dane dotyczą okręgu nr 3 obejmującego w przybliżeniu granice dawnego województwa wrocławskiego. B. Zdrojewski zawdzięcza swoje rekordowe wyniki głównie Wrocławianom. We Wrocławiu uzyskuje ponad połowę wszystkich zdobywanych przez siebie głosów, a jednocześnie niespełna połowę ogółu głosów ważnych. Dane za: PKW.

⁷ Wówczas R. Dutkiewicz zdobył ponad 168 tys. głosów, dane za PKW.

jak i w lokalnej elicie władzy G. Schetyny nie przekłada się jednak na jego pozycję na lokalnym rynku wyborczym. Polityk uchodzi za „niewybieralnego”⁸ w okręgu wrocławskim, a swój mandat poselski uzyskuje od lat w okręgu zielonogórskim.

Mimo nieco fluktuujących na przestrzeni lat preferencji politycznych wrocławian, we Wrocławiu nigdy **nie doszło do alternacji władzy**, co jest kolejną charakterystyczną cechą lokalnego rynku politycznego. W 1990 r., w wyniku wygranych dla Komitetów Obywatelskich wyborów, w Radzie Miasta niemalże wszystkie mandaty (67 na ogółem 70) objęli radni wystawiani przez KO. Pozostałe 3 mandaty przypadły WKD i KRM. Prezydentem miasta został wybrany Bogdan Zdrojewski. Warto dodać, iż promotorem tej kandydatury był R. Dutkiewicz, wówczas jeden z wpływowych działaczy NSZZ „Solidarność” i współtwórca Komitetów Obywatelskich we Wrocławiu. Sam R. Dutkiewicz wycofał się z życia politycznego i zajął biznesem. Wybory w 1994 r. przyniosły zmiany w strukturze Rady Miasta, ale nie zmieniły koalicyjnych wzorców obowiązujących przy powoływaniu lokalnej egzekutywy. Ekipa rządząca Wrocławiem, jako komitet wyborczy Wrocław 2000, firmowany przez prezydenta B. Zdrojewskiego, utrzymała dominującą pozycję, choć zdobyła „jedynie” połowę mandatów. Opozycja pozostawała rozbita na SLD, Nasz Wrocław (PC oraz mniejsze siły prawicowe), Samorządową Koalicję Osiedli oraz trzy inne podmioty, które otrzymały po 1 mandacie⁹.

Kolejna elekcja samorządowa w 1998 r., przyniosła zwiększenie wpływów w Radzie Miasta politykom związanym z NSZZ „Solidarność” – Akcji Wyborczej Solidarność (AWS). Po wyborach została powołana koalicja rządząca – z udziałem „Wrocław 2000 Plus” B. Zdrojewskiego oraz AWS. W opozycji pozostawało SLD i Rodzina Polska, posiadające w sumie 22 mandaty. W tej kadencji w 2001 r. B. Zdrojewski, lider obozu władzy, zdecydował się zakończyć swoją karierę na szczeblu lokalnym i wystartować w wyborach parlamentarnych. Na jego miejsce do zakończenia kadencji obrano prezydenta S. Huskowskiego, od lat pełniącego zresztą funkcję wiceprezydenta.

⁸ To określenie naturalnie cechuje pewna przesada, ale faktem jest, iż G. Schetyna nie byłby w stanie dorównać popularnością B. Zdrojewskiemu. Start w wyborach w okręgu zielonogórskim, gdzie PO nie posiada aż tak wyrazistych liderów, pozwala G. Schetynie uzyskiwać relatywnie dobre wyniki wyborcze i utrzymać dominującą pozycję w partii.

⁹ Były to KPN, Karta Wrocławska Przeciw Układowi oraz Bezpartyjna Lista Obywatelska. Szerzej na temat tej elekcji: R. Alberski, A. Antoszewski, H. Lisicka, D. Skrzypiński, R. Solarz, *Wybory do rad gmin na Dolnym Śląsku*, Wrocław 2001.

Krytyczne dla ekipy rządzącej miastem mogły się okazać wybory w 2002 r. połączone po raz pierwszy z bezpośrednimi wyborami prezydenta miasta. Obóz władzy reprezentował w nich zapomniany lider Komitetów Obywatelskich z początku lat 90. R. Dutkiewicz. Cenne w rywalizacji o jego prezydenturę okazało się jednak wsparcie byłego prezydenta B. Zdrojewskiego, który symbolicznie „namaścił” R. Dutkiewicza na swojego sukcesora i kontynuatora dotychczasowej polityki. Mimo uzyskanego wsparcia, konieczne było jednak powtórne głosowanie w wyborach prezydenckich, by R. Dutkiewicz uzyskał mandat. Straty poniósł także cały obóz władzy w wyborach do Rady Miasta, uzyskując jedynie 19 na ogółem 40 mandatów w Radzie Miasta. Opozycja – SLD, Blok Frasyniuka i Liga Polskich Rodzin – otrzymała w sumie 21 mandatów. Podzielona Rada Miasta okazała się jednak zdolna do zgodnej współpracy, w czym zresztą niemałą zasługę miał prezydent, wykazujący się talentem w rozwiązywaniu konfliktów i umiejętnością współpracy ze wszystkimi klubami radnych. Wrocław przez samych lokalnych polityków został oceniany jako scena polityczna, którą charakteryzuje bardzo niski poziom konfliktowości¹⁰, a prezydent R. Dutkiewicz okazał się najlepiej ocenianym gospodarzem miasta na Dolnym Śląsku¹¹. Sytuacja wydawała się na tyle stabilna, a współpraca międzypartyjna harmonijna, że część wrocławskich polityków zdecydowała się zamienić swoje mandaty samorządowe na mandaty poselskie. Okazję stanowiły wybory do Parlamentu Europejskiego w 2004 r. i parlamentu krajowego w 2005 r. W ich efekcie tuż przed wyborami w 2006 r. doszło do poważnego drenażu kadr samorządowych. Dla przykładu, na ogółem 17 parlamentarzystów wybranych w okręgu wrocławskim w 2005 r., 11 miało za sobą samorządową przeszłość. W tym gronie znalazło się dwóch byłych prezydentów miasta (B. Zdrojewski i S. Huskowski) oraz dwóch byłych wiceprezydentów (D. Jackiewicz i A. Jaroń)¹². Inną konsekwencją stabilnej sceny politycznej w mieście był faktyczny brak rywalizacji w wyborach prezydenckich w 2006 r. i raczej pokojowa rywalizacja o mandaty w Radzie Miasta¹³.

¹⁰ Por. D. Skrzypiński, *Spoleczno-polityczna charakterystyka badanych miast*, [w:] R. Alberski (red.), *Wybory samorządowe na Dolnym Śląsku w 2006 roku. Wzorce rywalizacji w lokalnych systemach politycznych*, Wrocław 2008, s. 61–63.

¹¹ R. Alberski (red.), *Wybory samorządowe na Dolnym Śląsku w 2006 roku...*, *Aneks*, s. 243.

¹² Skutkiem drenażu kadr partyjnych był m.in. nowy co do wybranych osób skład Rady Miasta wyłonionej w 2006 r. Na ogółem 37 radnych jedynie 12 (32,4%) to radni powtórnie do Rady wybrani.

¹³ Szerzej na ten temat: M. Cichosz, *Strategie aktorów politycznych i organizacja kampanii przed wyborami samorządowymi w 2006 r.*, [w:] R. Alberski (red.), *Wybory samorządowe*

Po wyborach w 2006 r., mimo rozbicia proprezydenckiego obozu na kluby: PiS, PO i Komitet Rafała Dutkiewicza, na poziomie Rady Miasta po raz kolejny została powołana koalicja grupująca te trzy podmioty, potwierdzona także odpowiednią dystrybucją stanowisk. Funkcję przewodniczącej Rady Miasta objęła B. Zdrojewska z PO, dwóch powołanych przez prezydenta wiceprezydentów pochodziło z PO, jeden z PiS, jeden z Komitetu Rafała Dutkiewicza. W opozycji znalazło się jedynie dwóch radnych reprezentujących SLD (por. tabela 4).

Tabela 4. Rozkład sił w Radzie Miasta: obóz władzy – opozycja

Kadencja	„obóz władzy”		opozycja	
	Liczba mandatów	% mandatów	Liczba mandatów	% mandatów
1990–1994	67	95,7	3	4,3
1994–1998	35	50	35	50
1998–2002	48	68,6	22	31,4
2002–2006	19	47,5	21	53,5
2006–2008	35	94,6	2	5,4
2009–2010	21	56,8	16	43,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Zmiany układu sił we Wrocławiu w kadencji 2006–2010

Początek kadencji 2006–2010 r. przyniósł faktyczną monopolizację władzy na lokalnym rynku politycznym. Obóz władzy kontrolował 35 na 37 mandatów ogółem. Opozycja licząca jedynie dwóch radnych lewicy została zmarginalizowana. Do przetasowań w układzie sił poszczególnych klubów w Radzie Miasta doszło po wyborach parlamentarnych w 2007 r. i rozłamie w PiS, którego efektem było odejście z partii jej wiceprzewodniczącego K. Ujazdowskiego. Z wrocławskich struktur partii odeszło wówczas kilkudziesięciu członków, stronników posła K. Ujazdowskiego. Wśród nich było m.in. 6 radnych miejskich, którzy zasilili szeregi klubu radnych R. Dutkiewicza (por. tabela 5). Konflikt wiązał się jednak z rywalizacją na scenie ogólnopolskiej i nie odbił się znacząco na współpracy w Radzie Miejskiej.

na *Dolnym Śląsku w 2006 roku...*, s. 142–143.

Tabela 5. Liczebność klubów radnych w Radzie Miejskiej Wrocławia w kadencji 2006–2010

Klub radnych	2006–2007	2008–2009
Platforma Obywatelska	14	12
Prawo i Sprawiedliwość	11	5
Klub Radnych Rafała Dutkiewicza	10	16
Sojusz Lewicy Demokratycznej	2	2
niezrzeszeni	–	2

Źródło: opracowanie własne.

Poważniejsze konsekwencje miały z kolei działania prezydenta R. Dutkiewicza. Pierwsze poważniejsze napięcia w łonie koalicji, zwłaszcza w relacjach między prezydentem a PO, wiązały się z powołaniem stowarzyszenia Ruch Obywatelski Polska XXI, a w regionie – Dolny Śląsk XXI i Wrocław XXI. Inicjatywa utworzenia tego podmiotu wyszła ze strony byłych posłów PiS, m.in. K. Ujazdowskiego, J. Sellina, a wsparła ją część samorządowców z regionu (np. prezydentów Bolesławca, Świdnicy i Lubina) oraz prezydent Wrocławia. R. Dutkiewicz zresztą szybko stał się liderem ruchu i – jak się wydaje – jego najsilniejszym atutem.

Ruch Polska XXI tworzony był jako organizacja, która ma zjednoczyć samorządowców, prezydentów, wójtów, burmistrzów, czyli „prawdziwych” liderów lokalnych wspólnot. Ideą było stworzenie alternatywy dla rządów partii politycznych. Jak się wydaje, pomysłodawcy tej inicjatywy zakładali, iż wykształcony na polskiej scenie politycznej bipolarny układ rywalizacji między PiS a PO z czasem zniechęci wyborców. Elektorat odczuje też rozczarowanie PO po kilku latach sprawowania przez tę partię rządów. Spadek popularności PO mógłby z kolei stanowić szansę dla podmiotu o strukturach budowanych oddolnie, w samorządach. Pierwszym testem, ale jednocześnie szeroką akcją promocyjną dla Polski XXI, miały być wybory prezydenta kraju w 2010 r. Na kandydata typowano R. Dutkiewicza. Ta kandydatura zresztą była ciepło przyjmowana np. przez część publicystów i naukowców, m.in. prof. J. Staniszkis. Promocję takiego rozwiązania mógł stanowić także serial „Ekipa” A. Holland. Jak wyznała sama reżyserka, wykreowaną przez nią postać szlachetnego premiera Turskiego można było kojarzyć właśnie z R. Dutkiewiczem¹⁴.

¹⁴ P. Mucharski, *Polityk z ludzką twarzą. Rozmowa z Agnieszką Holland*, „Tygodnik Powszechny” z dn. 15.09. 2007 r. <http://tygodnik2003-2007.onet.pl/1547,1438251,0,532786,dzial.html>

Ostatecznie jednak w czerwcu 2009 r. R. Dutkiewicz złożył deklarację o kandydowaniu w wyborach prezydenckich we Wrocławiu i rezygnacji z ambicji ogólnopolskich, co uspokoiło nieco atmosferę po stronie PO, ale naraziło z kolei prezydenta na krytykę ze strony jego własnego podmiotu – Polski XXI.

Największe natężenie konfliktu między PO a prezydentem miało jednak miejsce na przełomie 2008/ 2009 r. Doszło wówczas do rozwiązania koalicji rządzącej we Wrocławiu i przejścia jednego z dotychczasowych partnerów koalicyjnych (PO) do opozycji. Sygnałem do rozwiązania koalicji było wstrzymanie się radnych PO od głosu w trakcie głosowania nad budżetem gminy na rok 2009. Skutkiem zerwania koalicji było także odsunięcie B. Zdrojewskiej, przewodniczącej Rady Miasta z funkcji. W to miejsce – został powołany polityk z klubu radnych R. Dutkiewicza. Interesujący jest fakt, iż mimo formalnego zerwania koalicji i przetarasowań w Radzie Miasta, z grona najbliższych współpracowników prezydenta (np. pełniących funkcje wiceprezydentów) nie odeszli wszyscy politycy PO, a magistratu – mimo nacisków płynących ze struktur partyjnych – nie opuścili wszyscy wysocy urzędnicy z tą partią powiązani¹⁵.

W konfrontacji między prezydentem a PO wykorzystano szereg technik i stworzono kilka aren rywalizacji. Oprócz wskazanych powyżej nacisków ze strony PO na współpracowników prezydenta¹⁶, pojawiły się próby wywierania presji za pośrednictwem mediów lokalnych i regionalnych. Podczas potyczek medialnych obydwie strony oskarżały się wzajemnie o złą wolę i brak kompetencji. Prezydentowi zarzucano doprowadzenie do korków w mieście, zaniedbanie budownictwa mieszkaniowego, etc. Areną rozgrywek stała się również Rada Miejska, zwłaszcza komisja rewizyjna, która przeprowadziła szereg kontroli – np. wydatków na miejską promocję, czy sposobu korzystania prezydenta z przyznanej mu karty kredytowej¹⁷.

Kolejnym sposobem wywierania wpływu na politykę R. Dutkiewicza było zaangażowanie rządu (a raczej – jego brak) w prowadzenie szeregu inwestycji miejskich. Z brakiem poparcia rządu wiązano fiasko takich

¹⁵ W. Szymański, *Urzędnicy z PO opuszczają prezydenta*, „Gazeta Wyborcza – Wrocław” 04.03.2009.

¹⁶ Sugestie władz PO nie dotyczyły wyłącznie opuszczenia stanowisk w magistracie przez polityków tej partii. Inną formą walki miał np. być bojkot balu charytatywnego organizowanego corocznie przez prezydenta, por. M. Staniszewski, *Władze PO: zbojkotować bal Dutkiewicza*, „Polska The Times” 17.01.2009.

¹⁷ J. Harłukowicz, *Platforma Obywatelska sprawdza Dutkiewicza*, „Gazeta Wyborcza – Wrocław” 02.11.2008.

inicjatyw prezydenta Wrocławia jak np.: starania o organizację w mieście wystawy Expo 2012, lokalizację EIT (Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii), brak uznania Wrocławia za metropolię¹⁸. Wysoki poziom nieufności między obecnie wrogimi obozami PO i ekipą R. Dutkiewicza uwidacznia się także przy realizacji innych inwestycji wspólnych rządu i samorządu, np. rozbudowie Portu Lotniczego we Wrocławiu, realizacji autostradowej obwodnicy Wrocławia, itp. Jak się wydaje, w wyniku decyzji prezydenta o zerwaniu koalicji z PO, miasto i jego władze zostały pozbawione parasola ochronnego, jaki do tej pory był nad nimi rozciągnięty przez władze państwowe zdominowane przez PO.

Krytyka płynąca ze strony polityków PO, rozpoczęta jeszcze przed ostatecznym zerwaniem koalicji, chyba nie do końca była zrozumiała dla samych wrocławian, gdyż przez lata utrwalony został wizerunek prezydenta powiązanego z tą siłą polityczną. I, jak można przypuszczać, nie zaszkodziła szczególnie wizerunkowi prezydenta w oczach mieszkańców. Tym bardziej, iż konflikt z Platformą Obywatelską przez część polityków i publicystów był interpretowany jako konflikt prezydenta z G. Schetyną¹⁹, politykiem, który raczej nie cieszy się sympatią mieszkańców. W większym stopniu wizerunek R. Dutkiewicza mógł uciepieć w wyniku wydarzeń związanych z powodzią we Wrocławiu (a dokładniej – na jednym z wrocławskich osiedli – Kozanowie) w maju 2010 roku. Wobec zbliżającej się do Wrocławia fali kulminacyjnej na Odrze, prezydent zapewniał, iż do zalania najbardziej zagrożonych terenów, które *nota bene* bardzo ucierpiały podczas powodzi w 1997 r., nie dojdzie. Wydarzenia zweryfikowały te słowa, do częściowego zalania osiedla jednak doszło. A R. Dutkiewicz krytykowany za niefrasobliwy ton i uspokajanie mieszkańców, bronił się tłumacząc, iż decyzję o budowie mieszkań na terenach zalewowych podjęła poprzednia ekipa rządząca miastem (ekipa B. Zdrojewskiego). Kwestią otwartą pozostaje jednak odpowiedź na pytanie, czy wrocławianie zechcą pamiętać przy urnie wyborczej o wydarzeniach związanych z maja 2010 r. czy też raczej się skupią na od dawna zapowiadanych i aktualnie realizowanych inwestycjach i infrastrukturalnych?

¹⁸ Por. <http://www.mmwroclaw.pl/1941/2008/9/29/prezydent-dutkiewicz-oglosil-powstanie-ro-polska-xxi?category=news>

¹⁹ Por. np. W. Szymański, *Prezydent Rafał Dutkiewicz pomiędzy PiS a PO. Wywiad z Adamem Lipińskim*. „Gazeta Wyborcza – Wrocław” 30.09.2009.

Podsumowanie

Charakterystycznymi cechami rywalizacji na lokalnym rynku politycznym we Wrocławiu są: dominacja opcji centroprawicowej, tendencja do koncentracji poparcia przez rządzącą miastem ekipę oraz zmniejszenie liczby relewantnych podmiotów na arenie wyborczej i w lokalnej legislatywie. Obserwowane tendencje potwierdzają wybrane wskaźniki pozwalające określić cechy systemów politycznych:

- efektywna liczba partii, mierzona na poziomie wyborczym i poziomie „przedstawicielskim” zgodnie ze wzorem zaproponowanym przez M. Laakso i R. Taageperę, a pozwalająca określić ile partii wchodzi w ramy konkretnego systemu partyjnego²⁰;
- indeks proporcjonalności, czyli określenie różnicy między odsetkiem uzyskanych głosów i odsetkiem zdobytych mandatów²¹, pozwalający stwierdzić w jakim stopniu dystrybucja mandatów stanowi odzwierciedlenie preferencji wyborców;
- indeks agregacji – będący ilorazem odsetka mandatów kontrolowanych przez najsilniejszą partię i liczby partii zdobywających mandaty, a wskazujący „siłę” największego podmiotu w legislaturze²²;
- indeks rywalizacyjności – czyli stosunek odsetka głosów uzyskanych przez zwycięskie i drugie w kolejności ugrupowanie na lokalnej scenie politycznej. Indeks rywalizacyjności dotyczy przewagi zwycięskiego ugrupowania nad głównym rywalem.

Z danych zamieszczonych w tabeli nr 6 wynika, iż tendencji zmniejszania się efektywnej liczby partii na poziomie wyborczym we Wrocławiu towarzyszy również spadek efektywnej liczby partii na poziomie lokalnej legislatywy. Nieco zaburzają tę tendencję wartości z lat 2002 – na poziomie wyborczym, a także z 2006 – na poziomie legislatywy. Ale ta ostatnia wartość, podobnie zresztą jak i wartość indeksu agregacji w 2006 r., może być nieco myląca, gdyż wskazuje wyłącznie na efekty wyborów. Nieuwzględnione pozostają z kolei strategie poszczególnych podmiotów (np. faktyczna współpraca, współtworzenie jednego obozu politycznego) w organie przedstawicielskim. Po uwzględnieniu tych faktów, indeksy przybrałyby następujące wartości: efektywna liczba partii w latach 2006–2008: 1,07, natomiast indeks agregacji w tym okresie: 47,5. W latach

²⁰ Por. R. Herbut, *Systemy partyjne*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997, s. 176–178.

²¹ Tamże, s. 240.

²² L.C. Mayer, *A Note on the Aggregation of Party Systems*, [w:] P. Merkl (ed.), *Western European Party Systems*, New York 1989, s. 335–347.

2009–2010 – indeks efektywnej liczby partii: 2,02, zaś indeks agregacji: 18,93. Te dane lepiej obrazują procesy zachodzące w Radzie Miejskiej Wrocławia, a mianowicie – początkową monopolizację lokalnego rynku, a następnie jego bipolaryzację.

Kolejne wskaźniki odnoszą się już do rywalizacji na poziomie wyborczym. Jak można zauważyć, zwiększa się stale wartość indeksu proporcjonalności, co z jednej strony jest spowodowane wycofaniem się z rywalizacji szeregu małych podmiotów o znikomym poparciu wyborczym, z drugiej – koncentracją głosów przez dominujących aktorów politycznych. Kolejna względnie stała tendencja to wyrównywanie szans między zwyciężką a drugim w kolejności ugrupowaniem na lokalnej scenie politycznej (por. tabela nr 6).

Tabela 6. Wybrane wskaźniki lokalnego systemu politycznego

Wybrane indeksy/ rok elekcji	1990	1994	1998	2002	2006
Liczba podmiotów zgłaszających listy wyborcze	21	34	13	11	12
Liczba podmiotów reprezentowanych w Radzie Miasta	3	7	4	4	4
Efektywna liczba partii – poziom wyborczy	1,75	4,92	4,21	4,80	4,13
Efektywna liczba partii – poziom legislacyjny	1,1	3,01	3,09	2,72	3,37
Indeks proporcjonalności	87,38	87,45	89,46	89,69	96,76
Indeks agregacji	31,90	7,14	9,29	11,87	9,46
Indeks rywalizacyjności	11,15	1,94	1,14	1,40	1,33

Źródło: A. Ferens, *Wyniki wyborów samorządowych 2006 roku i ich konsekwencje dla lokalnych scen politycznych*, [w:] R. Alberski (red.), *Wybory samorządowe na Dolnym Śląsku w 2006 roku. Wzorce rywalizacji w lokalnych systemach politycznych*, Wrocław 2008, s. 2001–2007 oraz obliczenia własne.

Utrwaleniu wzorców rywalizacji na arenie wyborczej sprzyjały także zasady współpracy koalicyjnej w Radzie Miasta. Powstały po wyborach 2006 r. monopolistyczny układ został jednak przerwany przez samego prezydenta Wrocławia, czyli – jak mogłoby się wydawać – głównego beneficjenta sytuacji. Obecnie koalicja proprezydencka dysponuje nadal większością bezwzględną w Radzie, ale pojawiła się również licząca 16 radnych opozycja, a układ sił na lokalnej scenie politycznej przekształcił się z jednobiegunowego w dwubiegunowy.

Pomimo konfliktu między prezydentem R. Dutkiewiczem i Platformą Obywatelską, a także paru nietrafionych decyzji władarza miasta, pozycja prezydenta nie wydaje się szczególnie zagrożona²³. Wprawdzie do debaty publicznej trafiają krytyczne wobec prezydenta i jego ekipy głosy, co wcześniej nie miało miejsca, ale bez wątplenia pozostaje on liderem lokalnego rynku politycznego. Sprzyja mu zresztą fakt, iż żadna z partii politycznych nie ma w swojej ofercie wizerunku równie rozpoznawalnego i popularnego lokalnego polityka. Co więcej, politycy, którzy mogliby się ubiegać o porównywalną do R. Dutkiewicza pozycję na lokalnej scenie, są już aktywni na scenie krajowej lub europejskiej.

Doprowadzając do konfliktu z PO, R. Dutkiewicz z pewnością uzyskał samodzielność i – w pewnym stopniu – możliwość swobodnego kreowania polityki miejskiej, ale także położył na szalę własną popularność i pozycję w przyszłej kadencji. O ile jednak pozycja samego R. Dutkiewicza wydaje się niezagrożona, trudno przewidzieć, na ile uzyskiwane przez niego poparcie przełoży się na poparcie dla jego formacji? Wyniki wyborów do Rady Miasta w 2006 r. świadczą o tym, iż nie ma tu prostych zależności. A z badań opinii publicznej przeprowadzanych w 2009 r. wynika, iż większość wrocławian nadal popiera R. Dutkiewicza, ale powołana przez niego struktura polityczna cieszy się znacznie mniejszą popularnością²⁴.

Strategia prezydenta w zbliżających się wyborach samorządowych zakłada wsparcie firmowanego przez niego podmiotu w wyborach do Rady Miejskiej Wrocławia oraz wsparcie w wyborach do sejmiku województwa komitetu powołanego przez Ruch Obywatelski Polska XXI (Dolny Śląsk XXI), choć niekoniecznie pod tą nazwą. Uzyskanie reprezentacji w sejmiku województwa przez podmiot założony przez samorządowców i reprezentujący ich interesy, byłoby wydarzeniem bezprecedensowym na regionalnej scenie politycznej. Rywalizacja w sejmiku województwa dolnośląskiego jest upartyjniona i jak dotąd zasiadali w nim wyłącznie przedstawiciele ogólnopolskich partii parlamentarnych²⁵. Warto dodać, iż przełamanie barier dostępu do regionalnego przedstawicielstwa dla

²³ Jak wynika z badań przeprowadzonych we Wrocławiu w lutym 2009 r. przez ośrodki badania opinii publicznej, pozytywnie działalność prezydenta ocenia 79% respondentów, [za:] Profit Communication, *Badanie nastrojów społecznych*, Wrocław luty 2009, materiał w zbiorach autorki.

²⁴ Na R. Dutkiewicza w lutym 2009 r. zamierzało głosować 52%, zaś na jego ugrupowanie 24% badanych, tamże.

²⁵ Szerzej na ten temat: R. Alberski, M. Cichosz, *POPiSowe zwycięstwo. Wybory do sejmiku województwa dolnośląskiego*, [w:] R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak (red.), *Wybory do sejmików województw w 2006 r.*, Wrocław 2010, s. 19–33.

Ruchu Obywatelskiego Polska XXI i związanych z nim samorządowców oznaczałoby uzyskanie wpływu na dystrybucję środków w ramach Regionalnych Programów Rozwoju i w efekcie – większą niezależność od władzy centralnej.

Zmiana układu sił na wrocławskiej scenie politycznej zagraża dotychczasowej pozycji PO i PiS. Pierwsza z wymienionych partii będzie zmuszona rywalizować z R. Dutkiewiczem o zbliżony elektorat. Drugiej z kolei grozi utrata tożsamości. Pozostawanie w koalicji z klubem radnych R. Dutkiewicza przez całą kadencję 2006–2010 oznacza, iż trudno będzie przedstawić elektoratowi wiarygodną, odmienną od propozycji R. Dutkiewicza ofertę wyborczą. Ale jednocześnie, Polska XXI może być dla działaczy PiS alternatywą dla coraz bardziej skonfliktowanej i podzielonej wewnętrznie macierzystej formacji. Odpowiedzi na pytania o efektywność nowych strategii wyborczych przyniosą jednak dopiero wybory samorządowe.

STRESZCZENIE

Artykuł jest poświęcony analizie sytuacji na lokalnej scenie politycznej przed wyborami samorządowymi w 2010 roku. Rozważania dotyczą przede wszystkim:

- charakteru dotychczasowej rywalizacji politycznej we Wrocławiu;
- procesu stopniowej monopolizacji lokalnego rynku przez formacje centroprawicowe;
- oraz obserwowanej w kadencji samorządowej 2006–2010 fragmentaryzacji dotychczasowego obozu władzy.

Marzena Cichosz

THE WROCLAW POLITICAL SCENE BEFORE THE ELECTIONS OF 2010

This paper is devoted (relates to) to an analysis of a local political scene before the local government election in 2010. The presented discussion is related primarily to (Main areas of this discussion are):

- The nature of the political competition in Wrocław, which has taken place so far;
- The process of gradual monopolization of the local market by the Centre-Right groupings;
- And the fragmentation of the previous ruling camp, revealed in the local government's term of office 2006–2010.

Przemysław Szustakiewicz

Procedura wygaśnięcia mandatu radnego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

SŁOWA KLUCZOWE:

mandat radnego, wygaśnięcie mandatu, procedura postępowania, orzecznictwo sądów administracyjnych

Problematyka sprawnego funkcjonowania samorządu jest jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed ustawodawcą. Współczesne państwo powierza coraz więcej zadań samorządowi terytorialnemu, wiąże to się z coraz większym skomplikowaniem stosunków społecznych. Rozwój technologiczny, społeczny i gospodarczy powoduje, iż omnipotentna administracja rządowa nie może sama wykonywać wszystkich zadań na całym terytorium kraju. Jeden ośrodek władzy po prostu nie jest w stanie poradzić sobie z ogromem spraw, z którymi na co dzień muszą sobie radzić mieszkańcy poszczególnych części kraju. Tak więc rozwój samorządu terytorialnego służy temu, aby państwo sprawnie zaspokajało potrzeby swoich mieszkańców. Oczywiście jest bowiem, że nawet w małych państwach rząd oddalony od lokalnej społeczności nie może sprawnie decydować o jej potrzebach. Stąd obserwujemy od wielu lat rozwój samorządu terytorialnego, któremu powierzane są coraz to większe zadania i jednocześnie, któremu powierzane są coraz to większe środki na realizację tych zadań. Zjawisko to jest charakterystyczne nie tylko dla państw, które wyszły z systemu autorytarno-centralistycznego, gdzie znacząca większość decyzji, także dotyczących małych miejscowości, zapadała w jednym centralnym ośrodku władzy, ale także dla

państw demokratycznych, w których pozycja samorządu terytorialnego była silna¹.

W Polsce istnieje podobne zjawisko. Z jednej strony wiąże się ono z wyjściem z ustroju autorytarnego, w którym decyzje dotyczące społeczności lokalnych zapadają ponad ich głowami, a więc samorząd terytorialny miał się stać swego rodzaju sposobem na upodmiotowienie społeczeństwa, tak aby istotnie czuło ono, iż ma wpływ na otaczającą je rzeczywistość, a z drugiej z przekonaniem, iż centralistyczny model zarządzania państwem jest niesprawny, a więc, że decentralizacja będzie lepszą metodą administrowania instytucjami publicznymi. To przekonanie, które legło u podstaw uchwalenia najpierw ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym² (zwana dalej u.s.g.), wcześniej nazywaną ustawą o samorządzie terytorialnym, a następnie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³ (zwana dalej u.s.p.) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴ (zwana dalej u.s.w.) spowodowało, iż pojawiły się opinie zarówno wśród publicystów, ale także w środowiskach politycznych, a nawet pośród przedstawicieli doktryny prawa, w których przeciwstawiano sobie administrację samorządową, którą uznawano za najlepszy rodzaj administracji i sposobu zarządzania krajem, administracji rządowej przedstawianej jako swego rodzaju pasożyt nie potrafiący rozwiązać podstawowych problemów społeczeństwa.

Ustawianie w opozycji administracji rządowej w stosunku do administracji samorządowej jest nieprawidłowe i nie ma żadnego uzasadnienia w teorii administracji. Administracja rządowa i administracja samorządowa wspólnie tworzą administrację publiczną, której zadaniem jest nadanie ram organizacyjnych życia społeczno-gospodarczego na terenie Polski. Dwa elementy administracji publicznej tj. administracja rządowa i samorządowa nie są sobie przeciwstawne, wspólnie bowiem działają w celu tworzenia i ochrony dobra wspólnego, jakim jest Państwo Polskie. Przypomnieć tu należy treść art. 3 Konstytucji, wedle którego Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym, a zatem jednostki samorządu terytorialnego nie stanowią swego rodzaju autonomicznych podmiotów,

¹ Np. w Wielkiej Brytanii w okresie rządów Tonyego Blaira powołano lokalne parlamenty i rządy w Walii i Szkocji. Podobne zjawisko ma miejsce w przywiązanej do scentralizowanego modelu administracji Francji, gdzie od dwudziestu lat kolejne rządy zwiększają uprawnienia lokalnej administracji.

² Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

³ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

które w ograniczonym zakresie mogą być przedmiotem kontroli administracji centralnej. Ustawodawca co prawda w art. 16 i przepisach rozdziału VII ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁵ statuuje zasadę autonomii samorządu terytorialnego, ale nie oznacza ona, iż samorząd jest całkowicie niezależny i pozbawiony kontroli, bowiem jak zauważył Trybunał Konstytucyjny „samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym jego samodzielności finansowej, jako wartości chronionej konstytucyjnej nie wolno jednak absolutyzować, skoro samorząd terytorialny [...] wykonuje zadania w ramach ustaw”⁶. Samorząd terytorialny stanowi ważną część administracji publicznej i jako taki nie może być pozostawiony sam sobie, nadto w realizacji zadań publicznych powinien współdziałać z administracją rządową.

Przyjęcie takiego założenia oznacza, że administracja rządowa ma uprawnienie do ingerencji w działalność samorządu terytorialnego. Ingerencja ta nie jest nieograniczona, ale jej zadaniem jest przede wszystkim ochrona prawidłowości funkcjonowania ważnego ogniwa administracji publicznej, jaką jest administracja samorządowa. Wynika to z treści art. 171 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, który statuuje uprawnienie nadzorcze administracji rządowej. W tym miejscu wskazać należy, że nadzór jest pojęciem oznaczającym uprawnienie podmiotu nadzorującego do kontroli, czyli badania, działalności podmiotu nadzorowanego oraz stosowania przewidzianych w prawie środków nadzoru. Środki nadzoru mogą mieć charakter personalny np. odwołanie danej osoby ze stanowiska lub merytoryczny np. uchylenie danego aktu prawnego⁷. Nadzór ten jest ograniczony do jednego kryterium – legalności rozumianej jako zgodność z Konstytucją i ustawami. Środki nadzoru, w jakie ustawodawca wyposażył administrację rządową, mają zatem chronić ważne ogniwo administracji publicznej w Polsce, jaką jest administracja samorządowa, przed łamaniem woli ustawodawcy wyrażonej w aktach prawnych. Rzeczpospolita Polska, zgodnie z treścią art. 2 Konstytucji, jest demokratycznym państwem prawnym, co oznacza, że „w demokratycznym państwie prawnym byt organu państwowego opiera się na prawie, które określa zarazem kompetencje tego organu i wyznacza granice jego działalności”⁸. Zasada demokratycznego państwa prawa podkreśla, iż podstawą funkcjonowania

⁵ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁶ Wyrok TK sygn. akt K 1/96, [za:] P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 51.

⁷ Por. M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2002.

⁸ W. Skrzydło, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2002.

wszystkich organów państwa jest prawo. Administracja publiczna jest związana prawem, co wynika z treści art. 7 Konstytucji. Złamanie przez jednostkę samorządu terytorialnego prawa oznacza, iż wychodzi ona poza ramy wynikające z umowy społecznej, jaką jest Konstytucja. Środki nadzoru powinny być jednocześnie tak skonstruowane i stosowane, aby nie doprowadzać do sytuacji, w której „szeroko zakrojona interwencja w zakres spraw lokalnych może spowodować niechęć mieszkańców do podejmowania aktywności na swoim terenie i utwierdzenia społeczności lokalnej w przekonaniu, że ich własne sprawy są załatwiane bez wiedzy samych zainteresowanych”⁹. Przyjąć zatem należy, że zakres używania środków nadzoru nie może łamać samodzielności jednostki samorządu terytorialnego.

Środki nadzoru stosowane przez administrację rządową w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego nie są zatem narzędziem represji, ale mają one na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Dotyczy to szczególnie zarządzenia zastępczego wydawanego przez wojewodę na podstawie art. 98a ust. 2 u.s.g., art. 85a u.s.p., art. 86a ust. 2 u.s.w. w zw. z art. 190 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹⁰ (zwana dalej ordynacją). Przepisy ustaw samorządowych dają wojewodzie uprawnienia do wydania zarządzenia zastępczego w sytuacji, w której odpowiednie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie wydadzą uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego (lub wójta, burmistrza, prezydenta w przypadku rad gminnych) ze względu na podjęcie lub niezaprzymanie działalności, która budzi wątpliwości, co do jego uczciwości.

Powołane przepisy mają charakter antykorupcyjny. Zostały uchwalone ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz zmianie niektórych innych ustaw¹¹. Celem tych zmian było „zapobieżenie powstającym w praktyce sytuacjom rażącego naruszenia przez radnych ustawowych zakazów łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych funkcji lub działalności”¹². Ustawodawca wprowadził tu dwa elementy prawne:

⁹ M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo*, Lublin 2008, s. 123.

¹⁰ Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.

¹¹ Dz.U. Nr 45, poz. 497.

¹² Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz zmianie niektórych innych ustaw, Sejm III kadencji, druk nr 2144, s. 25.

- procedurę wygaszania mandatu radnego lub wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) w tym wydawanie zarządzenia zastępczego przez wojewodę,
- przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego lub wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta.

Postępowanie w sprawie wygaszania mandatu i wydawania zarządzenia zastępczego jest dość skomplikowane i budzi szereg wątpliwości w praktyce, dlatego też warto się mu przyjrzeć uważniej. Zgodnie z brzmieniem art. 98a ust. 2 u.s.g., art. 85a u.s.p., art. 86a ust. 2 u.s.w., zarządzenie zastępcze jest wydawane wówczas, gdy właściwy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie podejmie przedmiotowej uchwały w terminie określonym w art. 190 ust. 2, ust. 5 i ust. 6 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Termin ten to najpóźniej trzy miesiące od daty wystąpienia przyczyny określonej w art. 190 ust. 1 ordynacji. Natomiast, jeśli okoliczność, iż radny naruszył ustawy zakaz łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności istniała przed dniem wyboru, to po wyborach powinien zrzec się danej funkcji lub zaprzestać prowadzenia działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Jeżeli tego nie uczyni to właściwa rada¹³, na podstawie art. 190 ust. 6 ordynacji, powinna stwierdzić wygaśnięcie mandatu radnego, w drodze uchwały, najpóźniej po upływie miesiąca od upływu tego terminu.

Podobnie rozwiązano tę sprawę w art. 26 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹⁴. Terminy określone w ordynacji, jak i w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta mają charakter bezwzględnie obowiązujący co oznacza, iż rada ma obowiązek podjąć w tych terminach stosowną uchwałę. Dopóki zatem rada nie podejmie uchwały, ale jeszcze nie upłynęły terminy określone w art. 190 ust. 2, ust. 5 i ust. 6 lub art. 26 ust. 4 i ust. 5 cyt. ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r., to wówczas wojewoda nie może wydać zarządzenia zastępczego. Zdarza się jednak, iż rada podejmuje uchwałę w terminie późniejszym niż określona w ww. przepisach. Taka uchwała jest ważna, gdyż jak zauważył NSA „użyte w art. 190 ust. 2 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw sformułowanie „najpóźniej w ciągu trzech miesięcy” należy odczytywać jako werbalne wzmocnienie obowiązku niezwłocznego podjęcia takiej uchwały, po upływie, którego rada

¹³ W tekście uwagi o radzie dotyczą także sejmiku województwa.

¹⁴ Dz.U. Nr 113, poz. 984 ze zm.

powiatu pozostaje w bezczynności. Nie byłoby uzasadnione i racjonalne przypisywanie temu terminowi charakteru prekluzyjnego. Termin ten ma niewątpliwie charakter procesowy, a nie materialnoprawny”¹⁵. Rada może wydać uchwałę o wygaśnięciu mandatu z uchybieniem terminu określonego w art. 190 ust. 2 ordynacji. Uchybienie to nie powoduje jednak, iż taka uchwała jest nieważna.

Radny lub wójt (burmistrz, prezydent) mogą się zrzec danej funkcji lub zaprzestać prowadzenia danej działalności. Wówczas ich mandat zostaje zachowany. Ważne jest, aby zrzeczenie było prawdziwe, gdyż „nie można uznać za prawidłową taką interpretację tego przepisu, która uznaje, że radny całkowicie wypełnił swe obowiązki przez samo zgłoszenie rezygnacji z pełnionej funkcji, a kontynuowanie działalności realizującej tą funkcję nie ma żadnego znaczenia dla prawnej oceny sprawowania mandatu radnego przez taką osobę. Skoro istotą uregulowania zapisanego w art. 190 ordynacji nie jest ustalenie obowiązku zgłaszania rezygnacji (zrzeczenia się), lecz – zaprzestanie pełnienia funkcji kolidującej z mandatem, to radny niweczy skutki prawne swej rezygnacji z funkcji kontynuując faktyczne wypełnianie tej samej funkcji”¹⁶. Jeżeli zatem formalnie dana osoba zgłosiła zrzeczenie się danej funkcji lub zaprzestanie prowadzenia danej działalności, ale faktycznie nadal ją prowadzi, wówczas nadal istnieje przesłanka do uchwalenia uchwały o wygaśnięciu mandatu. Ustawodawca nie przewidział specjalnej formy zrzeczenia się określonej funkcji lub zaprzestania prowadzenia określonej działalności, tak więc „art. 190 ust. 5 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw nie zawiera szczegółowej regulacji co do formy prawnej, w której ma nastąpić zrzeczenie się pełnionej funkcji, bądź też zaprzestanie prowadzenia działalności, o której mowa w art. 190 ust. 1 pkt 2a tej ustawy. Zapis powołanego przepisu oznacza, iż ustawodawca w tym zakresie nie przewidział żadnej szczególnej formy, co oznacza, iż dla skuteczności dokonywanych przez radnych w tym zakresie czynności prawnych będą miały zastosowanie ogólne zasady dotyczące składania oświadczenia woli”¹⁷. Każde oświadczenie woli radnego lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o zrzeczeniu się danej funkcji lub zaprze-

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 334/08, opublikowany w LEX nr 507896, podobnie Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 23 października 2000 r., sygn. akt OPS 13/00, opublikowana w ONSA rok 20001, nr 2, poz. 50.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 10503/09, opublikowany w LexPolonica nr 2114047.

¹⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Ol 792/07, opublikowany w LEX nr 507753.

staniu prowadzenia określonej działalności jest skuteczne, jeżeli odpowiada regułom charakterystycznym dla danego oświadczenia woli i jest prawdziwe.

Wygaśnięcie mandatu wskutek naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu z wykonywaniem, określonych w odrębnych przepisach, funkcji lub działalności, następuje z mocy prawa na skutek zaistnienia okoliczności powodującej to wygaśnięcie, zaś stwierdzenie w drodze uchwały rady wygaśnięcia mandatu wójta ma charakter deklaracyjny¹⁸. Tak więc samo podjęcie lub niezaprzestanie określonej działalności powoduje, iż radny (wójt, burmistrz, prezydent) pozbawiony jest możliwości sprawowania mandatu. Uchwała właściwej rady określa już istniejący stan prawny, bowiem „przyjmuje się, że akty deklaratoryjne same nie kreują nowej sytuacji prawnej. Potwierdzają (deklarują) natomiast prawa i obowiązki wynikające dla ich adresatów z ustawy. Nie są to jednak wyłącznie akty potwierdzające (poświadczenia), ponieważ nie są całkowicie zdeterminowane przez prawo. Tkwi w nich również element kształtujący. Organ administracyjny autorytatywnie wiąże treść normy generalnej z sytuacją prawną indywidualnego adresata”¹⁹. Rada podejmując stosowną uchwałę lub wojewoda wydając zarządzenie zastępcze tworzy nową sytuację prawną. Taka uchwała ma skutki na przyszłość, bowiem dla określenia stanu prawnego elementem koniecznym jest wydanie uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu. Dopóki nie ma takiej uchwały, radny lub wójt nadal mogą skutecznie wykonywać swoje obowiązki, zatem „bez podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego, mandat ten w dalszym ciągu istnieje. Do chwili podjęcia przez radę gminy prawnie skutecznej uchwały o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego, dysponuje on mandatem radnego i powinien być zawiadomiony o sesji Rady w przewidzianym przez statut terminie”²⁰, radny nawet jeśli już wiadomo, że powinien zrzec się mandatu nadal wykonuje swoje obowiązki, a podjęte z jego udziałem uchwały są ważne. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może podjąć uchwały bez wiedzy radnego, którego ona dotyczy. Zgodnie z art. 190 ust. 3 ordynacji przed podjęciem uchwały rada powinna radnemu umożliwić złożenie wyjaśnień. Umożliwienie złożenia wyjaśnień nie oznacza, że radny musi takie wyjaśnienia złożyć. Przewod-

¹⁸ Patrz wyrok NSA z 11 grudnia 2003 r., sygn. akt SA/Rz 925/03 i wyrok z dnia 22 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 768/10, opublikowane w CBOSA.

¹⁹ A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 190 ustawy ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województwa*, opublikowany w LEX.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 10 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 1775/07, opublikowany w LEX nr 507887.

niczący rady ma tak zorganizować swoje prace, aby radny takie wyjaśnienia złożył. Jeżeli jednak mimo prawidłowego zawiadomienia o takiej możliwości, radny uchyla się od niej, np. nie przychodzi na posiedzenia rady albo z nich wychodzi, gdy ma się zacząć wysłuchanie, to nie można uznać, że jego prawo do przedstawienia swoich racji zostało naruszone.

Uchwała rady o wygaśnięciu mandatu może być zaskarżona. Zgodnie z art. 191 ust. 1 ordynacji, od uchwały rady o wygaśnięciu mandatu radnego z przyczyny, o której mowa w art. 190 ust. 1 pkt 1, pkt 1b, pkt 2a i pkt 3 ordynacji, zainteresowanemu służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia uchwały. Sąd administracyjny ma krótsze terminy do rozpatrzenia sprawy, bowiem wedle treści art. 191 ust. 2 ordynacji rozpatruje on skargę w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia, a skargę kasacyjną wnosi się w terminie 14 dni. Natomiast wedle treści art. 191 ust. 3, w razie wniesienia skargi wygaśnięcie mandatu radnego następuje z dniem uprawomocnienia wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę, a więc wtedy, gdy skarga zostanie oddalona przez sąd administracyjny, a nie zostanie od niej wniesiona skarga kasacyjna do NSA, skarga kasacyjna zostanie odrzucona albo gdy NSA oddali skargę kasacyjną na wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego oddalający skargę na uchwałę rady w sprawie wygaśnięcia mandatu. Powstaje pytanie, kto jest osobą zainteresowaną uprawnioną do wniesienia skargi na uchwałę. Niewątpliwie taką osobą jest radny lub wójt (burmistrz, prezydent miasta), którego taka uchwała dotyczy. Osoby takie mogą ją zaskarżyć, wedle nowego brzmienia art. 191 ust. 1 ordynacji i art. 27 ust. 1 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, w terminie 7 dni od daty doręczenia uchwały o wygaśnięciu mandatu. Ustawy w tym wypadku określają własną procedurę składania skarg na uchwały. Ta procedura nie przewiduje możliwości przywrócenia terminu, a zatem można przyjąć, że ww. siedmiodniowy termin nie może być przywrócony, jeśli skarżący mu uchybi.

W sytuacji, gdy uchwała nie zostaje wydana, wówczas wojewoda działając na podstawie art. 98a ust. 2 u.s.g., art. 85a ust. 2 u.s.p., art. 86a ust. 2 u.s.w. może wydać zarządzenie zastępcze. Zarządzenie to ma na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem, gdyż to „organ gminy narusza prawo nie podejmując uchwały w sprawach dotyczących m.in. wygaśnięcia mandatu radnego”²¹. Jednak wojewoda nie może wydać zarządze-

²¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz zmiana niektórych innych ustaw, Sejm III kadencji, druk nr 2144.

nia od razu. Najpierw powinien on wezwać organ stanowiący do podjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu w terminie 30 dni od wezwania. Nie ma terminu, który określałby czas, w jakim wojewoda ma wezwać organ stanowiący, gdyż „wojewoda takie wezwanie może wystosować w każdym czasie po stwierdzeniu stanu naruszającego przepisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej”²². Organ administracji rządowej zawsze ma obowiązek podjąć działanie wtedy, gdy dowie się o okolicznościach, które wskazują, że dany radny lub wójt (burmistrz, prezydent miasta) narusza zakazy, o których mowa w art. 190 ust. 1 ordynacji. W tym względzie ustawodawca nie ustanowił żadnych terminów prekluzyjnych. Takie rozwiązanie jest zrozumiałe, ze względu na dynamiczny charakter naruszeń. Przesłanki wygaśnięcia mandatu mogą zaistnieć przed rozpoczęciem kadencji lub w jej trakcie, nadto służby wojewody mogą się w różnym czasie dowiedzieć o zaistnieniu podstaw do wszczęcia postępowania nadzorczego. Stąd skrzępowanie wojewody terminami osłabiłoby możliwość skutecznego sprawowania przez niego nadzoru w omawianym zakresie, a nadto mogłoby być podstawą do nadużyć. Radni lub wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) bowiem wiedzieliby, iż do pewnego okresu muszą się „pilnować”, aby nie złamać ustawowych zakazów, ale potem mogą te zakazy bezkarnie łamać ze względu na upływ terminów, w których wojewoda może podjąć skuteczne działanie.

Termin 30 dni od dnia wezwania przez wojewodę do podjęcia odpowiedniego aktu może być przekroczony. Rada może podjąć stosowną uchwałę w terminie późniejszym.

W trakcie postępowania wojewoda nie ma obowiązku wysłuchać radnego. Przepis art. 190 ust. 3 ordynacji dotyczy tylko postępowania przed właściwym organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem jak zauważono, „zgodnie z powołanym przepisem art. 190 ust. 3 Ordynacji wyborczej do rad gmin, należy umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień przed podjęciem przez radę gminy uchwały o wygaśnięciu mandatu z przyczyn, o których mowa w ust. 1 pkt 1, pkt 1b, pkt 2a, pkt 3 ustawy. A zatem, uprawnienie radnego do złożenia wyjaśnień stanowi integralną część postępowania prowadzonego przez radę gminy, przed wydaniem przez nią uchwały o wygaśnięciu mandatu. W sprawie niniejszej natomiast stwierdzenie wygaśnięcia mandatu wójta nastąpiło w formie zarządzenia zastępczego wojewody. Nie można zatem

²² Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2006 r., sygn. akt II OSK 1067/05, opublikowany w LEX nr 196433.

mówić o naruszeniu przepisu art. 190 ust. 3 Ordynacji wyborczej do rad gmin, skoro instytucja zarządzenia zastępczego – regulowana przepisami art. 98 i art. 98a ustawy o samorządzie gminnym – nie przewiduje wymogu wysłuchania wyjaśnień zainteresowanego radnego przed wydaniem takiego zarządzenia”²³.

Należy jednak pamiętać, iż w trakcie postępowania przed wydaniem zarządzenia zastępczego wojewoda powinien dokładnie wyjaśnić sytuację faktyczną i prawną osoby, której mandat ma być wygaszony. W toku takiego postępowania może się okazać niezbędne także pobranie stosownych wyjaśnień od danej osoby, braki w postępowaniu dowodowym wojewody mogą być podstawą do uchylenia zarządzenia zastępczego. Niemniej jednak postępowanie przed wojewodą nie jest tożsame z postępowaniem administracyjnym prowadzonym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, bowiem „w postępowaniu przed wojewodą, którego przedmiotem jest stwierdzenie wygaśnięcia mandatu w formie zarządzenia zastępczego nie mają odpowiedniego zastosowania przepisy kpa, ponieważ do tego postępowania nie ma zastosowania unormowanie zawarte w art. 91 ust. 5 u.s.g”²⁴.

Postępowanie wojewody nie jest postępowaniem administracyjnym w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Procedura jest tu inna, a cechą tego postępowania jest to, że jest ono „dwuetapowe, wojewoda wkracza dopiero, gdy rada nie podejmuje odpowiedniego aktu (nie zawsze będzie to zresztą uchwała o wygaśnięciu mandatu) i to rada powinna w pierwszym rzędzie sprawę rozważyć i wysłuchać wyjaśnień radnego. O przesłankach, jakimi kieruje się wojewoda, rada dowiaduje się ze skierowanego do niej wezwania. Gdy rada nie podejmie odpowiedniej uchwały, może wojewodzie wyjaśnić przesłanki, którymi się kierowała. Wojewoda na tym etapie nie musi jednak prowadzić postępowania w oparciu o przepisy k.p.a., ponownie wyjaśniać sprawę i dopiero ustalać stan faktyczny”. W postępowaniu nadzorczym podmiotem, którego postępowanie bada wojewoda jest rada. Czynności procesowe wojewody nie obejmują wprost osoby, której mandat ma być wygaszony. Postępowanie to odbywa się na innych zasadach niż postępowanie w sprawie wydania decyzji administracyjnej.

²³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 listopada 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 434/09. Takie samo stanowisko wyraził NSA w wyrokach z dnia 1 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 444/10 i II OSK 442/10, opublikowane w CBOSA oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 349/08, opublikowany w LEX nr 519072.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 712/09. opublikowany w CBOSA.

Częstym zjawiskiem jest sytuacja, w której rada wezwana przez wojewodę do wydania zarządzenia zastępczego albo podejmuje uchwałę o wstrzymaniu się od uchwalenia uchwały albo wydaje uchwałę o odmowie wygaśnięcia mandatu radnego lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Powstaje wówczas zagadnienie, w jakim porządku powinien procedować wojewoda. Część doktryny stoi na stanowisku, iż w takiej sytuacji wojewoda powinien najpierw wszcząć postępowanie nadzorcze w sprawie nieważności uchwały²⁵. Takie stanowisko stoi jednak w sprzeczności z deklarowanymi celami nadzoru.

Celem działania wojewody jest szybkie przywrócenie stanu legalności funkcjonowania danej jednostki samorządu terytorialnego. Rada gminy na wezwanie wojewody ma podjąć uchwałę zgodną z wnioskiem wojewody, a więc „tylko uchwała stwierdzająca wygaśnięcie mandatu (odwołanie ze stanowiska, rozwiązanie umowy o pracę) wyklucza kompetencje wojewody do wydania zarządzenia zastępczego”²⁶. Ustawodawca nie przewidział – ani w samorządowych ustawach ustrojowych, ani w ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw – uprawnienia rady gminy do wydania uchwały o innej treści niż przewidziane jest to w wezwaniu wojewody. Ponadto gdyby przyjąć założenie o konieczności uprzedniego wszczęcia postępowania w sprawie uchylenia uchwały odmawiającej wygaśnięcia mandatu radnego, wówczas postępowanie dotyczące przywrócenia stanu zgodnego z prawem trwałoby długo, a więc stan bezprawności funkcjonowania danej jednostki samorządu terytorialnego przedłużałby się, co w oczywisty sposób naruszałoby zasadę legalności wyrażoną w treści art. 7 Konstytucji, a więc skutek uchwały o odmowie wygaszenia mandatu radnego lub wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) „byłby niewątpliwie sprzeczny z intencją ustawodawcy, tj. szybkiego załatwienia sprawy, która dotyczy sprawowania mandatu przez określoną kadencję”²⁷. Stąd jak wskazano „wydanie zarządzenia zastępczego w trybie art. 98a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie jest przy tym uzależnione od

²⁵ Np. B. Dolnicki w *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Zakamycze 2005, s. 496; P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Rozstrzygnięcie nadzorcze i zarządzenie zastępcze: alternatywa czy współwystępowanie?*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 7–8; P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 248.

²⁶ M. Chlipała, *Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7–8, s. 85.

²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 1969/09, opublikowany w CBOSA. Podobnie wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1593/07, opublikowany w LEX nr 357501.

uprzedniego stwierdzenia nieważności uchwały rady podjętej sprzecznie z wezwaniem, w trybie art. 91 ust. 1 powołanej ustawy”²⁸. Podjęcie przez radę gminy uchwały odmawiającej wygaśnięcia mandatu radnego nie ma zatem wpływu na czynności postępowania nadzorczego, a „pozostawiona w obrocie prawnym negatywna uchwała rady byłaby jedynie opinią. Przyjęcie innego poglądu prowadziło do nieracjonalności postępowania”²⁹. Rada nie może „zablokować” postępowania wojewody w sprawie wydania zarządzenia zastępczego poprzez wydanie uchwały o wstrzymaniu podjęcia uchwały lub uchwały o odmowie wygaśnięcia mandatu. Przepis art. 190 ordynacji wyraźnie upoważnia organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do wydania tylko jednego rodzaju uchwały – wygaszającej mandat. Natomiast uchwała o innej treści może być traktowana jako swego rodzaju opinia o prawie, która może być wzięta pod uwagę np. w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Tak więc należy uznać, że uchwała odpowiedniej rady o odmowie wygaszenia mandatu nie uniemożliwia wojewodzie wydania zarządzenia zastępczego.

Zgodnie z treścią art. 98a ust. 2 u.s.g., art. 85a ust. 2 u.s.p., art. 86a ust. 2 u.s.w., wojewoda przed wydaniem zarządzenia zastępczego powinien powiadomić ministra właściwego do spraw administracji publicznej o zamiarze wydania zarządzenia. Istnieje tu pewien spór, co do charakteru tego powiadomienia. W jednym ze swoich wyroków WSA w Warszawie wskazał, że „wojewoda, korzystając ze swojego uprawnienia do wydawania zarządzenia zastępczego w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu przez wójta, ma obowiązek poinformować ministra spraw wewnętrznych i administracji o swoim zamiarze. Jeśli przesyła wiadomość ministrowi, że odstępuje od wydania przedmiotowego zarządzenia, to nie może następnie stwierdzić ponownie wygaśnięcia mandatu. W ten sposób nie wyczerpuje bowiem przesłanki poinformowania ministra o jego wydaniu”³⁰. Sąd uznał, iż powiadomienie przez wojewodę właściwego ministra ma skutek procesowy. Treść tego powiadomienia warunkuje sposób postępowania wojewody, który jest nim związany i nie może podejmować innych działań niż określone w powiadomieniu. Nadto można przyjąć, że bez zawiadomienia wojewoda nie może wydać zarządzenia, a zatem jest ono istotną częścią procedury poprzedzającej wydanie zarządzenia

²⁸ Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2005 r., sygn. akt OSK 1186/04, opublikowany w LEX nr 176126.

²⁹ *Sprawozdanie z działalności sądów administracyjnych w 2007 r.*, Warszawa 2008, s. 171.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 1590/09, opublikowany w LEX nr 564546.

zastępczego. Takie stanowisko jest podniesione w jednym ze starszych orzeczeń NSA, gdzie wskazano, że „zgodnie z art. 86a ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – w razie bezskutecznego upływu terminu określonego w ust. 1, wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze. Jest to istotny element procedury nadzorczej, a zatem zasadnie sąd przyjął, że spełnienie tego elementu powinno być wykazane w zarządzeniu zastępczym”³¹. Tu również podkreślono, że zawiadomienie jest istotnym elementem procedury, a brak zawiadomienia powoduje, iż nie można uznać, że wojewoda prawidłowo przeprowadził postępowanie w sprawie wydania zarządzenia zastępczego.

Takie stanowisko nie spotkało się jednak z aprobatą, a inne stanowisko zostało zajęte w jednym z ostatnich orzeczeń NSA. Jego zdaniem „powiadomienie właściwego ministra ma charakter czynności materialno-technicznej, o charakterze informacyjnym, nie jest obwarowane żadnym terminem, nie wymaga podejmowania przez ministra żadnych czynności prawnych. Ewentualne naruszenie tego wymogu nie wiąże się z sankcjami ani dla organu nadzoru ani dla rady ani dla osoby, której mandatu dotyczy zarządzenie zastępcze. Jak wynika z akt sprawy Wojewoda Łódzki skierował takie powiadomienie pismem z dnia [...] czerwca 2009 r. podczas gdy zarządzenie zastępcze nosi datę [...] czerwca 2009 r. Okoliczność, że Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji pismo to zostało skutecznie doręczone dopiero w dniu 1 lipca 2009 r. nie miała jakiegokolwiek wpływu na to zarządzenie zastępcze”³². Wydaje się, że powyższe stanowisko jest prawidłowe. Przepisy ustaw określających ustroj samorządu terytorialnego nie kształtują pozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jako podmiotu, który bezpośrednio wpływa na treść zarządzenia zastępczego. Nie jest on tu organem odwoławczym ani współdecydującym. Od zarządzenia zastępczego nie przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw administracji, a także nie jest wymagana jego zgoda na wydanie zarządzenia. Powiadomienie jest związane z ogólnym nadzorem tego organu nad wojewodami wynikającym z treści art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³³. Tak więc wydaje się, że nawet brak zawiadomienia nie jest przesłanką samą w sobie powodującą, że zarządzenie może być uznane za bezprawne.

³¹ Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2005 r., sygn. akt OSK 1581/04, opublikowany w CBOSA.

³² Wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 441/10, opublikowany w CBOSA.

³³ Dz.U. Nr 31, poz. 205 ze zm.

Przepisy art. 98a ust. 3 u.s.g., art. 85a ust. 3 u.s.p., art. 86a ust. 3 u.s.w. przewidują prawo do zaskarżenia zarządzenia zastępczego do sądu administracyjnego. Prawo to niewątpliwie przysługuje gminie³⁴, uprawnienie to także w świetle nowego brzmienia tych przepisów ma osoba, której interesu prawnego lub obowiązku dotyczy zarządzenie. Tak więc zarówno radny, jak i wójt (burmistrz lub prezydent miasta), którego uchwała dotyczy może wnieść skargę na zarządzenie wojewody. Przy czym wnosząc skargę „zainteresowany nie musi przed wniesieniem sprawy do sądu administracyjnego wzywać wojewody do usunięcia naruszenia prawa, do którego doszło poprzez stwierdzenie zaistnienia przyczyny uzasadniającej pozbawienie radnego mandatu. Ważne jest, aby złożył skargę w odpowiednim terminie”³⁵.

Skarżący nie musi wykonywać czynności wezwania do usunięcia naruszenia prawa, aby skutecznie wnieść skargę do sądu administracyjnego. Wystarczy, jeśli wniesie skargę. W tym miejscu należy wskazać, iż zdaniem NSA osoba, której dotyczy dane zarządzenie zastępcze, powinna brać udział w postępowaniu jako jego uczestnik. Niezawiadomienie o czynnościach postępowania, w tym o czasie i miejscu rozprawy, „pozbawiło go możliwości obrony swych praw. Okoliczność tą należy oceniać przez pryzmat konkretnych okoliczności sprawy. Strona jest pozbawiona możliwości obrony swych praw, jeżeli wskutek uchybień procesowych nie może brać udziału w istotnej części postępowania i nie ma możliwości usunięcia skutków tych uchybień na rozprawie poprzedzającej wydanie wyroku. Można więc mówić o wystąpieniu przesłanki nieważności postępowania z art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a., gdy zaistniałe uchybienie procesowe sądu godzi bezpośrednio w istotę procesu i stawia pod znakiem zapytania spełnienie jego celu w konkretnym przypadku”³⁶.

Radny lub wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinni brać udział w postępowaniu przed sądem administracyjnym, nawet jeśli sami nie złożyli skargi na zarządzenie zastępcze. Taka osoba zgodnie z art. 33 § 1 p.p.s.a. jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony, bowiem rozstrzygnięcie dotyczy jej interesu prawnego. Stosownie do ww. przepisu, uczestnicy na prawach strony stają się nimi z chwilą wszczęcia postępowania, z mocy samego prawa. Sąd ma więc obowiązek zawiado-

³⁴ Por. wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2005 r., sygn. akt OSK 1417/05, opublikowany w LexPolonica nr 2127518.

³⁵ Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 60/10, opublikowane w LEX nr 560465.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 718/09, opublikowany w CBOSA.

mić ich o wszczęciu postępowania, a w szczególności o miejscu i terminie rozprawy.

Na tle starego stanu prawnego powstało pytanie, czy legitymację do zaskarżenia uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego ma prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich. Zapadły tu dwa orzeczenia NSA z dnia 12 stycznia 2005 r. sygn. akt OSK 1598/04 i 8 marca 2005 r. sygn. akt OSK 1229/04³⁷, które takiej legitymacji prokuratorowi odmawiały przywołując brzmienie art. 98 ust. 3 u.s.g., które daje takie uprawnienie tylko gminie lub związkowi gmin. Takie stanowisko było krytykowane przez A. Kisielewicz, wedle którego zarówno treść art. 50 § 1 w zw. z art. 3 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁸, jak i starego brzmienia przepisów określających kompetencje prokuratury nie dają podstaw do tak jednoznacznego stanowiska³⁹. Wydaje się, że szczególnie w sytuacji, gdy mamy nowe przepisy ustrojowe dotyczące urzędu prokuratorskiego sprawa ta wymaga ponownego przemyślenia.

Zdarza się, że wraz ze skargą skarżący wnosi o wstrzymanie wykonania zarządzenia zastępczego. Podstawą procesową takiego wniosku jest przepis art. 61 p.p.s.a. dotyczący postanowienia o wstrzymaniu wykonania zarządzenia. W takim wypadku WSA w Lublinie przyjął, że należy umorzyć postępowanie, gdyż „zarządzenie wojewody wydane na podstawie art. 98 a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jest aktem nadzoru nad działalnością gminną. Do aktu tego stosuje się odpowiednio przepisy art. 98 wskazanej ustawy (art. 98a ust. 3). I tak, zgodnie z art. 98 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, rozstrzygnięcie nadzorcze staje się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Z prawomocnością aktu nadzoru (rozstrzygnięcia nadzorczego czy też zarządzenia zastępczego wojewody), łączy się wykonalność (skuteczność) tych aktów. Zatem w sytuacji wniesienia skargi zaskarżone zarządzenie zastępcze nie może uzyskać przymiotu prawnej skuteczności, a w konsekwencji wykonalności. Skutki prawne aktu administracyjnego, co do zasady, wiążą się z jego ostatecznością albo prawomocnością. Stwierdzić należy, iż do wskazanych aktów nie stosuje się kategorii ostateczności. Stają się one wykonalne (skuteczne) z chwilą uzyskania

³⁷ Za A. Kisielewicz, *Wygaśnięcie mandatu radnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7–8.

³⁸ Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

³⁹ Por. A. Kisielewicz, *Wygaśnięcie mandatu radnego...*, s. 121–122.

prawomocności”⁴⁰. Tak więc zdaniem sądu, skoro zarządzenie zastępcze staje się wykonalne dopiero z chwilą uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego, brak jest przesłanek do wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania zarządzenia, a zatem postępowanie w sprawie wstrzymania wykonania zarządzenia, jako bezprzedmiotowe, powinno zostać umorzone. Stanowisko to zostało podzielone przez NSA⁴¹.

Powstaje pytanie, co należy zrobić w sytuacji, gdy toczy się postępowanie w sprawie zarządzenia zastępczego lub uchwały wygaszającej mandat, a jest już powołany nowy radny lub wójt (burmistrz, prezydent miasta). Wydaje się, iż stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego jest tu różne w zależności od tego, czy dana uchwała dotyczy organ wykonawczego, czy też radnego.

W orzecznictwie za ugruntowany należy uznać pogląd, że dopuszczalne jest odstępstwo od stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy stwierdzającej wygaśnięcie mandatu burmistrza, wydanej na podstawie przepisów art. 26 ust. 1 pkt 1a z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (i art. 24j ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją), jeżeli uchwała wywołała takie skutki prawne, które uniemożliwiają stwierdzenie jej nieważności i przywrócenie takiego stanu, jak przed wydaniem uchwały. W takim przypadku, skoro jednak uchwała ta została wydana z naruszeniem prawa, sąd administracyjny, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi może stwierdzić, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa”⁴². W sytuacji, gdy już jest wybrany nowy organ wykonawczy gminy, to wówczas nie można uchylić uchwały lub zarządzenia zastępczego, bowiem „zdaniem NSA z ustrojowego punktu widzenia nie jest możliwe wykonywanie funkcji organu monokratycznego przez dwie osoby”⁴³. Uchylenie uchwały lub zarządzenia spowodowałoby chaos prawny i organizacyjny, stąd w takiej sytuacji sąd może nie uchylając aktu prawnego poprzestać na stwierdzeniu, iż został on wydany z naruszeniem prawa.

W przypadku radnych, zdaniem NSA można uchylić uchwałę rady jak i zarządzenie zastępcze w przypadku, gdy jest już powołany nowy radny,

⁴⁰ Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 21 maja 2009 r., sygn. akt III SA/Lu 213/09, opublikowane w CBOSA.

⁴¹ Patrz wyrok NSA z dnia 25 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 80/10, opublikowany w CBOSA.

⁴² Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1599/07.

⁴³ *Sprawozdanie z działalności sądów administracyjnych w 2008 r.*, Warszawa 2009, s. 170.

bowiem „nie ma zagrożenia nieodwracalnych skutków prawnych. Pojęcie ustawowego składu rady w zaistniałej sytuacji będzie trzeba rozumieć jako aktualny skład rady – uwzględniający zarówno radnego, który wstąpił na miejsce A. M. B., jak i radnej, co do której stwierdzono wyrokiem sądu administracyjnego, nieważność uchwały, stwierdzającej wygaśnięcie jej mandatu”⁴⁴. To orzeczenie potwierdza, że „w orzecznictwie NSA (inaczej niż w orzecznictwie sądów wojewódzkich) utrzymało się tym samym rozmięśnienie aktualnego składu rady jako składu uwzględniającego zarówno radnego, który wstąpił w miejsce radnego, którego mandat wygaszono wcześniej, jak i radnego, co do którego wyrokiem sądu administracyjnego stwierdzono nieważność uchwały, stwierdzającej wygaśnięcie mandatu”⁴⁵. NSA wskazał tu, że powołanie nowego radnego nie powoduje, iż nie można uchylić uchwały rady, czy też zarządzenia zastępczego, bowiem w przypadku organów kolegiałnych nie ma zagrożenia wystąpienia nieodwracalnych skutków prawnych. Jeżeli uchwała o wygaśnięciu mandatu lub zarządzenie zastępcze zostaną uchylone, to w radzie będzie zasiadał radny, którego dotyczył dany akt prawny oraz radny nowo powołany.

Na koniec warto wskazać na ciekawe zagadnienia prawne wiążące się z postępowaniem sądowym w sprawie dotyczącej zarządzenia zastępczego wojewody. Powstaje bowiem pytanie, jak należy postąpić w sytuacji, gdy rada jednostki samorządu terytorialnego podjęła uchwałę w sprawie cofnięcia skargi w takiej sprawie, to czy inna osoba może na podstawie art. 101 u.s.g lub art. 87 ust. 1 u.s.p, czy art. 90 ust. 1 u.s.w. skutecznie zaskarżyć taką uchwałę do sądu administracyjnego. Sprawa ta była przedmiotem orzeczenia WSA w Warszawie, który odrzucił skargę wskazując, że „uchwała rady gminy w sprawie cofnięcia skargi na zarządzenie zastępcze wojewody nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym”⁴⁶. Stanowisko sądu w tym zakresie opiera się na analizie treści art. 101 ust. 1 u.s.g. Przepis ten wskazuje, iż warunkiem skuteczności złożenia skargi na uchwałę rady gminy jest, aby miała ona charakter „sprawy z zakresu administracji publicznej”. Oznacza to, że nie każda uchwała organu stanowiącego gminy może być przedmiotem skargi złożonej w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uwagę na powyższe zagadnienie zwrócił

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2008 r., sygn. akt II OSK 723/08, opublikowany w CBOSA.

⁴⁵ *Sprawozdanie z działalności sądów administracyjnych w 2008 r.*, Warszawa 2009, s. 170.

⁴⁶ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 16 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 1595/09, opublikowane w CBOSA.

już Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 27 września 1994 r. (sygn. akt W 10/93)⁴⁷. Określenie: „sprawa z zakresu administracji publicznej” jest nieostre. Składa się ono z dwóch elementów, które jak wynika z treści ww. przepisu muszą być spełnione łącznie:

- sprawy administracyjnej, a więc takiej, która dotyczy organizowania na podstawie przepisów administracyjnego prawa materialnego życia mieszkańców danej gminy albo „korzysta z atrybutów władzy publicznej czyli działa autorytatywnie i jednostronnie”⁴⁸,
- sprawy publicznej czyli „aktu administracyjnego skierowanego do publiczności, a więc co najmniej do mieszkańców gminy”⁴⁹. Sprawą publiczną jest więc sprawa, która jest skierowana do nieograniczonej liczby osób lub ma skutki wobec nieograniczonej, niepoliczalnej liczby osób.

Te dwa elementy powodują, iż za sprawę administracyjną w rozumieniu ustaw kształtujących samorząd terytorialny, uważa się tylko taką sprawę, w której rada działa w sposób jednostronny i władczy na podstawie przepisów administracyjnego prawa administracyjnego kształtując sytuację prawną dużej, niepoliczalnej liczby osób. Rada w sprawie z zakresu administracji publicznej podejmuje rozstrzygnięcia, tak jak organ administracji publicznej. Natomiast, kiedy rada gminy działa jako reprezentant osoby prawnej wówczas taka uchwała nie dotyczy „sprawy z zakresu administracji publicznej”, gdyż pojęcie sprawy publicznej z zakresu administracji „nie obejmuje aktów, które stanowią upoważnienie do złożenia takiego oświadczenia przez właściwy podmiot”⁵⁰. Inna osoba nie może zatem zaskarżyć skutecznie uchwały rady jednostki samorządu terytorialnego dotyczącej zarządzenia zastępczego.

Podobnie należy odrzucić skargę na zarządzenie zastępcze złożoną przez podmiot niebędący ani wymienioną w zarządzeniu zastępczym osobą ani organem rady danej jednostki samorządu terytorialnego. Dotyczy to zarówno sytuacji, gdy skargę na zarządzenie składają radni, których nie dotyczy zarządzenie⁵¹, czy też inne osoby. W takiej sytuacji

⁴⁷ Opublikowany [w:] „Wspólnota” 1994, nr 47.

⁴⁸ A. Kisielewicz, *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2002, s. 133.

⁴⁹ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 371.

⁵⁰ P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004, s. 586.

⁵¹ Por. postanowienie WSA w Lublinie z dnia 29 września 2009 r., sygn. akt III SA/Lu 329/09, opublikowane w CBOSA.

uznaje się, że taki podmiot także nie ma interesu prawnego w zaskarżeniu zarządzenia.

Powstaje jednak pytanie, w jaki sposób, przy skargach złożonych przez podmiot niebędący ani wymienioną w zarządzeniu zastępczym osobą ani organem rady danej jednostki samorządu terytorialnego, ma orzekać sąd administracyjny. Niewątpliwie wydaje się tu na podstawie art. 58 § 1 pkt 5 p.p.s.a. postanowienie, ale wedle kilku orzeczeń NSA takie postanowienie powinno być wydane na posiedzeniu jawnym, gdyż wedle treści art. 90 § 1 P.p.s.a. „jeżeli przepis szczególnie nie stanowi inaczej, posiedzenia sądowe są jawne, a sąd orzekający rozpoznaje sprawy na rozprawie”. W konsekwencji stwierdzić trzeba, iż rozpoznanie określonej sprawy na posiedzeniu niejawnym jest możliwe tylko wówczas, gdy tak stanowi przepis szczególnie np.: art. 30 P.p.s.a., art. 55 § 1 P.p.s.a., art. 58 § 3 P.p.s.a., art. 61 § 5 P.p.s.a., art. 86 § 1 P.p.s.a., art. 88 P.p.s.a., art. 89 P.p.s.a. Wobec tego, że ustawodawca nie przewidział dla wniosku, o jakim mowa w art. 33 § 2 P.p.s.a., a dotyczącym dopuszczenia podmiotu, który nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym, w charakterze uczestnika, do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym, możliwości orzekania na posiedzeniu niejawnym, poprzez wyraźne umieszczenie takiego zapisu w przepisach ustawy, to należało przyjąć, iż trybem właściwym dla rozpoznania takiego wniosku jest posiedzenie jawne⁵². Naczelny Sąd Administracyjny w swych rozważaniach wyszedł tutaj od zasady jawności postępowania przed sądem administracyjnym, która według niego jest elementem dominującym w postępowaniu, a zatem w sytuacji, w której przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnym wprost nie stanowią, iż dane rozstrzygnięcie zapada na posiedzeniu niejawnym wówczas powinno odbyć się posiedzenie jawne.

Problematyka postępowania procedury wygaszania mandatu radnego lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest dość skomplikowana i niekiedy niejednoznaczna. Należy się dodatkowo liczyć z tym, że po nowych wyborach do samorządu terytorialnego te kwestie będą przedmiotem wielu skarg.

⁵² Postanowienie NSA z dnia 31 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OZ 800/10, podobnie postanowienie NSA z dnia 22 czerwca 2010 r., sygn. akt II OZ 475/10, opublikowane w CBOŚA.

STRESZCZENIE

Przepisy o wygaśnięcia mandatu radnego lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) mają charakter antykorupcyjny. Procedura dotycząca tej materii jest skomplikowana, gdyż regulują ją aż trzy akty prawne. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych w postępowaniu dotyczącym wygaśnięcia mandatu powinna wziąć udział osoba, której mandat ma być wygaszony. Terminy do zaskarżenia akty o wygaszaniu mandatu są nie mogą być przywrócone. Postępowanie takie kończy się z chwilą wydania wyroku przez sąd administracyjny.

Przemysław Szustakiewicz

PROCEDURE OF COUNCILLOR MANDATE EXPIRY IN THE LIGHT OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION

Recipes concerning expiration of the councilor's mandate or the seat of village mayor have the anti-corruption character. Procedure, relates to this matter is complicated, because it is regulated by three legal acts. In the light of administrative jurisdiction, the person who is threatened with expiration of held mandate should participate in proper proceedings. Above proceedings ends at the moment, when the administrative court makes a decision.

Andrzej Sęk

Ochrona przeciwpowodziowa jako zadanie organów władzy lokalnej

SŁOWA KLUCZOWE:

*władza lokalna, powódź, ochrona przeciwpowodziowa,
bezpieczeństwo, sytuacja kryzysowa*

W 2010 roku mieliśmy w Polsce do czynienia z powodzią bardziej brzemienneą w skutkach niż pamiętna powódź tysiąclecia z 1997 r. Intensywne opady deszczu spowodowały przekroczenie poziomów alarmowych wielu rzek w południowych województwach. Woda przerwała wały powodziowe i zalała wiele miejscowości. Na wielu odcinkach rzek, jak do tej pory, nie wybudowano żadnych wałów przeciwpowodziowych, co jeszcze bardziej pogorszyło stan bezpieczeństwa mieszkańców okolicznych miejscowości. W związku z tymi wydarzeniami szerokim echem w Polsce odbiły się spory kompetencyjne organów administracji rządowej w terenie i jednostek samorządu terytorialnego o to, kto ma zapobiegać w przyszłości tego rodzaju zdarzeniom. Zanim podejmę próbę rozstrzygnięcia tego problemu, chciałbym wyjaśnić pojęcie sytuacji kryzysowej, w mojej ocenie bowiem tego rodzaju zdarzenia, w których zagrożone jest życie, zdrowie ludzi oraz ich mienie, można określić mianem sytuacji kryzysowych.

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym, przez sytuację kryzysową należy rozumieć „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”¹.

¹ Art. 3 pkt 1 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

Zapobieganie sytuacjom kryzysowym należy do kompetencji administracji rządowej oraz wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego. Na najniższym szczeblu obowiązek przeciwdziałania powodziom spoczywa na gminie². Zadanie to zostało wyszczególnione w ogólnej formule jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy m.in. „ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego”.

Nie jest to jedyny akt prawny, który nakłada na gminę obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego mieszkańcom wspólnoty. Kwestię tę reguluje wiele aktów prawnych, do których w pierwszej kolejności należy zaliczyć wspomnianą już ustawę o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z art. 19. ust. 1 tejże ustawy, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt/burmistrz/prezydent miasta. Przypomnijmy – do zadań wójta, burmistrza, prezydenta należą m.in.: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem na zagrożenia i usuwaniem ich skutków na terenie gminy, realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego.

Te i inne zadania z tego zakresu organ wykonawczy gminy realizuje przy pomocy powołanego przez siebie gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, w skład którego wchodzi osoby powołane spośród zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych.

Kolejnym aktem prawnym, który wprost nakłada na administrację rządową i samorządową realizację zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, jest ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne³. Zgodnie z art. 81 wymienionej ustawy, ochrona przed powodzią należy do zadań administracji rządowej i samorządowej, którą prowadzi się zgodnie z planami ochrony przeciwpowodziowej na obszarze kraju, a także planami ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego. W tym też celu dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej opracowują studium ochrony przeciwpowodziowej ustalające granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki

² Art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

³ Ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

ochrony przed powodzią. W zależności od sposobu zagospodarowania terenu oraz ukształtowania tarasów zalewowych, terenów depresyjnych i bezodpływowych, dokonuje się w nim podziału obszarów na: obszary wymagające ochrony przed zalaniem ze względu na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową, obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią i obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

Projekt opracowanego studium ochrony przeciwpowodziowej – w celu zaopiniowania – jest przesyłany właściwym radom gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich. Organy te zaś od chwili przesłania projektu mają 30 dni na zgłaszanie uwag. Uwagi ten mogą, lecz nie muszą, być uwzględnione przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, o czym organy jednostek samorządu terytorialnego muszą być przez autorów projektów powiadomione w terminie 30 dni od dnia ich otrzymania⁴. W tym rozwiązaniu prawnym należy upatrywać pewnej niekonsekwencji ustawodawcy, albowiem kto, jak nie jednostki samorządu terytorialnego, ma wiedzieć o sytuacji, jaka może się wydarzyć na terenach zagrożonych powodzią. Uwagi te nie tylko powinny, ale muszą być uwzględnione w projekcie studium ochrony przeciwożarowej. Za przyjęciem takiego rozwiązania mogą przemawiać m.in. następujące korzyści: właściwe planowanie budowy wałów przeciwpowodziowych, zmniejszenie strat materialnych ludności zamieszkującej tereny zagrożone powodzią i – co za tym idzie – ochrona również budżetu państwa.

Obszary potencjalnego zagrożenia powodzią powinny być także uwzględniane przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy. Do tych obszarów trzeba zaliczyć tereny narażone na: przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego, zniszczenia lub uszkodzenia wałów przeciwpowodziowych, zniszczenia lub uszkodzenia budowli piętrzących albo budowli ochronnych pasa technicznego. Stąd też wydaje się, że rola jednostek samorządu terytorialnego w kwestii ochrony przeciwpowodziowej jest ogromna.

Poprawnie opracowany plan zagospodarowania przestrzennego gminy pozwoli ocenić, czy możliwa jest budowa domów jednorodzinnych lub też innych inwestycji. Zrozumiałe dla jednostek samorządu terytorialnego powinno być to, że w opracowywaniu planu zagospodarowania przestrzennego powinna brać udział osoba, która w tej kwestii posiada

⁴ Tamże, art. 79 ust. 4.

odpowiednią wiedzę i doświadczenie zawodowe. O konieczności udziału takiej osoby/osób wypowiedział się w wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, twierdząc, że „prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy w przedmiocie zezwolenia na budowę budynku mieszkalnego przy stopie wału przeciwpowodziowego wymaga wiedzy fachowej”⁵.

Istotną rolę w kwestii ochrony przeciwpowodziowej powinno odgrywać regulowanie koryt cieków wodnych. Regulacja ta powinna zmierzać w szczególności do kształtowania przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego koryta cieku naturalnego i zapewnić jego dynamiczną równowagę. Jak wynika z Prawa wodnego, urządzenia melioracji wodnych podstawowych stanowią własność Skarbu Państwa i są wykonywane na jego koszt. Melioracje wodne polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy oraz na ochronie użytków rolnych przed powodzią.

W mojej ocenie kontrowersje budzi treść art. 80a ustawy – Prawo wodne, z treści którego wynika, że „tereny o szczególnym znaczeniu społecznym, gospodarczym lub kulturowym powinny być chronione przed zalaniem wodami o prawdopodobieństwie występowania co najmniej raz na 200 lat”. Trudno jest tutaj rozstrzygać, czy osada wiejska położona na obszarze potencjalnego zagrożenia powodzią jest terenem o szczególnym znaczeniu społecznym. Osobiście osadę taką uznałbym za teren o szczególnym znaczeniu społecznym, ale ktoś może mieć na ten temat inne zdanie i uważać, że tego typu miejsce nie podlega ochronie przeciwpowodziowej.

Inną kwestią, która również może budzić kontrowersje, jest oznaczony w ustawie okres, w którym przewidywane jest zagrożenie powodziowe. Jak pokazały ostatnie wydarzenia, powodzie stanowią poważne zagrożenie znacznie częściej niż raz na 200 lat. Tylko w 2010 r. powódź zniszczyła dorobek życia setek ludzi co najmniej trzykrotnie, nie należy także zapominać o ofiarach śmiertelnych.

Na kanwie ostatnich wydarzeń związanych z powodzią szerokim echem w mediach odbił się spór kompetencyjny między terenowymi organami administracji rządowej a organami poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie ochrony przeciwpowodziowej. W mojej ocenie spór ten jest bezprzedmiotowy, albowiem zadania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego są określone m.in. w ustawach samorządowych. Nie może być też wątpliwości co do zasięgu terytorialnego tych kompetencji. Dla wyjaśnienia tych wątpliwości posłużę się kilkoma

⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 3 września 2008 r., nr III SA/Po 331/08.

przykładami. Otóż zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, każda z gmin wykonuje swoje zadania na określonym terytorium, czyli w swoich granicach administracyjnych. Granice te, jak wynika z przywoływanej już ustawy o samorządzie gminnym, ustala w drodze rozporządzenia Rada Ministrów⁶, stąd też zadania z tego zakresu w swoich granicach jako pierwsza realizuje gmina.

W kontekście realizacji zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową nie można oczywiście poprzestać na gminie. Obowiązek ochrony przeciwpowodziowej spoczywa także na samorządzie powiatowym⁷. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 16, do zadań samorządu powiatowego należy m.in. „ochrona przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowego, i zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska”. Należy pamiętać, iż zadania powiatu są zadaniami o charakterze ponadgminnym realizowanymi na podstawie kryterium skali i specjalności.

Jak wiadomo, kryterium specjalności oznacza, że gmina – jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego – nie jest w stanie sprostać zadaniom wymagającym specjalistycznego przygotowania; zgodnie z kryterium skali zaś przedmiotem działania organów powiatu mogą być zasadniczo te zjawiska, gdzie racjonalna skala administrowania jest większą niż gmina. Z tego względu samorząd powiatowy „pochłania” je z urzędu i zapewnia ich realizację. Nie inaczej przedstawia się sytuacja, jeśli chodzi o działania samorządu wojewódzkiego.

Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa, do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, w tym dotyczących gospodarki wodnej, zatem także ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych⁸.

Istotną rolę w tej kwestii odgrywają także wojewodowie. Przypomnijmy, że zgodnie z ustawą o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁹, wojewoda jest przedstawicielem rządu w województwie i odpowiada tam za realizację polityki Rady Ministrów. Gdy dokładnie przeanalizujemy art. 22 wyżej wymienionej ustawy, odnajdziemy treści,

⁶ Rada Ministrów – w drodze rozporządzenia – tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice. Art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

⁷ Ustawa z 5 czerwca 1998 r., Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

⁸ Art. 14 ust. 1 pkt 9 ustawy z 5 czerwca 1995 r., Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

⁹ Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. Nr 31, poz. 206.

z których wynika, że do zadań wojewody należy także „ocena stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa oraz opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią; również ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego”.

Wojewoda ma także prawo wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, w sytuacjach nadzwyczajnych zaś – w tym związanych także z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym również organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra¹⁰. Należy zauważyć, iż wojewoda jest także organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Przywoływana już ustawa, która zmieniła ustawę o administracji rządowej w województwie¹¹, oprócz nadzoru dała wojewodzie jeszcze jeden, jak się wydaje skuteczny, instrument prawny, jakim jest kontrola, której nie uwzględniała poprzednia ustawa. Wojewoda może zatem i powinien skutecznie oddziaływać na działalność jednostek samorządu terytorialnego w kwestii ochrony przeciwpowodziowej.

W ramach kontroli wojewoda sprawdza pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań tylko z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.

Jak wiadomo, finansowanie wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych z zakresu ochrony przeciwpowodziowej na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym planuje się w ramach budżetów odpowiednio: gmin, powiatów i samorządów województw. Wykonywanie zadań tego typu na poziomie krajowym planuje się w ramach budżetu państwa w częściach, którymi dysponują wojewodowie, minister właściwy do spraw wewnętrznych i inni ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz centralne organy administracji rządowej.

Oczywiście administracja rządowa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego realizację zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, w związku z tym jednostki te muszą otrzymać z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, iż w kwestii ochrony przeciwpowodziowej administracja rządowa i jed-

¹⁰ Tamże, art. 25 ust. 1.

¹¹ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.

nostki samorządu terytorialnego powinny ściśle ze sobą współpracować, a wszelka koordynacja działań powinna odbywać się na poziomie rządowym. Innymi słowy, administracja rządowa powinna mieć wiedzę, co w sprawie ochrony przed powodzią robi np. gmina, ta zaś z kolei powinna znać zakres wsparcia, jakie może zostać jej udzielone przez rząd. Jak jednak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli z 2009 r., zaległości w tej kwestii są duże¹². Wielokrotnie przywoływana w niniejszym artykule ustawa – Prawo wodne nałożyła na Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej obowiązek opracowania planu ochrony przeciwpowodziowej dla Polski. Zgodnie z danymi raportu Najwyższej Izby Kontroli, taki plan nie powstał od ośmiu lat. Zdaniem pracowników NIK, nie ma także przemyślanej i realistycznej strategii ani planu ochrony dla tych województw, które najbardziej ucierpiały podczas ostatnich powodzi.

Organy administracji rządowej i samorządowej nie realizowały zadań wynikających z prawa wodnego. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej nie opracował planu ochrony przeciwpowodziowej dla regionu wodnego w województwach małopolskim i świętokrzyskim. Wojewódzkie zarządy melioracji (a więc służby podległe wojewodzie) nie utrzymywały w należytym stanie budowli służących ochronie przeciwpowodziowej oraz cieków wodnych.

Kolejne zaległości to brak zintegrowanej strategii ochrony przeciwpowodziowej oraz rzetelnych danych o stanie technicznym budowli jej służących. Jak się później okazało, miało to istotny związek z brakiem realnego oszacowania potrzeb w tym zakresie.

Jednostki samorządu terytorialnego w województwach małopolskim i świętokrzyskim nierzetelnie opracowywały plany ochrony przeciwpowodziowej. Zdaniem NIK, gminne i powiatowe plany operacyjne były bardziej opisem działań, które należy podjąć w trakcie zagrożenia niż wieloletnią strategią działań gminy czy powiatu. Najgorsze jest jednak to, że niektóre z jednostek samorządowych w ogóle nie opracowały planów ochrony przeciwpowodziowej. Wydaje się, że wojewodowie jako organy kontroli i nadzoru i w tym obszarze powinni wykazać się większą aktywnością. Zapowiedzi rządu o rychłej zmianie prawa wodnego mogą zatem nie przynieść oczekiwanych rezultatów, bowiem kolejne obowiązki mogą przerosnąć możliwości finansowe zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej, a może nawet chęć podejmowania jakichkolwiek działań.

¹² Raport Najwyższej Izby Kontroli – Delegatura w Krakowie nr PO/09/143. Nr ewid. 179/20009/143/LKR.

Na zakończenie warto przytoczyć myśl Arystotelesa, która – jak się wydaje – oddaje sens dotychczasowych działań administracji publicznej w niektórych częściach kraju: „gdyby ktoś nad jakąś sprawą stale się zastanawiał, rozstrzygnięcie przeciągnęłoby się w nieskończoność”.

STRESZCZENIE

Zapewnienie ochrony przeciwpowodziowej należy do kompetencji administracji rządowej oraz wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego. Na najniższym szczeblu obowiązek przeciwdziałania powodziom spoczywa na gminie. Zadanie to zostało wyszczególnione w ogólnej formule jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Nie jest to jedyny akt prawny, który nakłada na gminę obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego mieszkańcom wspólnoty.

Kwestię tę reguluje wiele aktów prawnych, do których należy zaliczyć ustawę o zarządzaniu kryzysowym, ustawa – Prawo wodne. Ponadto obowiązek ochrony przeciwpowodziowej spoczywa także na samorządzie powiatowym, samorządzie wojewódzkim oraz administracji rządowej.

Andrzej Sęk

FLOOD PROTECTION AS A TASK FOR LOCAL AUTHORITIES

One of the tasks of governmental administration and local authorities at all levels is to secure the protection means against flood. On the lowest level, municipal authorities are responsible for mentioned above activity. This task is specified within the general act as satisfying common needs of the community. This act is not the only one, which oblige commune authorities to provide community members with protection against flood.

This issue is regulated by a number of legal acts including Emergency Management Act, and Maritime Act. Furthermore, district (powiat) and provincial authorities as well as governmental administration are in charge of government flood protection activity too.

Daniel Mider

Głosowanie przez Internet a demokracja

SŁOWA KLUCZOWE:

socjologia Internetu, elektroniczna demokracja, wybory przez Internet, elektroniczne głosowanie, głosowanie przez Internet

Wstęp

Głosowanie uznawane jest za istotę systemu demokratycznego, jego fundamentalną zasadę, warunek konieczny i wystarczający wielu znaczących definicji w teorii demokracji. Gwarantuje ono obywatelom możliwość sprawowania władzy poprzez przedstawicieli wybranych z zachowaniem określonych procedur¹. Takie stanowisko odnajdujemy w rozważaniach uznanych badaczy demokracji; szczególnie wyraziste ujęcie występuje w koncepcji demokracji proceduralnej Josepha A. Schumpetera, który uważał, że aktywność obywateli w demokracji powinna ograniczać się wyłącznie do aktu wyborów². Za podstawową regułę demokracji wybory uznają również Robert A. Dahl³, Philippe C. Schmitter i Terry L. Karl⁴,

¹ A. Ranney, W. Kendall, *Basic Principles for a Model of Democracy*, [w:] Ch.F. Cnudde, D.E. Neubauer (ed.), *Empirical Democratic Theory*, Chicago 1969, s. 45–51.

² J.A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995, s. 368. Podobne stanowisko odnajdujemy u pierwszych badaczy demokracji: André Siegfrieda (A. Siegfried, *Tableau politique de la France de l'ouest sous la troisième République*, Paryż 1913 (reedycja 1980), Herberta Tingstena (H. Tingsten, *Political Behavior: Studies in Election Statistics*, Londyn 1937) oraz Harolda Gosnella (H. Gosnell, *Why Europe Votes*, Chicago 1930).

³ R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Warszawa 1995.

⁴ P.C. Schmitter, T.L. Karl, *What Democracy is ... and is not*, „Journal of Democracy” 1991, nr 2 (3), s. 75–88.

a także Samuel P. Huntington⁵, Francis Fukuyama⁶ i Seymour M. Lipset⁷. Instytucja wyborów ma podstawowe znaczenie dla legitymizacji systemu politycznego i elit, jest ponadto silnie zinstytucjonalizowana – co przejawia się między innymi uregulowaniem jej w ustawie zasadniczej oraz aktach prawa międzynarodowego.

W niniejszym artykule podjęto próbę oceny wpływu głosowania z użyciem Internetu na demokrację przedstawicielską. Wybory w demokracjach mają charakter powtarzalny, regularny, wymagają cyklicznego wysiłku aparatu administracyjnego, elit politycznych i wyborców, wiążą się ponadto ze znacznymi kosztami, stąd wynikają stałe poszukiwania nowych rozwiązań, które czyniłyby je tańszymi i bardziej efektywnymi. Szczególną rolę w procesie usprawniania mechanizmu wyborów w demokracjach odgrywają nowe technologie, ich pojawienie się nieodmiennie budzi nadzieje na wyeliminowanie defektów demokracji przedstawicielskiej. Pierwsze próby ułatwienia procesu głosowania za pomocą środków technicznych szły w parze z rozwojem demokracji i upowszechnianiem praw wyborczych. W pierwszej połowie XIX wieku w Wielkiej Brytanii Czartyści zaproponowali wdrożenie mechanicznego urządzenia do głosowania wynalezione przez Benjamina Jolly⁸, a w 1869 roku w Stanach Zjednoczonych Tomasz A. Edison opatentował pierwszą elektryczną maszynę umożliwiającą oddawanie głosów⁹. Dotychczasowe próby zastosowania rozwiązań technicznych do przeprowadzania wyborów nie przyniosły oczekiwanych efektów – w demokracjach wciąż dominuje tradycyjny sposób głosowania z użyciem papierowych kart i urn wyborczych. Pojawienie się Internetu obudziło szczególnie silne nadzieje – uznano go za wynalazek mający najbardziej doniosłe w historii demokracji znaczenie nie tylko dla modernizacji technik wyborczych, lecz również umożliwiający naprawę wadliwie działających niektórych instytucji i procedur tego systemu. Postulat wyborów przy użyciu tego medium podejmowany jest

⁵ S.P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 16, 17.

⁶ F. Fukuyama, *Koniec historii*, Poznań 1996, s. 77.

⁷ S.M. Lipset, *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, [w:] Ch.F. Cnudde, D.E. Neubauer (ed.), *Empirical Democratic...*, s. 152–153.

⁸ D.W. Jones, *Early Requirements for Mechanical Voting Systems, First International Workshop on Requirements Engineering for E-voting Systems*, <http://www.cs.uiowa.edu/~jones/voting/ReVote09history.pdf>, 31.08.2009.

⁹ T.A. Edison, *Patent number 90646. Electric Vote-Recorder*, <http://www.google.com/patents?id=k-REAAAEB&printsec=abstract&zoom=4#v=onepage&q&f=false>, 1.06.1869. Był to pierwszy patent T.A. Edisona; maszyna pozwalała na prosty wybór „tak” lub „nie” przedstawionych opcji i rejestrowała informacje. Wynalazek nie wzbudził jednak zainteresowania waszyngtońskiego kongresmana i popadł w zapomnienie.

przez liczne grona naukowców, publicystów i decydentów politycznych. Pomysły modernizacji sposobu oddawania głosów uzasadniane są koniecznością odchodzenia od tradycyjnej papierowej technologii narażonej na ryzyko nadużyć i nieprawidłowości (*vide*: Stany Zjednoczone i Włochy) oraz wymagającej dużych nakładów finansowych; wśród wymienianych argumentów pojawia się także nadzieja na rewitalizację sfery publicznej, zwiększenie frekwencji wyborczej, a nawet na istotne głębokie przemiany w funkcjonowaniu systemu demokratycznego¹⁰.

Głosowanie przez Internet (*remote Internet voting, remote I-voting*) jest jednym z typów głosowania elektronicznego i stanowi jego najbardziej zaawansowaną pod względem technologicznym formę. Pojęcie *głosowanie elektroniczne* (*electronic voting, e-voting*) jest najszersze i oznacza oddawanie głosu za pomocą mediów takich jak: elektroniczna maszyna do głosowania w postaci komputera lub terminalu (zwanego elektronicznym głosomatem, elektronicznym automatem do głosowania), telewizja kablowa, komputer osobisty stacjonarny lub mobilny, palmtop lub telefon komórkowy. Dane o głosowaniu gromadzone przez te urządzenia mogą być przesyłane za pomocą sieci Internet, sieci komputerowej innej niż Internet, sieci telefonii komórkowej, sieci telewizji kablowej lub przenoszone fizycznie. W literaturze przedmiotu najczęściej wyróżnia się rodzaje elektronicznego głosowania ze względu na miejsce oddania głosu. Najprostszym, najbezpieczniejszym, wymagającym najmniej nakładów i jednocześnie najbardziej rozpowszechnionym sposobem elektronicznego głosowania jest oddawanie głosu w lokalu wyborczym właściwym dla miejsca zamieszkania głosującego (nazywanym w angielskiej literaturze *poll site* lub *precinct voting*). Proces ten jest nadzorowany przez komisję wyborczą, odbywa się za pomocą komputera lub terminalu. Jeśli głosowanie takie prowadzone jest z wykorzystaniem Internetu jako środka przesyłania wyników, wówczas w literaturze angielskiej używa się nazwy *Internet voting at the polling place (IV@PP)*. Nieco bardziej zaawansowaną technicznie formą głosowania elektronicznego jest umożliwienie wyborcom oddawania głosu nie tylko we właściwej dla nich komisji wyborczej, lecz w dowolnym lokalu wyborczym, a więc na terenie danego okręgu wyborczego lub nawet kraju (w zależności od typu wyborów). Tak jak w powyższym przypadku, nad prawidłowością procesu głosowania czuwają członkowie komisji. Tego typu głosowanie określane jest w zachodnioeuropejskiej literaturze przedmiotu mianem

¹⁰ P. Gomułkiewicz, *Wirtualne wybory*, <http://pigom.wroclaw.pl/teksty/wirtualne-wybory.html>.

regional poll site lub *national poll site*. Najbardziej zaawansowane informatycznie i najtrudniejsze do wdrożenia jest głosowanie elektroniczne na odległość (nazywane *remote electronic voting* i czasem skrótowo, lecz błędnie *remote voting*). Obejmuje ono dwa typy rozwiązań technicznych. Pierwsze z nich to głosowanie z dedykowanych komputerów lub terminali rozmieszczonych w miejscach publicznych (na przykład w centrach handlowych, urzędach, domach kultury i innych ogólnodostępnych lokalizacjach). Nosi ono nazwę głosowania z komputerów/terminali publicznych (*kiosk voting*). W tym przypadku instytucja komisji wyborczych jest zbędna, a głosy wyborców przesyłane są bezpośrednio do centralnego serwera. Drugim typem głosowania na odległość jest możliwość oddania głosu z dowolnego miejsca – na przykład z domu lub z pracy, co może odbywać się za pomocą rozmaitych mediów: komputera stacjonarnego lub mobilnego, palmtopa, telefonu komórkowego lub telewizji kablowej. Sporadycznie do przekazania głosu wyborcy używany jest telefaks¹¹. Jeśli głosowanie na odległość odbywa się z wykorzystaniem sieci Internet jako kanału przekazu między wyborcą a centralnym serwerem zbierającym głosy, wówczas nazywa się je głosowaniem przez Internet (głosowaniem *online*). W stosunku do tego typu głosowania używane są w literaturze anglojęzycznej określenia takie jak *remote Internet voting* (RIV), *online electronic/Internet voting*¹². Należy zwrócić uwagę, że część autorów stosuje

¹¹ Użycie tego medium przekazu narusza zasadę tajności głosowania i dlatego jest ono wykorzystywane w nielicznych, szczególnych wypadkach, na przykład w wyborach w Stanach Zjednoczonych w głosowaniu wojskowego personelu pozostającego poza granicami kraju w dniu wyborów. R.M. Alvarez, T.E. Hall, *Point, Click & Vote. The Future of Internet Voting*, Waszyngton 2004, s. 28.

¹² Przedstawiona typologia technicznych sposobów głosowania została opracowana na podstawie następujących źródeł: *A Report on the Feasibility of Internet Voting*, California Internet Voting Task Force, http://www.sos.ca.gov/elections/ivote/final_report.pdf, 01.2000, s. 14; K. Coleman, *Internet Voting*, <http://www.infousa.ru/information/rs20639.pdf>, 31.01.2003, strony nienumerowane; R.K. Gibson, *Internet Voting and the European Parliament Elections. Problems and Prospects*, [w:] A.H. Trechsel, F. Mendez (ed.), *The European Union and E-voting. Addressing in the European Parliament's Internet Voting Challenge*, Londyn, Nowy Jork 2005, s. 31; A. Kiayias, M. Korman, D. Walluck, *An Internet Voting System Supporting User Privacy*, <http://www.acsac.org/2006/papers/130.pdf>, 2006, strony nienumerowane; T. Mägi, *Practical Security Analysis of E-voting Systems*, niepublikowana praca magisterska, Tallin University of Technology, Tallin 2007, s. 12; M. Nowina-Konopka, *Elektroniczna urna*, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12066058070.pdf>, s. 2–3; A.M. Oostveen, P. Besselaar van den, *Internet Voting Technologies and Civic Participation: the Users' Perspective*, „The Public” 2004, nr 1, s. 61, 63–64; R.L. Rivest *Electronic Voting*, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.28.5723&rep=rep1&type=pdf>, 2000.

w odniesieniu do wyborów przez Internet na odległość błędne nazewnictwo, używając takich określeń jak głosowanie elektroniczne lub głosowanie elektroniczne na odległość¹³. W Tabeli 1 przedstawiono typologię technicznych sposobów głosowania porządkującą używane w literaturze przedmiotu pojęcia.

Tabela 1. Typologia technicznych sposobów oddawania głosów

	Zakres kontroli nad głosowaniem	
	Głosowanie kontrolowane bezpośrednio przez czynnik ludzki (komisję wyborczą)	Głosowanie niekontrolowane bezpośrednio przez czynnik ludzki (komisję wyborczą)
Głosowanie tradycyjne	Głosowanie w lokalu wyborczym za pomocą tradycyjnego papierowego głosu wypełnianego ręcznie lub za pomocą mechanicznej maszyny do głosowania na przykład z użyciem kart perforowanych lub wydruku	Głosowanie za pośrednictwem poczty tradycyjnej
		Głosowanie przez pełnomocnika
Głosowanie elektroniczne	Głosowanie elektroniczne z przypisaniem głosującego do określonego lokalu wyborczego (z użyciem urządzeń połączonych lub niepołączonych z siecią)	Głosowanie z komputerów/terminali publicznych
	Głosowanie elektroniczne w dowolnym lokalu wyborczym (z użyciem urządzeń połączonych lub niepołączonych z siecią)	Głosowanie elektroniczne na odległość

Źródło: zmodyfikowana i uzupełniona tabela, [za:] M. Abraham, U. Gatterbauer i in., *Remote Electronic Voting. Example Austria: General Set-Up and Political and Legal Dimensions*, http://staatswissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_staatswissenschaft/Frisch/21063courseWebsite/remotevoting-gatterbauer-et-al.pdf, 2008, s. 5.

¹³ A.M. Oostveen, P. Besselaar van den, *Internet Voting...*, s. 61.

Głosowanie przez Internet może odbywać się za pomocą strony internetowej, specjalnie instalowanego programu służącego do głosowania lub z użyciem dedykowanego systemu operacyjnego instalowanego na komputerze głosującego na czas oddawania głosu. Oprogramowanie to służy do złożenia głosu oraz zaszyfrowania go. Głosy wyborców magazynowane są na centralnym serwerze, a następnie obliczane i sprawdzane. Ponadto konieczne jest oprogramowanie i infrastruktura, łączące program i maszynę używaną przez wyborcę z programami znajdującymi się na serwerze, przesyłające zaszyfrowany głos wyborcy. W głosowaniu na odległość przez Internet wyróżnia się dwie zasadnicze fazy oddawania głosu. Pierwsza z nich to rejestracja głosującego, w efekcie której wyborca otrzymuje informacje umożliwiające jego zidentyfikowanie i wzięcie udziału w głosowaniu. Druga faza, właściwa, rozpoczyna się potwierdzeniem tożsamości wyborcy, sprawdzeniem czy oddawał już głos, wskazaniem preferowanego kandydata a następnie zapisaniem dokonanego przez głosującego wyboru¹⁴.

Próby wdrażania głosowania przez Internet na odległość

W latach 1996–2007 przeprowadzono 104 próby wyborów elektronicznych w czternastu, głównie zachodnioeuropejskich, krajach¹⁵. Elektroniczne głosowanie w lokalach wyborczych usiłowano z mniejszymi lub większymi sukcesami wdrażać między innymi Belgia¹⁶, Brazylia¹⁷, Fili-

¹⁴ T. Mägi, *Practical Security Analysis...*, s. 16–17.

¹⁵ M. Kutylowski, P. Kubiak, Z. Gołębiewski, F. Zagórski, *Elektroniczne systemy wyborcze. Raport*, http://www.e-glosowanie.org/images/pdf/raport_e-voting.pdf, 2008, s. 64.

¹⁶ Elektroniczne wybory były wdrażane w Belgii od początku lat dziewięćdziesiątych. W wyborach do Parlamentu Europejskiego skorzystała z możliwości oddania głosu z użyciem komputera w lokalu wyborczym niemal połowa głosujących (44 proc.). W grudniu 2006 roku rząd belgijski powołał badaczy z siedmiu krajowych uniwersytetów do badań nad elektronicznym głosowaniem. Zakres badań stanowiły analizy organizacyjne prawne, socjologiczne i politologiczne. Szczególny nacisk położono na zapewnienie powszechności wyborów osobom niepełnosprawnym. Belgijski system głosowania przewiduje możliwość oddania głosu tylko w komisji wyborczej, nie głosuje się na odległość. Cyt. za: M. Kutylowski, P. Kubiak, Z. Gołębiewski, F. Zagórski, *Elektroniczne systemy...*, s. 14; Hasło: *Electronic voting in Belgium*, „Encyklopedia Wikipedia”, http://en.wikipedia.org/wiki/Electronic_voting_in_Belgium.

¹⁷ Eksperymenty z e-głosowaniem Brazylia rozpoczęła w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, by w 2000 roku stać się jedynym krajem Ameryki Południowej, w którym wybory przeprowadzane są w pełni elektroniczne. Cyt. za: *E-Voting. Countries with e-voting projects*, ACE The Electoral Knowledge Network, <http://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/countries>, 2010.

pinii¹⁸, Holandia¹⁹, Indie²⁰, Irlandia²¹, Niemcy²² i Włochy²³. Natomiast próby z internetowym głosowaniem przeprowadziły: Australia, Estonia, Finlandia, Francja, Holandia, Japonia, Kanada, Niemcy, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Szwecja oraz Wielka Brytania. Prace nad wdrożeniem głosowania w Internecie kontynuują Estonia, Holandia, Szwajcaria, Australia, Francja, Japonia, Szwecja, Wielka Brytania, Kanada i Finlandia. Wdrażanie głosowania z użyciem Internetu zarzucono natomiast na skutek poniesionych porażek w Stanach Zjednoczonych oraz Niemczech.

Niewątpliwym liderem w zakresie głosowania przez Internet jest Estonia²⁴. Pomysł wyborów elektronicznych pojawił się w Estonii w 2001 roku, kiedy do władzy doszły siły zorientowane na wdrażanie nowych technologii²⁵. W 2002 roku wpłynął do estońskiego parlamentu projekt ustawy umożliwiający przeprowadzenie wyborów elektronicznych na szczeblu

¹⁸ Kraj ten poniósł szereg porażek we wdrażaniu elektronicznego głosowania od 2010 roku. Problemy dotyczyły przede wszystkim zawodnego sprzętu. P. Cahill, E. Baculinao, *Filipinos go to the (computerized) polls*, http://worldblog.msnbc.msn.com/_news/2010/05/07/4376624-filipinos-go-to-the-computerized-polls, 7.05.2010.

¹⁹ W Holandii na skutek licznych kontrowersji wynikłych z udowodnienia możliwości naruszenia tajności głosowania oraz fałszowania głosów w maszynach do głosowania NEDAP w 2007 roku minister spraw wewnętrznych Anna T.B. Bijleveld-Schouten zapowiedziała zaniechanie głosowania elektronicznego i powrót do głosowania na kartach papierowych, jednocześnie przyznała, że Holandia nie jest gotowa również do głosowania za pośrednictwem Internetu. J. Libbenga, *Dutch pull the plug on e-voting*, „The Register”, http://www.theregister.co.uk/2007/10/01/dutch_pull_plug_on_evoting/, 1.10.2007.

²⁰ Indie wdrażają konsekwentnie elektroniczne głosowanie już od 1982 roku, kiedy przeprowadzono eksperymentalne wybory w stanie Kerala. Elektroniczne głosowanie działa obecnie na ogromną skalę, żadne państwo na świecie nie może się z nim równać. Cyt. za: *E-Voting...*

²¹ Irlandczycy ostatecznie zrezygnowali z elektronicznego głosowania w 2009 roku po poniesieniu ogromnych kosztów wdrażania systemu. Cyt. za: *Electronic voting system to be scrapped*, „RTÉ News”, <http://www.rte.ie/news/2009/0423/evoting.html>, 23.04.2010.

²² Niemcy zaprzestały prac nad elektronicznym głosowaniem po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, że ich wdrożenie wymagałoby zmiany niemieckiej konstytucji. Saper, *Niemiecki Trybunał Konstytucyjny uznał wybory elektroniczne za niezgodne z konstytucją*, Internet Society Poland, <http://www.isoc.org.pl/200903/evotingniemcy>, 03.03.2009.

²³ Pierwsze udane eksperymenty z e-głosowaniem w lokalach wyborczych przeprowadzili Włosi w 2006 roku. *Hasło: Electronic voting examples*, „Encyklopedia Wikipedia”, http://en.wikipedia.org/wiki/Electronic_voting_examples#cite_note-29.

²⁴ D. Springer, *E-voting, czyli wybory przez Internet*, <http://www.egospodarka.pl/11274,E-voting-czyli-wybory-przez-Internet,1,20,2.html>, 2005, strony nienumerowane; D. Pszczółkowska, *Cała Estonia w sieci*, „Gazeta Wyborcza”, 13.01.2004.

²⁵ *Electronic Voting by Country: Indian Voting Machines, Electronic Voting in Canada, Electronic Voting in Estonia, Electronic Voting in Belgium*, Memphis 2010, s. 11.

samorządowym²⁶. Po udanym i sprawnie przeprowadzonym teście nowej technologii – internetowych wyborach króla puszczy, w których można było wybierać pomiędzy niedźwiedziem, jeleniem i łosiem Estończycy – jako pierwsi na świecie – głosowali przez Internet w wyborach samorządowych, a także wybierali parlament²⁷. W wyborach samorządowych w 2005 roku oddano 496 336 głosów, z czego 9 317 za pośrednictwem Internetu, co stanowiło 1,85 proc. wszystkich głosów²⁸, nie stwierdzono wówczas żadnych prób ataku na system²⁹. Od 26 do 28 lutego 2007 roku obywatele Estonii mogli głosować z użyciem Internetu w wyborach parlamentarnych. Co trzydziesty z nich (3,4 proc., 30 275 osób) skorzystał z tej możliwości wyrażenia swojej woli. Znacznie wyższą frekwencję odnotowano w wyborach samorządowych w 2009 roku; przez Internet głosowało 104 415 wyborców, czyli 9,5 proc. uprawnionych do głosowania³⁰; badacze skarżyli się na zbyt małą popularność tego typu głosowania w społeczeństwie³¹. Estoński system wyborczy nosi nazwę EstEVS. Podstawą identyfikacji wyborców jest dowód osobisty wyposażony w kartę chipową. Dowód umożliwia również składanie podpisów elektronicznych³². Posiadanie takiej karty jest obecnie w Estonii obowiązkowe; do marca 2007 roku zostało wydanych 1,08 miliona kart (populacja kraju liczy 1,34 miliona). Głosowanie na odległość przez Internet jest dostępne na cztery do sześciu dni przed dniem głosowania. Wyborca może oddać głos w tym czasie dowolną liczbę razy, każdy kolejny wybór znosi poprzedni; może także głosować tradycyjnie – wówczas anulowany zostaje zapis głosowania elektronicznego, nie jest jednak możliwa zmiana lub anulowanie swojego elektronicznego głosu w dniu wyborów³³. Głos wyborcy jest szyfrowany za pomocą protokołu SSL (*Secure Sockets Layer*)³⁴. W estońskich głosowaniach stosowany jest system podwójnej

²⁶ J. Zieliński, *W Estonii wybory przez Internet*, „Winter. Wiadomości Internetowe”, <http://www.winter.pl/internet/w1020.html>, 8.01.2001.

²⁷ *Electronic Voting by Country...*, s. 11; K. Zuchowicz, *Urna w wersji online*, „Rzeczpospolita”, 3.03.2007.

²⁸ *Electronic Voting by Country...*, s. 12.

²⁹ T. Mägi, *Practical Security Analysis...*, s. 15.

³⁰ *Electronic Voting by Country...*, s. 12.

³¹ R. Balicki, *E-voting – przyszłość demokracji*, „CBKE e-Biuletyn”, <http://cbke.prawo.uni.wroc.pl/files/ebiuletyn/E-voting.pdf>, 24.09.2007, s. 5.

³² M. Kutylowski, P. Kubiak, Z. Gołębiowski, F. Zagórski, *Elektroniczne systemy...*, s. 54–55.

³³ *Electronic Voting by Country...*, s. 12; M. Kutylowski, P. Kubiak, Z. Gołębiowski, F. Zagórski, *Elektroniczne systemy...*, s. 57; T. Mägi, *Practical Security Analysis...*, s. 20.

³⁴ Jest to protokół kryptograficzny opracowany przez firmę Netscape służący do bezpiecznej transmisji danych w Internecie, używany na przykład przez zwykłych, indywidual-

koperty gwarantujący tajność głosu. Głos oddany przez wyborcę jest zaszyfrowywany przez aplikację służącą do głosowania (analogią jest umieszczenie listu w nieprzejrzywej kopercie). Następnie, do takiej zaszyfrowanej informacji dołączany jest kod identyfikujący osobę oddającą głos (tak, jakby pierwsza koperta została umieszczona w drugiej z danymi nadawcy). Taka informacja przesyłana jest do centralnego systemu. Obydwie informacje są rozdzielane – dane identyfikujące głosującego służą do odpowiedniego oznaczenia w bazie danych tak, aby głosujący nie mógł głosować ponownie, natomiast jego głos jest liczony. Ponowne połączenie danych nie jest możliwe. Warto dodać, że w sytuacji ataku na infrastrukturę informatyczną Komisja Wyborcza może przerwać głosowanie przez Internet, a także ma prawo do anulowania wyników, ponadto serwer, na którym przechowywane są głosy jest fizycznie odseparowany od sieci publicznej³⁵.

W Australii wdrożono internetowe wybory na niewielką skalę w 2007 roku, umożliwiając głosowanie członkom australijskich sił zbrojnych oraz personelowi cywilnemu przebywającemu na misjach w Afganistanie, Iraku, Timorze Wschodnim oraz na Wyspach Salomona. Zarejestrowało się 2 012 osób, a 1 511 oddało swoje głosy. Oddane w ten sposób głosy zostały przesłane do Australii, tam wydrukowane i doliczone do ogólnej ich puli³⁶.

Finlandia rozpoczęła wdrażanie wyborów internetowych na odległość od szczebla samorządowego. Odbyły się one w październiku 2008 roku w trzech jednostkach samorządowych – Karkkila, Kauniainen i Vihti. Oddano 12 234 głosy przez Internet. Ponad połowa biorących udział w głosowaniu (58,06 proc.) skorzystała z możliwości oddania głosu przez Internet. Wybory nie zakończyły się sukcesem, przeprowadzono je ponownie w wymienionych jednostkach ze względu na problemy informatyczne, ponieważ połączenia niektórych wyborców zostały przerwane³⁷.

nych użytkowników w operacjach bankowych online lub podczas wykonywania zakupów w sklepach internetowych. T. Mägi, *Practical Security Analysis...*, s. 29.

³⁵ Tamże, s. 20. Dane pomiędzy serwerem, na który przesyłane są głosy, a serwerem na którym są przechowywane przenoszone są za pomocą fizycznych nośników danych. Patrz także: M. Kutylowski, P. Kubiak, Z. Gołębiowski, F. Zagórski, *Elektroniczne systemy...*, s. 54–55.

³⁶ Szerzej na ten temat: *Report into Remote Electronic Voting at the 2007 Federal Election for Overseas Australian Defence Force Personnel*, Australian Electoral Commission, http://www.aec.gov.au/pdf/voting/evoting_reports/adf/adf_trial_report.pdf, 18.04.2010, s. 1–125.

³⁷ *Electronic voting experiment in a positive feedback – about 200 votes, however, was interrupted by mistake*, Oikeusministeriö Justitieministeriet, <http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/1224166604122>, 28.10.2008.

Głosowanie przez Internet we Francji wdrożono w 2003 roku podczas wyborów do Zgromadzenia Narodowego. Możliwość oddania głosu za pośrednictwem Internetu mieli obywatele francuscy przebywający za granicą³⁸. Ponad połowa uprawnionych i zarejestrowanych w Stanach Zjednoczonych skorzystała z tej możliwości³⁹. We Francji internetowe głosowanie prowadzono także na poziomie lokalnym w ramach ogólnoeuropejskiego projektu CyberVote⁴⁰. CyberVote to projekt Komisji Europejskiej mający na celu przetestowanie efektywności i możliwości użycia w głosowaniu stacjonarnych i mobilnych połączeń przez Internet⁴¹. System CyberVote wdrażany przez Komisję Europejską od 2000 roku pozwalał na wybory przez przeglądarkę internetową, także z użyciem telefonów i handheldów. Pilotażowe próby prowadzono w Niemczech i Szwecji⁴². W 2004 roku Parlament Europejski podjął decyzję o rozwijaniu elektronicznego głosowania, jednakże została ona zmieniona i skoncentrowano się na głosowaniu korespondencyjnym. Ta decyzja spowodowana została rekomendacjami amerykańskich ekspertów od zabezpieczeń, którzy spowodowali również zamknięcie w Stanach Zjednoczonych systemu o nazwie *Secure Electronic Registration and Voting Experiment (SERVE)*⁴³. We Francji CyberVote zorganizował 11 grudnia 2002 roku w mieście Issy-les-Moulineaux wybory do rady dystryktu. W rok później przeprowadzono wiążące wybory z użyciem Internetu w kilku innych francuskich dystryktach⁴⁴. W wyborach 7 czerwca 2009 roku system ten objął rezydentów w Afryce i Ameryce. Około 6 000 (9 proc. głosujących) francuskich obywateli pozostających za granicą oddało swoje głosy za pośrednictwem Internetu⁴⁵.

W Holandii pierwszą próbę głosowania internetowego podjęto podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku. Powstał wówczas system wyborczy KOA – *Kiezen op Afstand* co znaczy System Wyborczy na Odległość autorstwa firmy LogicaCMG działający za pośrednictwem

³⁸ Zgodnie z Artykułem 24 Konstytucji V Republiki Francuskiej z 4 października 1958 roku Francuzi zamieszkali poza Francją są reprezentowani w Senacie.

³⁹ *Recommendation. What is the Future of Electronic Voting in France?*, <http://www.foruminternet.org/telechargement/documents/reco-evote-en-20030926.pdf>, 26.09.2003, s. 1–42.

⁴⁰ L. Acharya, *Internet Voting*, <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/PRB-e/PRB0306-e.pdf>, 1.07.2007, s. 4.

⁴¹ R.M. Alvarez, T.E. Hall, *Point, Click & Vote...*, s. 143.

⁴² R.K. Gibson, *Internet Voting...*, s. 31.

⁴³ T. Mägi, *Practical Security Analysis...*, s. 15.

⁴⁴ L. Acharya, *Internet...*, s. 4.

⁴⁵ *New French experience of e-voting*, Citizens 2.0, <http://www.edemocracy-forum.com/2009/07/frencevoting2009.html>, 10.07.2009.

Internetu. W wyborach do Parlamentu Europejskiego udostępniono ten system wyborcom aktualnie przebywającym poza krajem (ich liczbę oszacowano na kilkanaście tysięcy). Wybory prowadzone w systemie KOA składają się z dwóch faz: fazy rejestracji i fazy głosowania. W pierwszej fazie wyborca wybiera dla siebie kod PIN (*Personal Identity Number* – Osobisty Numer Identyfikacyjny) i rejestruje się w systemie. Następnie otrzymuje informacje o możliwości wyboru (kandydatów, partii) oraz informacje autoryzacyjne i kod identyfikacyjny. W fazie głosowania wyborca używa kodu PIN oraz kodu otrzymanej uprzednio karty wyborczej, a kandydata wybiera poprzez wpisanie odpowiedniego kodu przypisanego danemu kandydatowi; na koniec potwierdza swój wybór i otrzymuje kod transakcji (sesji), który pozwala mu na zweryfikowanie, czy jego głos został właściwie policzony. Komunikacja przeprowadzana jest za pomocą systemu SSL, uznawanego za bezpieczny. Z zarejestrowanych 16 000 holenderskich emigrantów z systemu internetowego (lub równolegle oferowanej możliwości głosowania przez telefon) skorzystało 5 351 osób. W lipcu 2004 roku kod źródłowy KOA został opublikowany i stał się pierwszym systemem *Open Source*⁴⁶.

Japońskie doświadczenia z użyciem Internetu w głosowaniu rozpoczęły się w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. W 1996 roku w mieście Fujisawa w prefekturze Kanagawa wdrożono pierwsze forum konsultacyjne umożliwiające dialog z władzami (*denshi shimin kaigishitsu* – *e-citizens' council room*). W trzy lata później przeprowadzono pilotażowy projekt głosowania *online* w Kawaguchi, który objął 360 000 obywateli w 78 obwodach wyborczych⁴⁷. Z kolei w 2001 roku oferowano możliwość głosowania przez Internet w wyborach gubernatora Hiroszimy⁴⁸. Rok później miasto Niimi w prefekturze Okayama przeprowadziło głosowanie *online* w wyborach burmistrza i członków rady miasta⁴⁹.

Eksperyment z internetowym głosowaniem przeprowadziła kanadyjska Nowa Partia Demokratyczna (*New Democratic Party*), która skorzystała w tym zakresie z usług firmy election.com, aby w styczniu 2003 roku wybrać swojego lidera. Członkowie partii mogli głosować listownie, przez Internet lub osobiście. Internetowy kanał głosowania padł ofiarą ataku typu odmowy dostępu usługi i w związku z tym eksperyment uznano

⁴⁶ M. Kutyłowski, P. Kubiak, Z. Gołębiewski, F. Zagórski, *Elektroniczne systemy...*, s. 79–80; D. Springer, *E-voting...*, strony nienumerowane.

⁴⁷ Y. Takao, *Democratic Renewal by 'Digital' Local Government in Japan*, „Pacific Affairs” 2004, nr 77 (2), s. 253.

⁴⁸ R.K. Gibson, *Internet Voting...*, s. 33.

⁴⁹ Y. Takao, *Democratic Renewal...*, s. 253.

za nieudany⁵⁰. W Nowej Szkocji, w wyborach samorządowych wyborcom również udostępniono możliwość oddawania głosu przez Internet. Otrzymywali oni numer PIN w liście, który mogli odebrać wyłącznie osobiście. W systemie byli identyfikowani za pomocą tego numeru oraz daty urodzenia. Na uwagę zasługuje przyjazny klimat prawny tworzony przez kanadyjskich legislatorów⁵¹.

W Szwajcarii w styczniu 2003 roku odbyło się pierwsze głosowanie w wyborach samorządowych z wykorzystaniem Internetu w kantonie Genewa, a następnie w Zurychu⁵². Pilotaż zakończył się sukcesem, odbył się bez incydentów. Miał on charakter wiążący, 323 osoby zagłosowały przez Internet⁵³. Szwajcarzy wynajęli też grupę hakerów „białych kapeluszy”⁵⁴, którzy w okresie trzech tygodni próbowali bezskutecznie złamać system (wyborcom udostępniony był przez dwa dni)⁵⁵. W rok później ponownie przeprowadzono wybory w kantonie Genewa. Karty do głosowania wyposażone w chip zostały wysłane wyborcom na kilka tygodni przed rozpoczęciem wyborów. Zawierały one kod zwany kluczem prywatnym wygenerowanym i potwierdzonym przez Infrastrukturę Klucza Publicznego. Karty przeznaczone były wyłącznie do wykorzystania w tym jednym głosowaniu. Obywatele dokonywali wyboru i potwierdzali go kluczem prywatnym oraz wprowadzeniem danych osobowych – daty i miejsca urodzenia. Informacja udzielona przez głosującego była szyfrowana i przesyłana na serwer, zastosowano – podobnie jak w Estonii – system podwójnej koperty⁵⁶.

Również Szwecja w ramach projektu CyberVote przeprowadziła próbne wybory w dniach 27–31 stycznia 2003 w dzielnicy Sztokholmu Kista. Był to eksperyment mający na celu sprawdzenie możliwości

⁵⁰ L. Acharya, *Internet...*, s. 4–5.

⁵¹ *Electronic Voting by Country...*, s. 6, 8.

⁵² D. Springer, *E-voting...*, strony nienumerowane; J. Gerlach, U. Gasser, *Three Case Studies from Switzerland: E-Voting*, Internet and Democracy Case Study Series, http://cyber.law.harvard.edu/sites/cyber.law.harvard.edu/files/Gerlach-Gasser_SwissCases_Evoting.pdf, 1.03.2009, s. 1–17; R. Balicki, *E-voting...*, s. 5.

⁵³ R.M. Alvarez, T.E. Hall, Point, *Click & Vote...*, s. 145.

⁵⁴ „Białe kapelusze” zwani także „białymi rycerzami” lub sneakers to specjaliści od zabezpieczeń Internetu, sieci i systemów operacyjnych, których działalność skupiona jest na wyszukiwaniu luk w systemach w celu wskazania ich nieświadomym zagrożeniom użytkowników, instytucjom, by mogli podjąć działania naprawcze i ustrzec się przez niebezpieczeństwem. Więcej na ten temat: *What is a White Hat?*, „Secpoint”, <http://www.secpoint.com/What-is-a-White-Hat.html>.

⁵⁵ R.M. Alvarez, T.E. Hall, Point, *Click & Vote...*, s. 145.

⁵⁶ T. Mägi, *Practical Security Analysis...*, s. 13–14.

zaimplementowania demokracji deliberatywnej i podejmowania decyzji w populacjach specyficznych – głosować mogli wyłącznie obywatele powyżej 55 roku życia, wielu z nich było imigrantami nieznającymi języka szwedzkiego⁵⁷.

W Wielkiej Brytanii przeprowadzono serię prób głosowania elektronicznego w wyborach lokalnych w 2002 i 2003 roku⁵⁸. W maju 2003 roku przeprowadzono aż 59 prób e-głosowania w wyborach lokalnych; siedemnaście z nich był to *I-voting*⁵⁹. W dniach 26 kwietnia–2 maja 2002 roku w ramach wyborów samorządowych w pięciu obwodach wyborczych dwóch w Liverpoolu i trzech w Sheffield eksperymentalnie umożliwiono głosowanie drogą elektroniczną: poprzez Internet, SMS oraz z wykorzystaniem kiosków informacyjnych (infomatów) i kart mikroprocesorowych, służących do identyfikacji wyborców. Był to pierwszy tego rodzaju eksperyment na świecie. Głosowano także w sposób tradycyjny na kartach wyborczych składanych w lokalach wyborczych lub przesyłanych pocztą. Jednakże głosy tradycyjne liczone były elektronicznie, za pomocą specjalnych kodów⁶⁰. Łącznie z możliwości głosowania elektronicznego skorzystało prawie 5000 osób. Popularność głosowania drogą elektroniczną i jego sposób były bardzo zróżnicowane. W okręgu Manor w Sheffield, gdzie udział głosujących był najmniejszy i wyniósł jedynie 17 proc., przeszło połowę głosów elektronicznych oddano za pomocą wiadomości SMS. Z kolei w okręgu Everton w Liverpoolu największą popularnością cieszył się telefoniczny, interaktywny system odpowiedzi głosowych (*Interactive Voice Response, IVR*), za pomocą którego oddano 48 proc. wszystkich głosów elektronicznych. Wyniki wyborów (z głosami elektronicznymi włącznie) były prawnie wiążące. Eksperyment został przygotowany przez British Telecom oraz firmę election.com⁶¹. Na uwagę zasługują także działania środowiska akademickiego – zespół z De Montford University podjął interdyscyplinarne studia na temat internetowego głosowania,

⁵⁷ L. Acharya, *Internet...*, s. 4; R.M. Alvarez, T.E. Hall, *Point, Click & Vote...*, s. 144; *CyberVote: The Trials*, <http://www.eucybervote.org/trials.html>, 9.02.2006, strony nienumerowane.

⁵⁸ R.K. Gibson, *Internet Voting...*, s. 32; D. Springer, *E-voting...*, strony nienumerowane; T. Mägi, *Practical Security Analysis...*, s. 15; Z. Zwierzchowski, *Alternatywa dla kartki i urny*, „Rzeczpospolita” 6.08.2001.

⁵⁹ P. Norris, *E-Voting as the Magic Ballot for European Parliamentary Elections? Evaluating E-voting in the Light of Experiments in UK Local Elections...*, s. 73.

⁶⁰ B. Czerniejewski, *UK online*, „PC Kurier” 2002, nr 13, <http://www.egov.pl/index.php?option=content&task=view&id=71&Itemid=62>.

⁶¹ Tamże; Z. Zwierzchowski, *Alternatywa...*, strony nienumerowane.

obejmując zakresem analiz przede wszystkim kwestie społeczne (w oparciu o badania ilościowe) oraz problemy techniczne⁶².

Pierwsze wybory, podczas których korzystano z głosowania przez Internet, odbyły się w Stanach Zjednoczonych. Partia Republikańska w 2000 roku na Alasce wdrożyła system internetowego głosowania umożliwiający dokonanie wyboru kandydatów w prawyborach. Ten sposób wyboru kandydata nie spotkał się jednak z szerokim odzewem elektoratu – spośród 3500 osób, którym umożliwiono oddanie głosu za pośrednictwem Internetu, zagłosowało w ten sposób zaledwie 35 osób, a więc mniej niż jeden procent uprawnionych⁶³. Kolejny eksperyment przeprowadzono w stanie Arizona w marcu 2000 roku⁶⁴. Ponad 800 000 wyborców stanu umożliwiono wybór kandydata z Partii Demokratycznej za pośrednictwem strony internetowej⁶⁵. Wybory te nie miały charakteru wiążącego⁶⁶, ponadto odbyły się za późno, gdy w szesnastu stanach wybory kandydatów już zakończono. W wyborach tych można było oddawać głosy nie tylko przez Internet, ale też poprzez komputery umieszczone w miejscach publicznych⁶⁷. Każdy spośród 843 323 zarejestrowanych wyborców otrzymał numer PIN w tradycyjnym liście. Numer ten służył nie tylko potwierdzeniu tożsamości głosującego, ale połączony był z bazą wyborców, co miało zapobiegać powtórnemu oddaniu głosu⁶⁸. Głosujący przez Internet ściągał i uruchamiał na swoim komputerze kontrolkę ActiveX, stanowiącą aplikację wyborczą osadzoną na stronie internetowej⁶⁹. Z listy kandydatów wskazywał preferowanego, a następnie proszony był o potwierdzenie swojego wyboru⁷⁰. Po oddaniu głosu nie można było głosować w lokalu wyborczym. Możliwość głosowania była dostępna zarówno przed, jak i w trakcie wyborów; można było głosować nawet na 30 dni przed wyborami⁷¹. Spośród wszystkich biorących udział w prawyborach, 41,6 proc. oddało swój głos przez Internet, 37,7 proc. za

⁶² R.M. Alvarez, T.E. Hall, *Point, Click & Vote...*, s. 145.

⁶³ R.K. Gibson, *Internet Voting...*, s. 31.

⁶⁴ R.M. Alvarez, T.E. Hall, *Point, Click & Vote...*, s. 124. Więcej na temat tego eksperymentu: A. Elberse, M.L. Halle, W.H. Dutton, *Guiding Voters through the Net: the Democracy Network in a California Primary Election*, [w:] K.L. Hacker, J. Dijk van (ed.), *Digital Democracy*, Londyn, Thousand Oaks, New Delhi 2000, s. 130–148.

⁶⁵ Z. Zwierzchowski, *Alternatywa...*, strony nienumerowane.

⁶⁶ R.K. Gibson, *Internet Voting...*, s. 31.

⁶⁷ K. Coleman, *Internet Voting...*, strony nienumerowane.

⁶⁸ R.M. Alvarez, T.E. Hall, *Point, Click & Vote...*, s. 128.

⁶⁹ M. Kutylowski, P. Kubiak, Z. Gołębiewski, F. Zagórski, *Elektroniczne systemy...*, s. 56.

⁷⁰ R.M. Alvarez, T.E. Hall, *Point, Click & Vote...*, s. 128.

⁷¹ T. Mägi, *Practical Security Analysis...*, s. 29.

pomocą tradycyjnej poczty, 4,8 proc. skorzystało z komputerów w miejscu publicznych, a 16,4 proc. pozostało przy tradycyjnym, papierowym głosie. Największe problemy wyborcom korzystającym z Internetu sprawił sposób użycia certyfikatu (34 proc. zgłoszeń na infolinii dotyczyło tego problemu), trudności w dostępie do strony internetowej, na której odbywało się głosowanie (25 proc.) oraz sposób instalacji przeglądarki internetowej Netscape (24 proc.)⁷². W tym samym roku w wyborach powszechnych uruchomiono projekt *Voting Over Internet* (VOI) w czterech stanach: Floryda, Karolina Południowa, Teksas i Utah, jednak wyniki były niezadowolające – liczba oddanych głosów wyniosła zaledwie 84. Projekt ten został zawieszony w tym samym roku ze względu na defekty techniczne wykazane w raporcie bezpieczeństwa opublikowanym przez Davida Jeffersona, Aviela D. Rubina, Barbarę Simons, Davida Wagnera⁷³. Amerykańskie systemy głosowania zostały określone jako podatne na ataki, niezdolne do zapewnienia tajności głosów i poprawności wyników wyborów⁷⁴. Od stycznia 2004 roku próbowano wdrażać system SERVE. Projekt ten skierowany był do personelu wojskowego pozostającego poza granicami Stanów Zjednoczonych. Grupa docelowa stanowiła sześć milionów wyborców. Projekt został przerwany ze względów bezpieczeństwa, ogłoszony raport w tej sprawie przedstawiał system jako niezdolny do działania⁷⁵. System SERVE przekazywał głosy za pomocą protokołu SSL, jednak były one magazynowane na serwerze podłączonym do sieci publicznej⁷⁶. Ostatecznie zaprzestano udostępniania personelowi militarnemu tego sposobu głosowania⁷⁷.

W Niemczech prowadzono równoległe prace nad głosowaniem elektronicznym w lokalach wyborczych i w Internecie od 2003 roku⁷⁸. Pierwszy eksperyment z internetowym głosowaniem przeprowadzono w dniach od 13 do 15 stycznia 2003 roku na uniwersytecie w Bremie podczas

⁷² R.M. Alvarez, T.E. Hall, *Point, Click & Vote...*, s. 129, 141.

⁷³ M. Kutyłowski, P. Kubiak, Z. Gołębiowski, F. Zagórski, *Elektroniczne systemy...*, s. 70–71; D. Jefferson, A.D. Rubin, B. Simons, D. Wagner, *A Security Analysis of the Secure Electronic Registration and Voting Experiment (SERVE)*, <http://www.servesecurityreport.org/paper.pdf>, 21.01.2004, s. 1–34.

⁷⁴ D. Jefferson, A.D. Rubin, B. Simons, D. Wagner, *A Security Analysis...*, s. 1–34; T. Mägi, *Practical Security Analysis...*, s. 14.

⁷⁵ T. Mägi, *Practical Security Analysis...*, s. 9.

⁷⁶ Tamże, s. 29; D. Springer, *E-voting...*, strony nienumerowane.

⁷⁷ R. Maze, *No Internet voting for military this year*, „Navy Times”, http://www.navytimes.com/news/2008/04/military_absenteeballot_voting_041508w/, 16.04.2008.

⁷⁸ Z. Zwierzchowski, *Alternatywa...*, strony nienumerowane.

wyborów uniwersyteckich⁷⁹. Minister Spraw Wewnętrznych Otto Schily zapowiadał pierwsze próby zastosowania Internetu w procesie głosowania w wyborach lokalnych w 2006 roku oraz wdrożenie ich na szeroką skalę w wyborach parlamentarnych w 2010 roku⁸⁰. Z prac nad elektronicznymi systemami głosowania zrezygnowano po orzeczeniu Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego wydanym 3 marca 2009 roku stwierdzającym niezgodność takiego sposobu wyrażania woli wyborców z konstytucją⁸¹.

W Polsce jak dotąd nie zastosowano w wyborach lokalnych lub powszechnych głosowania przez Internet na odległość, aczkolwiek jest ono przedmiotem dyskusji publicystów, naukowców i decydentów. Na uwagę zasługują projekty zmian w prawie wyborczym oraz korzystny grunt prawny dla rozwoju elektronicznego głosowania. Podkreśla się, że z punktu widzenia Konstytucji nie ma przeszkód dla wprowadzenia elektronicznego głosowania, w tym głosowania przez Internet, a zatem konieczne prace legislacyjne dotyczyłyby ustaw zwykłych⁸². Pomysły modyfikacji polskiego prawa wyborczego w kontekście wyborów przez Internet pojawiły się po raz pierwszy w 2003 roku przed wyborami do Parlamentu Europejskiego VI kadencji⁸³. Rzecznik Praw Obywatelskich V kadencji Janusz B. Kochanowski apelował o wprowadzenie przepisów umożliwiających osobom niepełnosprawnym głosowanie w wyborach między innymi za pośrednictwem Internetu⁸⁴. Podkreśla się, że nieuregulowany stan prawny związany z systemem podpisu elektronicznego nie byłby przeszkodą dla wdrożenia głosowania za pomocą Internetu. Planuje się obecnie modyfikacje istniejących ordynacji wyborczych dla umożliwienia internetowej rejestracji wyborców poprzez umożliwienie im składania pocztą elektroniczną wniosków o dopisanie do spisu wyborców poza miejscem zamieszkania oraz wniosków o wydanie zaświadczenia, że wyborca jest uprawniony do głosowania⁸⁵. Na życzliwą uwagę zasługuje inicjatywa studencka Polska Młodych proponująca wprowadzenie

⁷⁹ L. Acharya, *Internet...*, s. 4; R.M. Alvarez, T.E. Hall, *Point, Click & Vote...*, s. 144; Z. Zwierzchowski, *Alternatywa...*, strony nienumerowane.

⁸⁰ R.M. Alvarez, T.E. Hall, *Point, Click & Vote...*, s. 144–145; R.K. Gibson, *Internet Voting...*, s. 32.

⁸¹ M. Chmielewski, *Wybory elektroniczne dla Niemców niezgodne z konstytucją*, „Chip Online”, <http://www.chip.pl/news/wydarzenia/prawo-i-polityka/2009/03/wybory-elektroniczne-dla-niemcow-niezgodne-z-konstytucja>, 4.03.2009.

⁸² A. Stankiewicz, *E-wybory, czyli głosowanie przez Internet*, „Rzeczpospolita” 28.10.2005.

⁸³ Tenże, *Urny szeroko otwarte*, „Rzeczpospolita” 3.01.2003.

⁸⁴ DF, *Internet zamiast urny*, „Rzeczpospolita” 6.01.2007.

⁸⁵ K. Manys, *Jak przyciągnąć ponad połowę Polaków do urny*, „Rzeczpospolita” 21.03.2008.

głosowania przez Internet i prowadząca akcję zbierania podpisów pod takim wnioskiem⁸⁶. Organizacja ta dzięki Stypendium Lesława Pagi opracowała i zaprezentowała przy udziale polskiego eksperta w tej dziedzinie – Mirosława Kutylowskiego w czerwcu 2009 roku prototyp systemu umożliwiający bezpieczne głosowanie przez Internet⁸⁷. Przeprowadzono również próby usprawnienia procesu głosowania za pomocą Internetu. Lokalna próba wdrożenia internetowych konsultacji odbyła się w Warszawie w latach 2000 i 2002. Pierwsza z nich poddana została ostrej krytyce ze względu na to, że nie zabezpieczono się przed wielokrotnym przesyłaniem treści z tego samego adresu. Po zakończonych konsultacjach skonstatowano, że trzy czwarte głosów sprzeciwu pochodzi z jednego komputera. Ponadto zarejestrowano nadaktywność gminy Białoleka. W lutym 2002 roku umożliwiono internautom komentowanie projektu ustroju miasta stołecznego Warszawy. Blisko pół tysiąca propozycji zmian w projekcie (448 zgłoszeń, to jest 84,5 proc. wszystkich przesłanych) zostało skierowanych do Ratusza za pomocą Internetu⁸⁸. Trwają ponadto w Polsce prace nad wdrożeniem elektronicznego głosowania w lokalach wyborczych. Dotychczas mają one charakter próbny, nie stosowano ich na większą skalę. Podczas wyborów w 2005 roku w dwóch lokalach wyborczych w Warszawie oraz Sopocie, w których oddawali swe głosy Lech Kaczyński i Donald Tusk zaprezentowano z inicjatywy Polskiej Grupy Badawczej komputery wyborcze iPOS firm Wincor Nixdorf oraz Suport⁸⁹. Z kolei Urząd Miasta Częstochowy poddał pod głosowanie elektroniczne wyłączenie z ruchu kołowego jednej z głównych ulic miasta. Inny polski eksperyment dotyczący wdrażania systemów głosowania elektronicznego miał miejsce w Głuchołazach w dniach 24–25 maja 2003 roku. W trakcie odbywającego się tam prapreferendum europejskiego w jednym z obwodów umożliwiono wyborcom głosowanie za pomocą głosomatów, wyposażonych w ekrany dotykowe. Skorzystało z nich aż 80 proc. wyborców (w czterech lokalach wyborczych, w których pilotaż się odbywał)⁹⁰. Warto również wspomnieć o inicjatywie usprawniania procesu wyborów w postaci systemu *Platforma Wyborcza* zaprojektowanego i wdrożonego przez firmę Pixel Technology (we współpracy z firmami Mikrobit i eo

⁸⁶ DF, *Internet...*

⁸⁷ *E-głosowanie*, <http://www.e-glosowanie.org/>.

⁸⁸ M. Nowina-Konopka, *Rola Internetu w rozwoju demokracji w Polsce*, Kraków–Nowy Sącz 2008, s. 239.

⁸⁹ A. Maciejewski, *Warszawa i Sopot głosowały elektronicznie*, <http://www.computerworld.pl/news/84427.html>, 24.10.2005.

⁹⁰ M. Nowina-Konopka, *Elektroniczna...*, s. 13, 15.

networks, które zapewniały wizualizację wyborów do Sejmu i Senatu w 2007 roku oraz w wyborach samorządowych w 2006 roku) na zlecenie Krajowego Biura Wyborczego. System ten zastosowano w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004 i 2009 roku, w wyborach do Sejmu i Senatu w 2005 i 2007 roku, w wyborach na urząd Prezydenta w 2005 i w 2010 roku oraz w wyborach samorządowych w 2002 i 2006 roku. Jego funkcje obejmują: przygotowanie i przeprowadzenia zadań umożliwiających sprawne i poprawne ustalenie wyników głosowania, wyników wyborów i referendum; wykonywanie ustawowo określonych zadań dotyczących nadzoru nad organami niższego szczebla; sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego oraz sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem rejestru wyborców. Oprogramowanie to działa w ponad 20 000 lokalizacji i jest dostosowane do obsługi wyborów wszystkich rodzajów. System ten zapewnia obsługę organów wyborczych w zakresie rejestracji, przetwarzania i udostępniania danych, zawiera między innymi bazę geografii wyborczej, bazy podmiotów uczestniczących w wyborach, w tym rejestry wyborców oraz wyniki poszczególnych wyborów⁹¹. W wyborach samorządowych w 2002 roku system ten zawiódł w zakresie zliczania głosów; przedstawiciele firmy zrezygnowali z części wynagrodzenia⁹².

Porównanie zaawansowania technologicznego demokracji w różnych krajach dokonywane jest na podstawie indeksu partycypacji opracowanego przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Może on przyjmować wartości od zera do jedności, gdzie 0 oznacza najniższą wartość, a 1 najwyższą. Indeks ten ocenia jakość oraz użyteczność informacji i usług dostarczanych przez rząd danego kraju w celu zaangażowania obywateli w politykę. Ocenie podlegają następujące trzy wymiary: a/ dostarczanie obywatelom przez Internet informacji dotyczących polityki, a koniecznych do samodzielnego podejmowania przez nich decyzji (*e-information*), b/ rozwijanie internetowych konsultacji (*e-consultation*), c/ popieranie rozwoju systemu internetowego służącego do podejmowania decyzji politycznych przez obywateli w tym różnych form głosowania elektronicznego (*e-decision*)⁹³. Wartość indeksu e-partycypacji wzrosła w ciągu ostatniego pięciolecia (2005–2010). W 2005 roku średnia dla 192 krajów świata wynosiła 0,152, a w 2010 wyniosła już 0,190. Polska na tle innych krajów świata lokuje się na 52 miejscu pomiędzy Białorusią i Kenią. Polska w 2010 roku osiągnęła

⁹¹ Opis systemu można znaleźć na stronie domowej Pixel Technology: <http://www.pixel.com.pl/strony/index.php/aktualnosc.html>.

⁹² R. Balicki, *E-voting...*, s. 3.

⁹³ *United Nations e-Government Knowledge Base*, http://www2.unpan.org/egovkb/egovernment_overview/eparticipation.htm.

indeks e-partycypacji w wysokości 0,242. W 2005 roku indeks ten był wyższy i wynosił 0,349, lokując Polskę na 29 miejscu wśród krajów świata. W Europie pierwsze trzy miejsca należą do Hiszpanii, Wielkiej Brytanii oraz Estonii z indeksami odpowiednio: 0,827, 0,771 i 0,659. Spośród 43 badanych państw europejskich Polska znalazła się na 25 miejscu⁹⁴.

Możliwości rozwoju głosowania przez Internet

W literaturze przedmiotu spotkać można zarówno pozytywne, jak też negatywne oceny głosowania za pośrednictwem Internetu⁹⁵. W zasadzie brak jest pogłębionej, szerokiej i systematycznej analizy skutków politycznych, społecznych i ekonomicznych wdrożenia takich rozwiązań.

Zwiększenie frekwencji wyborczej stanowi główny, najczęściej przytaczany argument zwolenników głosowania przez Internet⁹⁶. Fakt obniżania się frekwencji wyborczej w stabilnych demokracjach jest przedmiotem sporów uczonych. Część badaczy (powołujących się wyłącznie na statystyki frekwencji wyborczej) sugeruje, że mamy do czynienia z kryzysem demokracji, inni natomiast argumentują, że – mimo spadku udziału w głosowaniach – wzrasta natężenie innych, pozawyborczych form partycypacji politycznej, a społeczeństwo niezmiennie pozostaje aktywne politycznie⁹⁷. Badacze zgadzają się jednak na ogół co do tego, że uczestnictwo wyborcze stanowi kluczowy element legitymizacji władzy w demokracjach i jego brak lub niskie natężenie mogą w efekcie doprowadzić do poważnych problemów politycznych i społecznych⁹⁸. Parlament Europejski postrzega elektroniczne głosowanie jako jeden ze sposobów likwidacji lub zmniejszenia zjawiska deficytu demokracji w politycznych strukturach europejskich⁹⁹.

⁹⁴ Opracowanie własne na podstawie baz danych: *United Nations e-Government...*

⁹⁵ Szerzej na ten temat: D.A. Henningfeld (ed.), *Should the United States Move to Electronic Voting?*, Detroit 2008.

⁹⁶ J. Corrales, *Lessons from Latin America*, [w:] L.D. Simon, J. Corrales, D.R. Wolfensberger (ed.), *Democracy and the Internet. Allies or Adversaries?*, Waszyngton 2002, s. 34.

⁹⁷ Omówienie przeciwstawnych stanowisk można znaleźć między innymi w: R.G. Niemi, H.F. Weisberg, *Why Is Voter Turnout Low (and Why Is It Declining)?*, [w:] R.G. Niemi, H.F. Weisberg (ed.), *Controversies in Voting Behavior*, Waszyngton 2001, s. 30–31.

⁹⁸ Patrz na przykład: P. Norris, *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge 2002, s. 5 oraz G.B. Powell, *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*, Cambridge 1982, s. 206.

⁹⁹ F. Mendez, A.H. Trechsel, *The European Union and E-voting: Upgrading Euro-elections*, [w:] A.H. Trechsel, F. Mendez (ed.), *The European Union and E-voting...*, s. 6. Pojęcie deficytu demokracji zostało po raz pierwszy sformułowane w 1979 roku przez Davida Marquanda w: D. Marquand, *Parliament for Europe*, Londyn 1979.

Dostrzegane są szanse na zwiększenie zaangażowania w proces wyborczy takich grup społecznych jak młodzież, niepełnosprawni, przewlekle chorzy i pozostający w domach z innych powodów, przebywający poza granicami kraju i inni niemogący lub nie chcący uczestniczyć w głosowaniu. Wejście w wiek wyborczy kategorii wiekowej (obecnie w wieku 18–25 lat) nazywanej Cyfrową Generacją (*Digital Generation*), której istotnym elementem socjalizacji w ramach nauki, zabawy i pracy były komputery osobiste oraz Internet budzi szczególne nadzieje badaczy na zwiększenie frekwencji wyborczej¹⁰⁰. Paweł Kubicki wskazuje, że możliwość zwiększenia frekwencji ludzi młodych należy rozpatrywać w kontekście szeregu zmian socjodemograficznych jakie zaszły w ostatnich latach w Polsce, a w ostatnich dziesięcioleciach w demokracjach zachodnioeuropejskich. Uważa on, że przyczyną niezadowalającego poziomu uczestnictwa w wyborach młodzieży jest jej hipermobilność w zglobalizowanych społeczeństwach – migracje wewnętrzne i zewnętrzne. Istotną podgrupą, do której winna być adresowana możliwość głosowania z użyciem Internetu są studenci; na przykład w Polsce studiuje obecnie około dwóch milionów osób przy czym ponad dwie trzecie z nich poza miejscem zamieszkania. Dojazdy do miejsca zamieszkania są kosztochłonne, czasochłonne i niekiedy niemożliwe, co negatywnie wpływa na frekwencję wyborczą. Kolejna grupa to osoby przyjeżdżające w celach zarobkowych do dużych aglomeracji miejskich – Warszawy, Krakowa, Trójmiasta, Poznania i Wrocławia. Ze względu na zbyt wysokie ceny mieszkań niewielu z nich jest w stanie nabyć własne lokum i uzyskać stały meldunek, który pozwoliłby im głosować w miejscu zamieszkania i pracy. Głosowanie elektroniczne mogłoby przyciągnąć również przebywających czasowo na emigracji zarobkowej (migracja wahadłowa). Lokale wyborcze w ambasadach i konsulatach często są nieosiągalne dla pracujących na prowincji¹⁰¹. Takie głosowanie zwiększyłoby też frekwencję personelu zagranicznego oraz podróżujących w interesach, a także przebywających na wakacjach¹⁰². Wskazuje się również na niepełnosprawnych, przewlekle chorych, w podeszłym wieku i innych pozostających w domach jako beneficjentów internetowego głosowania. Powszechność i równość głosowania w przypadku tych

¹⁰⁰ Patrz na przykład: K. Montgomery, B. Gottlieb-Robles, G.O. Larson, *Youth as E-Citizens: Engaging the Digital Generation*, Center for Social Media, <http://dspace.wrlc.org/bitstream/1961/4649/1/youthreport.pdf>, 03.2004; A.M. Oostveen, P. Besselaar van den, *Internet Voting...*, s. 62.

¹⁰¹ P. Kubicki, *Skutki społeczne wprowadzenia e-głosowania w Polsce*, http://www.e-glosowanie.org/images/pdf/analiza_socjologiczna.pdf, strony nienumerowane.

¹⁰² A.M. Oostveen, P. Besselaar van den, *Internet Voting...*, s. 64.

kategorii osób jest we współczesnych demokracjach silnie naruszona¹⁰³. Ułatwienie im głosowania za pośrednictwem Internetu jest istotną szansą na przełamanie barier uczestnictwa w życiu publicznym¹⁰⁴. Głosowanie internetowe mogłoby przyciągnąć także kategorię niegłosujących (*non-voters*), którzy nie uczestniczą w wyborach z powodu braku wygody w głosowaniu, na przykład konieczności dojazdu do lokalu wyborczego¹⁰⁵. Hipotezę o prawdopodobnym wzroście frekwencji wyborczej wymienionych grup opiera się na ogół na twierdzeniu, że oczekują one przede wszystkim zwiększenia wygody i dostępności głosowania i jest to jedyna bariera braku ich uczestnictwa¹⁰⁶. Przypuszczenie to potwierdzają nieliczne badania jakościowe¹⁰⁷. Eksperymenty z internetowym głosowaniem wydają się także potwierdzać te domniemania, choć niejednoznacznie. Na przykład zaobserwowano istotny wzrost frekwencji wyborczej podczas Arizona Democratic Primary w 2000 roku, lecz było to nie tylko konsekwencją wyłącznie internetowych wyborów; zmienił się elektorat (doszły nowe roczniki), a ponadto Partia Demokratyczna zwiększyła też swoją aktywność i zmieniła wzorce prowadzenia kampanii wyborczej¹⁰⁸. W Szwajcarii, gdzie wyborcy od kilku lat mogą przesłać swój głos listem poleconym lub przez Internet, frekwencja wzrosła o blisko 20 procent¹⁰⁹. Wyniki wyborów eksperymentalnych w Wielkiej Brytanii w 2003 roku pokazują, że w okręgach, gdzie umożliwiono głosowanie przez Internet frekwencja wyborcza była wyraźnie niższa niż w okręgach, gdzie takiego rozwiązania nie wprowadzono¹¹⁰. W Estonii w 2005 i 2007 roku nie stwierdzono wzrostu frekwencji, była ona porównywalna z poprzednimi wyborami¹¹¹. Warto także podkreślić, że reformy wyborcze we współ-

¹⁰³ M. Nowina-Konopka, *Elektroniczna...*, s. 4.

¹⁰⁴ P. Gomulkiewicz, *Wirtualne...*; P. Kubicki, *Skutki społeczne...*, strony nienumerowane; A.M. Oostveen, P. Besselaar van den, *Internet Voting...*, s. 64.

¹⁰⁵ Około miliona wyborców amerykańskich nie głosowało (2,8 proc.) ze względu na niedogodności takie jak długie kolejki czy niekorzystne godziny głosowania. Patrz: *A Report on the Feasibility...*, s. 42; A.M. Oostveen, P. Besselaar van den, *Internet Voting...*, s. 64.

¹⁰⁶ R.K. Gibson, *Internet Voting...*, s. 36; A.M. Oostveen, P. Besselaar van den, *Internet Voting...*, s. 70.

¹⁰⁷ L. Acharya, *Internet...*, s. 2.

¹⁰⁸ R.K. Gibson, *Internet Voting...*, s. 36–37.

¹⁰⁹ J. Bielecki, *Boją się wyborców*, „Rzeczpospolita” 26.10.2005.

¹¹⁰ P. Norris, *E-Voting...*, s. 82.

¹¹¹ M. Abraham, U. Gatterbauer i in., *Remote Electronic Voting. Example Austria: General Set-Up and Political and Legal Dimensions*, http://staatswissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_staatswissenschaften/Frisch/21063courseWebsite/remotevoting-gatterbauer-et-al.pdf, 20.01.2009, s. 6.

czesnych demokracjach na ogół nie przynosiły skutków w postaci zwiększenia partycypacji wyborczej, na przykład wprowadzenie głosowania pocztowego czy ułatwienie i uproszczenie procedur rejestracji wyborców pozostały bez znaczącego wpływu¹¹². Włączenie wymienionych grup wiązałoby się z realizacją powszechności i równości wyborów stanowiących elementarną zasadę demokracji¹¹³.

Użycie programu komputerowego w procesie wyborczym uniemożliwia pomyłki obywateli podczas głosowania oraz oddanie głosu nieważnego (między innymi pozwala uniknąć zjawiska *over-votingu*, to jest oddania głosu na kandydata spoza listy)¹¹⁴. Jak poważna jest utrata głosów z przyczyn proceduralnych, pokazują dane zebrane w raporcie *US Census Bureau*. W wyborach prezydenckich w 2000 roku w Stanach Zjednoczonych zaginęło od czterech do sześciu milionów głosów ze stu milionów oddanych: od półtora do dwóch milionów zginęło ze względu na wadliwy sprzęt do głosowania, półtora do trzech milionów ze względu na defektywne systemy rejestrowania wyborców, jeden milion ze względu na błędy popełnione w komisjach wyborczych. Podkreśla się także istotny efekt edukacyjny tego rodzaju głosowania. Strona internetowa, na której oddaje się głos może zawierać materiały pozwalające wyborcy lepiej zapoznać się z ofertą polityczną, a nawet nawiązać dyskusję z kandydatem, jego zwolennikami i przeciwnikami¹¹⁵; tego rodzaju działania uznaje się za potencjalny czynnik silnie wzmacniający demokrację¹¹⁶.

Zwolennicy wyborów przy użyciu Internetu podkreślają możliwość znacznej redukcji kosztów związanych z obsługą wyborów¹¹⁷. Struktura kosztów tradycyjnego głosowania przedstawia się następująco: jedną trzecią pochłaniają wydatki na rejestrację, jedną trzecią operacje biura wyborczego oraz jedną trzecią stanowią koszty obsługi głosowania w lokalach wyborczych. Głosowanie za pośrednictwem Internetu pozwala zmniejsz-

¹¹² A.M. Oostveen, P. Besselaar van den, *Internet Voting...*, s. 65.

¹¹³ R.M. Alvarez, T.E. Hall, *Point, Click & Vote...*, s. 35.

¹¹⁴ R.K. Gibson, *Internet Voting...*, s. 36–37.

¹¹⁵ *A Report on the Feasibility...*, s. 39; A.M. Oostveen, P. Besselaar van den, *Internet Voting...*, s. 71.

¹¹⁶ N. Frangakis, *Digital Democracy and Threats to Privacy*, <http://26konferencja.giodo.gov.pl/data/resources/FrangakisN.pdf>, 14–16.09.2004, s. 2; M. Margolis, D. Resnick, *Politics as Usual. The Cyberspace 'Revolution'*, Thousand Oaks, Londyn, New Delhi 2000, s. 212.

¹¹⁷ M. Abraham, U. Gatterbauer i in., *Remote Electronic Voting...*, s. 7; R.K. Gibson, *Internet Voting...*, s. 36; P. Norris, *E-Voting...*, s. 63; A.M. Oostveen, P. Besselaar van den, *Internet Voting...*, s. 61; G. Schryen, *E-Democracy: Internet Voting*, <http://www-users.rwth-aachen.de/guido.schryen/publications/Schryen%20-%20E-Democracy%20Internet%20Voting%20-%20IADIS.pdf>, 2003, strony nienumerowane.

zyć istotnie (po wcześniejszej inwestycji) koszt pierwszego i drugiego czynnika a wyeliminować trzeci¹¹⁸. Kalkulacje nakładów pieniężnych nie są jednak całkowicie jednoznaczne. W Stanach Zjednoczonych koszt jednego głosu oddawanego metodą tradycyjną oszacowano na kwotę od trzech do siedmiu dolarów, natomiast głos oddany elektronicznie to wydatek rządu dziesięciu centów¹¹⁹. Inne kalkulacje wydatków mówią o mniejszej różnicy – koszt głosu oddawanego metodą tradycyjną określa się na dziesięć dolarów amerykańskich, a oddawanego przez Internet – na dwa dolary¹²⁰. Z kolei koszt jednego głosu oddanego przez Internet w Australii w wyborach 2007 roku wyniósł od 521 do 1159 (w zależności od rodzaju kalkulacji kosztów) dolarów australijskich¹²¹. Z kolei Bohdan Szczęśniak, zastępca kierownika Krajowego Biura Wyborczego, ocenia, że jednorazowy rachunek uruchomienia bezpiecznego internetowego systemu wyborczego wyniosłby w Polsce 25 milionów złotych¹²². Istnieją też możliwości zmniejszenia kosztów wyborów. Wprowadzenie głosowania przez Internet nie wymagałoby kosztownych w skali państwów inwestycji infrastrukturalnych¹²³, a także stwarza szanse zwiększenia efektywności działania aparatu administracyjnego oraz uproszczenia procedur głosowania¹²⁴. Zmniejsza się również ryzyko potencjalnych nadużyć; problem ten w zasadzie nigdy nie został rozwiązany w wyborach przeprowadzanych tradycyjnie¹²⁵.

Bariery rozwoju głosowania przez Internet

Wdrożenie głosowania internetowego jest przez wielu ekspertów uznawane za niemożliwe z przyczyn technicznych¹²⁶. Bariery techniczne wskazuje się jako podstawową przyczynę powolnego wdrażania głosowania za pośrednictwem Internetu. Głosowanie przez Internet nie zapewnia

¹¹⁸ *A Report on the Feasibility...*, s. 42.

¹¹⁹ M. Usidus, *Czyj jest e-lektorat*, „Rzeczpospolita” 7.12.2000.

¹²⁰ *A Report on the Feasibility...*, s. 42.

¹²¹ *Report into Remote Electronic Voting at the 2007...*, s. 22.

¹²² J. Bielecki, *Boją się...*

¹²³ R.M. Alvarez, T.E. Hall, *Point, Click & Vote...*, s. 31.

¹²⁴ T. Mägi, *Practical Security Analysis...*, s. 13.

¹²⁵ D. Springer, *E-voting...*, strony nienumerowane.

¹²⁶ Patrz na przykład: *Stanowisko Stowarzyszenia Internet Society Poland w sprawie głosowania elektronicznego w wyborach powszechnych przyjęte przez Zarząd Stowarzyszenia*, Uchwała Zarządu ISOC Polska nr 2/2007, <http://www.isoc.org.pl/200701/wybory>, 10.01.2007.

wystarczającego bezpieczeństwa przesyłania i magazynowania głosów¹²⁷. Zgodnie z uznanymi międzynarodowymi standardami demokratycznymi głosowanie elektroniczne może być stosowane jedynie wówczas, gdy jest ono bezpieczne i niezawodne, w szczególności musi się odbywać z zachowaniem tajności głosowania¹²⁸. Liczni eksperci są przekonani, że ze względu na techniczną strukturę Internetu jest to obecnie niemożliwe, uznając problem tajności głosowania za podstawową barierę niepozwalającą na wdrożenie wyborów przez Internet¹²⁹; dyskusja na ten temat przyjmuje głównie wymiar techniczny¹³⁰. Tajności głosowania nie zapewnia na przykład infrastruktura wdrożona w Estonii¹³¹, aczkolwiek analitycy podkreślają, że złamanie anonimowości na dużą skalę byłoby w tym systemie nieopłacalne ze względu na koszty. Z kolei amerykański system SERVE umożliwił złamanie tajności głosowania na dużą skalę¹³².

Tajność głosowania jest pojęciem wieloaspektowym – oznacza ona tajność wobec komisji wyborczych, tajność wobec sprzętu używanego przez wyborcę do złożenia głosu oraz tajność wobec osób trzecich, szczególnie tych, którzy mogliby posunąć się do próby kupna głosów lub wymuszenia określonego sposobu głosowania¹³³. W kulturze Internetu rozwinęły się zaawansowane sposoby służące do zdobywania informacji o użytkownikach bez ich wiedzy i zgody. Wciąż doskonalone są i powstają nowe, liczne programy określane mianem *spyware*¹³⁴ lub programów naru-

¹²⁷ L. Acharya, *Internet...*, s. 5; Por.: A.D. Rubin, *Brave New Ballot. The Battle to Safeguard Democracy in the Age of Electronic Voting*, Nowy Jork 2006.

¹²⁸ *Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report*, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Kodeks przyjęty na posiedzeniu Komisji Weneckiej podczas 51. i 52. sesji w Strasburgu, [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.pdf), 2002, s. 8, 22.

¹²⁹ R.K. Gibson, *Internet Voting...*, s. 38; R. Krimmer, s. Triessnig, M. Volkamer, *The Development of Remote E-Voting around the World: A Review of Roads and Directions*, <http://www.e-voting.cc/static/evoting/files/VOTE-ID-2007.pdf>, 2007, s. 9; G. Schryen, *E-Democracy: Internet Voting*, <http://www-users.rwth-aachen.de/guido.schryen/publications/Schryen%20-%20E-Democracy%20Internet%20Voting%20-%20IADIS.pdf>, 02.2003.

¹³⁰ D. Chaum, *Secret-Ballot Receipts: True Voter-Verifiable Elections*, „IEEE Security and Privacy”, <http://www.computer.org/portal/web/csdl/doi/10.1109/MSECP.2004.1264852>, 2004, s. 38–47.

¹³¹ *Porównanie procedur wyborczych*, „Computerworld”, <http://www.computerworld.pl/artykuly/50398/Porownanie.procedur.wyborczych.html>, 02.01.2006.

¹³² M. Kutylowski, P. Kubiak, Z. Gołbiewski, F. Zagórski, *Elektroniczne systemy...*, s. 63.

¹³³ Tamże, s. 5.

¹³⁴ Jest to zbitek słów *spy* – szpieg i *software* – oprogramowanie.

szających prywatność (*privacy-invasive software*)¹³⁵. Ich rozpowszechnienie i trudności w opanowaniu doprowadziło do powstania w 2005 roku Anti-Spyware Coalition zrzeszającej kilkadziesiąt podmiotów takich jak na przykład AOL, Dell, Google, HP, McAfee, Microsoft, Panda Software, Sophos, Symantec oraz Yahoo!¹³⁶, a także przeciwdziałania rządu amerykańskiego przez penalizację działań związanych z wykorzystywaniem tego typu oprogramowania w *Internet Spyware Prevention Act*¹³⁷. Powstały również liczne komercyjne i niekomercyjne narzędzia służące do zwalczania *spyware*'u. Programy typu *spyware* mogą z powodzeniem posłużyć do złamania zasady tajności głosowania. Zwyczajni użytkownicy Internetu na ogół nie są w stanie uniknąć niebezpieczeństwa zainfekowania swojej maszyny takim programem. Innym przykładem możliwości złamania tajności głosowania jest technika nazywana w literaturze przedmiotu *man in the middle*. Polega ona na podsłuchu i modyfikacji wiadomości przesyłanych między dwiema stronami bez ich wiedzy. Amerykański system SERVE okazał się wyjątkowo wrażliwy na tego rodzaju ataki¹³⁸. Obecnie trwają intensywne prace kryptografów w celu usunięcia problemu zagrożeń tajności głosowania; zaproponowano rozwiązanie techniczne zwane wyborami weryfikowalnymi (E2E, *end-to-end*) zapewniające tajność głosowania, możliwość sprawdzenia przez głosującego, czy jego głos został dodany do puli głosów, czy nie został on zmodyfikowany (a jeśli tak to zapewniona jest możliwość udowodnienia manipulacji). Wadą tego rozwiązania jest wysoki stopień złożoności systemu, mogący przeciętnemu wyborcy sprawić kłopoty ze zrozumieniem jego istoty. Dotychczas opracowano następujące modele wyborów weryfikowalnych: schemat *Threeballot* Ronalda Rivesta, *Punchscan* Davida Chauma w 2005 roku, *Prêt à Voter* Davida Chauma, Petera Ryana i Steve Schneidera w tym samym roku, *Scan Integrity* Davida Chauma i zespołu oraz *Scratch, Click and Vote* polskich autorów Filipa Zagórskiego i M. Kutylowskiego¹³⁹. Warto również

¹³⁵ Dobrym przykładem typowego działania *spyware* jest Zlob.Trojan, który zapisywał informacje o odwiedzanych przez użytkownika zainfekowanego komputera stronach internetowych oraz zapisywał naciśnięcia klawiszy, a zgromadzone informacje przysyłał do bazy danych znajdującej się na odległym serwerze. Patrz: *New Malware Silently Changes Router Settings*, „PCmag.com Security Watch”, http://blogs.pcmag.com/security/watch/2008/06/new_malware_silently_changes_r.php, 11.06.2008.

¹³⁶ Anti-Spyware Coalition, <http://www.antispywarecoalition.org/about/index.htm>.

¹³⁷ G. Gross, *US lawmakers introduce I-Spy bill*, „InfoWorld”, <http://www.infoworld.com/d/security-central/us-lawmakers-introduce-i-spy-bill-040>, 16.03.2007.

¹³⁸ M. Kutylowski, P. Kubiak, Z. Gołbiewski, F. Zagórski, *Elektroniczne systemy...*, s. 70–71; D. Jefferson, A.D. Rubin, B. Simons, D. Wagner, *A Security Analysis...*, s. 1–34.

¹³⁹ M. Kutylowski, P. Kubiak, Z. Gołbiewski, F. Zagórski, *Elektroniczne systemy...*, s. 2.

wskazać, że zapewnienie technicznej tajności głosowania utrudnia znacznie zaimplementowanie procedur uniemożliwiających ataki sprzętowe¹⁴⁰.

Istotną barierą rozwoju internetowego głosowania jest niebezpieczeństwo manipulacji wynikami wyborów. Wyobrażenie o możliwości manipulacji rezultatami głosowania daje proste porównanie z bezpieczeństwem w dziedzinie bankowości internetowej. Nadużycia dokonane przez osoby trzecie w bankowości internetowej w Stanach Zjednoczonych dotyczą aż 10 proc. transakcji. Jeśli przeniesiemy skalę tego zjawiska na płaszczyznę głosowania, to taki wynik bezapelacyjnie podważa legitymizację jakichkolwiek wyborów przeprowadzonych z użyciem Internetu¹⁴¹. Podkreślić należy, że różnica pomiędzy papierową kartą do głosowania a porcją bitów reprezentujących głos obywatela polega na tym, że ta pierwsza jest trwalsza, przez co możliwość manipulacji jest znacznie ograniczona i wykrywalna¹⁴². W przypadku wprowadzenia internetowego głosowania pojawiają się dwie grupy osób posiadających dostęp do infrastruktury informatycznej, potencjalnie mogących dokonać manipulacji. Pierwsza z tych grup to informatycy należący do zespołu odpowiedzialnego za stworzenie, wdrożenie i obsługę internetowego systemu wyborczego. Próby manipulacji wynikami głosowania internetowego pojawiały się już w praktyce wyborczej. Najbardziej znanym przypadkiem jest fałszerstwo kodu programu do głosowania z użyciem Internetu dokonane przez amerykańskiego programistę Clintona *Clinta* Curtisa, pracującego dla firmy Yang Enterprises. Programista ten – jak sam stwierdził w wydanym w 2004 roku oświadczeniu – został nakłoniony przez swego pracodawcę do umieszczenia w pisanim programie kodu, który miał w niezauważalny sposób fałszować zebrane wyniki wyborów¹⁴³. Tego typu działa-

¹⁴⁰ Tamże, s. 9.

¹⁴¹ K. Coleman, *Internet Voting...*, strony nienumerowane; G. Monbiot, *Death of the Secret Ballot*, „The Guardian”, <http://www.monbiot.com/archives/2003/04/29/death-of-the-secret-ballot/>, 29.04.2003.

¹⁴² Dobitnie pokazuje to przykład polskich wyborów samorządowych w 2002 roku, kiedy pilotażowy system obsługi wyborów w krytycznym momencie odmówił posłuszeństwa, a pracownicy państwowych komisji obwodowych nie mogli za jego pośrednictwem przekazać danych do Krajowego Biura Wyborczego. Więcej na ten temat: T. Marcinek, *Głosy nie podliczone*, „Computerworld”, <http://www.computerworld.pl/artykuly/26990.html>, 4.11.2002.

¹⁴³ K. Zetter, *More Questions for Florida*, „Wired”, <http://www.wired.com/politics/security/news/2004/12/66002>, 13.12.2004. Więcej na temat przypadku Clintona Curtisa: P. Krawczyk, *Wyborcza lekcja prawdy*, <http://www.computerworld.pl/artykuly/45498.html>, 13.10.2006 oraz *Hasło: Clint Curtis*, „Encyklopedia Wikipedia”, http://en.wikipedia.org/wiki/Clint_Curtis.

nia w socjolekcie programistów systemów operacyjnych nazywane są tworzeniem tylnych drzwi (*backdoor*) i polegają na pozostawieniu luki w systemie zabezpieczeń danego programu, z której można skorzystać w dowolnym czasie, na przykład uzyskując prawa administratora systemu. Tylnie drzwi często są tworzone jako wygodny sposób testowania programu w trakcie pracy nad nim lub jako sposób wygodnego serwisowania programu, a więc intencjonalnie nie muszą być przygotowaniem do przyszłych nadużyć. Drugą grupą stanowią dowolne osoby spełniające warunek posiadania odpowiedniej wiedzy informatycznej oraz motywacji manipulowania wynikami głosowania, mogące uzyskać dostęp do infrastruktury za pomocą Internetu. Stwarzają one szczególne niebezpieczeństwo, bowiem na obecnym etapie rozwoju Internetu i narzędzi programistycznych włamywanie się do komputerów jest banalnie proste. Świadczyć może o tym choćby fakt, że dokonujących włamań nazywa się *script kiddies*, ze względu na ich dyletantyzm w dziedzinie informatyki oraz posługiwanie się gotowymi narzędziami programistycznymi służącymi do dokonywania włamań, w jakie nadzwyczaj łatwo można zaopatrzyć się w sieci¹⁴⁴. Zakres manipulacji może obejmować: skasowanie głosów, zamianę głosów już oddanych, dodanie głosów, umożliwienie głosowania wielokrotnego uprawnionym lub nieuprawnionym do głosowania¹⁴⁵. Wdrażane dotychczas systemy służące do głosowania przy użyciu Internetu zapewniały różnicowany poziom bezpieczeństwa. Estońscy analitycy – Ahto Buldas i Triinu Mägi – przeprowadzili opartą na teorii gier analizę opłacalności określonych typów wrogich działań wobec systemów głosowania przez Internet. Okazało się, że w amerykańskim systemie SERVE zmiana głosów na dużą skalę była możliwa i opłacalna (stosunek kosztów i zysków). Odbywała się poprzez uzyskanie kontroli nad serwerem przechowującym głosy. Również możliwe i opłacalne było anulowanie głosów na dużą skalę. Z kolei estoński system EstEVS okazał się odporny na zmianę głosów oraz ich anulowanie¹⁴⁶.

W Internecie rozwinęły się liczne sposoby przeprowadzania ataków polegające na spowolnieniu lub uniemożliwieniu działania komputerów.

¹⁴⁴ W celach edukacyjnych, by unaocznic jak łatwo można zdobyć a następnie posłużyć się tego typu oprogramowaniem, zamieszczam odnośnik do programu o nazwie Netbus: <http://www.packetstormsecurity.nl/trojans/index5.html>. Program ten służy do przejścia w kontroli nad komputerem innego użytkownika. Powstał on w 1999 roku i wykrywany jest przez wszystkie współczesne programy antywirusowe, nie stanowi więc niebezpieczeństwa.

¹⁴⁵ T. Mägi, *Practical Security Analysis...*, s. 50.

¹⁴⁶ M. Kutylowski, P. Kubiak, Z. Gołbiewski, F. Zagórski, *Elektroniczne systemy...*, s. 63.

Do tego celu wykorzystuje się technikę określaną mianem odmowy usługi (DoS – *Denial of Service*) lub specjalnie skonstruowane wirusy¹⁴⁷ bądź robaki komputerowe¹⁴⁸. Atak typu odmowa usługi stwarza szczególne zagrożenie dla funkcjonowania komputerów i sieci komputerowych¹⁴⁹. W celu jego przeprowadzenia wykorzystuje się nieusuwalną słabość sieci Internet, jaką jest możliwość wysyłania w krótkich odstępach czasu cyklicznych zapytań z jednego komputera do drugiego. Takie zapytania angażują zasoby komputera, który je otrzymuje. Jeśli zapytania pochodzą z wielu komputerów i wysyłane są w jednym czasie, wówczas generowany sztucznie ruch zajmuje zasoby komputera i w efekcie doprowadza do znacznego spowolnienia działania komputera, zawieszania się lub uniemożliwiania innym użytkownikom dostępu do jego zasobów¹⁵⁰. Sieć komputerów służąca do dokonywania tego typu działań, a uprzednio przejęta w sposób nieuprawniony nazywana jest *botnetem*¹⁵¹. Pojedyncze

¹⁴⁷ Wirus (*virus*) – jest to obcy program, który zawiera określony przez twórcę – najczęściej szkodliwy – algorytm działania. Cechami deficycyjnymi wirusa są – przez analogię do wirusa biologicznego – niewielkie rozmiary oraz konieczność znalezienia nosiciela – jego kod *dokleja się* do funkcjonujących w zainfekowanym systemie programów.

¹⁴⁸ Robak (*worm*) – jest to obcy program, który – podobnie jak wirus – może zawierać szkodliwy algorytm działania. Robak – w przeciwieństwie do wirusa – nie potrzebuje nosiciela, jest programem samodzielnym, zaś jego zadanie polega na rozprzestrzenianiu się z wykorzystaniem luk w danym systemie bezpieczeństwa, albo naiwności użytkowników.

¹⁴⁹ W literaturze przedmiotu przedstawiono liczne klasyfikacje działań typu DoS, jednakże większość z nich odwołuje się do technicznej strony przedsięwzięcia, nie różniąc się zbytnio pod względem tych aspektów, które są interesujące z punktu widzenia niniejszego artykułu. Najdokładniejszą i najbardziej obszerną klasyfikację informatyczną przedstawili: M. Handley, E. Rescorla, *Internet Denial-of-Service Considerations, Request for Comments nr 4732*, <http://tools.ietf.org/html/rfc4732>, 11.2006. Ze względu na techniczną różnorodność tego typu działań funkcjonuje bardzo wiele pojęć je określających. Przyjęto, że działanie typu *Denial of Service* jest pojęciem najbardziej ogólnym i mieści w sobie wszystkie możliwe sposoby działania polegające na wykorzystaniu mechanizmu odmowy dostępu, w tym najnowsze odmiany, jak rozproszona odmowa usługi DDoS (*Distributed Denial of Service*) oraz rozproszona odbita odmowa usługi DRDoS (*Distributed Reflected Denial of Service*). Często dwa pojęcia – DoS i DDoS – używane są w innym znaczeniu: DoS oznacza działanie bezpośrednio z komputera użytkownika prowadzącego tę formę ataku, zaś DDoS działanie rozproszone (stąd nazwa) z użyciem wielu komputerów, których użytkownik nie jest właścicielem.

¹⁵⁰ Atak tego typu jest podtypem ataku typu DoS i nazywany jest rozproszoną odmową usługi (DDoS – *Distributed Denial of Service*). S.M. Specht, R.B. Lee, *Distributed Denial of Service: Taxonomies of Attacks, Tools and Countermeasure*, <http://palms.ee.princeton.edu/PALMSopen/DDoS%20Final%20PDCS%20Paper.pdf>, 09.2004, strony nienumerowane.

¹⁵¹ Jest to zbitek angielskich słów *bot* od robot oraz *net* od sieć.

komputery należące do takiej sieci określane są w języku użytkowników sieci *zombie* (żywe trupy). Szacuje się, że liczba komputerów *zombie* wykorzystywana do przeprowadzania ataków tego typu stanowi około 10 proc. wszystkich komputerów w Internecie¹⁵². Najistotniejszą cechą tego rodzaju działania jest to, że może je z łatwością podjąć pojedynczy użytkownik, skutecznie uniemożliwiając funkcjonowanie nawet największych instytucji. Działania takie skierowane przeciwko instytucjom finansowym lub rządowym mogą spowodować ogromne straty¹⁵³. Prawodawstwa wielu krajów zdecydowały o penalizacji tego typu działań. Na przykład w Polsce przeprowadzenie takiego ataku zagrożone jest karą do pięciu lat pozbawienia wolności¹⁵⁴. Postuluje się także, aby uregulować to zjawisko przez prawo międzynarodowe¹⁵⁵. Najbardziej znanym zdarzeniem tego rodzaju jest – przeprowadzony w lutym 2000 roku przez Mike’a Clacka noszącego pseudonim *Mafiaboy* – atak na serwery Yahoo!, Amazon, Dell, E*TRADE, eBay i CNN. Nastoletniemu hakerowi udało się przez kilka dni blokować serwery wymienionych instytucji. Innym znanym przypadkiem jest przejęcie przez Amerykanina Jeanson J. Ancheta kontroli nad pół milionem komputerów, za pomocą których można było dokonywać ataków typu DDoS oraz wysyłać spam¹⁵⁶. Innym, głośnym przypadkiem podjęcia tego typu ataku przez nieznaną, jak dotąd, sprawców było zaatakowanie w pierwszych tygodniach maja 2007 roku serwerów, na których mieściły się strony internetowe estońskiego prezydenta, premiera, parlamentu oraz innych urzędów państwowych, a także serwerów największego banku Estonii – Hansabank i serwerów kilku gazet codziennych. Działania te zostały najprawdopodobniej podjęte w proteście przeciwko usunięciu Pomnika Wyzwolicieli Tallina z centrum stolicy Estonii. O ich inspirowanie oskarżana jest Federacja

¹⁵² M. Furst i in., *Emerging Cyber Threats. Report for 2008 Leading technology experts share thoughts on top emerging Internet threats for 2008*, Georgia Tech Information Security Center, 2.10.2007, s. 3.

¹⁵³ Straty spowodowane przez M. Clacka vel *Mafiaboy*'a oceniono podczas procesu na 7,5 miliona dolarów amerykańskich. Patrz: *Prison Urged For Mafiaboy*, „Wired News Report”, <http://www.wired.com/politics/law/news/2001/06/44673>, 20.06.2001.

¹⁵⁴ A. Makosz, *Za blokowanie serwera może grozić 5 lat więzienia*, „Rzeczpospolita” 27.08.2007.

¹⁵⁵ M.P. Pręgowski, *Estonia, cyberwojna, prawda medialna*, <http://error300.org/2007/06/estonia-cyberwojna-prawda-medialna.html>, 1.06.2006.

¹⁵⁶ Więcej na ten temat: D. Verton, *Pamiętniki hakerów*, Gliwice 2002, s. 67–97 oraz *Prison Urged For Mafiaboy...*, a także: P. Konieczny, *Największy komputerowy porywacz wszechczasów?*, „Dziennik Internautów”, <http://di.com.pl/archiwum/12631.html>, 26.01.2006, patrz także akt oskarżenia J.J. Ancheta: <http://fl1.findlaw.com/news.findlaw.com/hdocs/docs/cyberlaw/usanchetaind.pdf>, 02.2005.

Rosyjska, jednak nie przedstawiono na to dowodów¹⁵⁷. Działania tego typu przeprowadzono także podczas konfliktu w Kosowie w 1999 roku. Podjęli je, sympatyzujący ze stroną serbską, użytkownicy Internetu ze Stanów Zjednoczonych, Chin, Rosji oraz Serbii. Atakowali oni serwery dowództwa wojsk Paktu Północnoatlantyckiego w Brukseli¹⁵⁸. Podobne działania podejmowano także przeciwko duńskim gazetom, w proteście przeciw opublikowaniu karykatur Mahometa w *Jyllands-Posten*¹⁵⁹, a także po zamachach z 11 września 2001 roku¹⁶⁰. Ataki typu DDoS zostały po raz pierwszy wykorzystane przeciwko systemowi głosowania przez Internet w styczniu 2003 roku. Ofiarą padła kanadyjska Nowa Partia Demokratyczna (*New Democratic Party*), która korzystała z usług firmy *election.com*, aby wybrać swojego lidera¹⁶¹. Bezbronny wobec ataków rozproszonej odmowy dostępu okazał się po próbach przeprowadzonych przez ekspertów w dziedzinie zabezpieczeń amerykański system SERVE¹⁶². Podobny problem ujawnili w holenderskim systemie głosowania KOA pracownicy grupy *Security of Systems* sformowanej przez Uniwersytet w Nijmegen. W swoim raporcie orzekli o poważnych lukach bezpieczeństwa, podkreślając, że przeprowadzenie ataku typu odmowy usługi było banalnie proste¹⁶³. Ataki mające na celu opóźnienie lub uniemożliwienie działania komputerów i sieci są również przeprowadzane z użyciem wirusów lub robaków. Działanie takich programów mogłoby również polegać na zajęciu przestrzeni przez zaszyfrowanie informacji na danym komputerze¹⁶⁴. Programy takie może z powodzeniem wykorzystać nawet średniozaawan-

¹⁵⁷ *Estonia leczy rany po swojej pierwszej cyberwojnie*, „Gazeta Wyborcza”, 06.2007, za: „New York Times News Service”, <http://swiat.polskaprasa.pl/pp65694.html>, oraz B. Vamosi, *Cyberattack in Estonia – what it really means*, „ZDNet News”, http://news.zdnet.com/2100-1009_22-6187133.html, 05.2007.

¹⁵⁸ D. Verton, *Pamiętniki...*, s. 71.

¹⁵⁹ P. Gorzkowicz, *Islamscy hackerzy atakują duńskie serwery*, „Hacking.pl”, http://hacking.pl/pl/news-5742-Islamscy_hackerzy_atakują_dunskie_serwery.html, 02.2006.

¹⁶⁰ K.R. Campbell, *Cyber Protests – The Threat to Information Assurance*, „Inewsletter”, http://iac.dtic.mil/iatac/download/Vol4_No4.pdf, 2001/2002, s. 8–9. Zaatakowano m.in. arabskie strony jak: <http://www.taleban.com/>, <http://www.talibanonline.com/>.

¹⁶¹ L. Acharya, *Internet...*, s. 4–5.

¹⁶² D. Jefferson, A.D. Rubin, B. Simons, D. Wagner, *A Security Analysis...*, s. 1–34.

¹⁶³ M. Kutyłowski, P. Kubiak, Z. Gołębiewski, F. Zagórski, *Elektroniczne systemy...*, s. 81.

¹⁶⁴ Pierwszym, zastosowanym na masową skalę w celach przestępczego szantażu był wirus o nazwie: *Virus.Win32.Gpcode.ai*, którego działanie polegało na zaszyfrowaniu zaatakowanego dysku twardego. Za przywrócenie status quo przestępcy żądali od zaatakowanej instytucji okupu.

sowany użytkownik Internetu¹⁶⁵. Jednym z najbardziej wstrząsających przykładów zagrożeń, jakie stwarza wykorzystanie złośliwego oprogramowania wobec instytucji posiadających dobrze zabezpieczone sieci komputerowe jest robak komputerowy Stuxnet odkryty w czerwcu 2010 roku przez białoruskich ekspertów od zabezpieczeń sieci z firmy Virus-BlokAda. Infekuje on informatyczne infrastruktury przemysłowe kontrolujące przebieg procesów technologicznych. Wykonuje dwie czynności: zbiera informacje o zaatakowanym systemie oraz przeprogramowuje go w sposób niezauważalny dla administratorów. Rozprzestrzenia się także za pomocą fizycznych nośników danych (na przykład pendrive-ów), aby móc zainfekować komputery fizycznie odcięte od Internetu. Specjaliści sądzą, że robak został stworzony za pomocą zaawansowanych narzędzi programistycznych, nad jego powstaniem pracował zespół ludzi o różnorodnych specjalizacjach informatycznych, a potencjał tego programu pozwalał zaatakować dowolną infrastrukturę krytyczną na świecie (na przykład elektrownię, rafinerię, fabrykę, sieć przesyłową gazu). Robak ten aktywuje się, gdy rozpoznaje oprogramowanie wykorzystywane w maszynach przemysłowych firmy Siemens. Sprawdza on co pięć sekund, czy maszyny takie zostały uruchomione i jeśli tak, to aktywuje podprogram mający za zadanie zniszczyć je w sposób fizyczny, zmuszając do destruktywnego działania. Według ekspertów w dziedzinie zabezpieczeń Stuxnet był bronią wymierzoną w określony cel, wskazują na to statystyki infekcji: zarażone maszyny przede wszystkim znajdują się w takich krajach jak Iran, Pakistan, Indie oraz Indonezja, a także Chiny. Cel ataku stanowi według analityków irańska infrastruktura krytyczna, między innymi reaktor atomowy w Bushehr¹⁶⁶.

Ataki polegające na odmowie usługi lub wykorzystaniu złośliwych programów stanowią realną groźbę dla internetowych systemów wyborczych. Dotychczas nie opracowano skutecznego remedium na nie, a samoobrona

¹⁶⁵ Zainteresowanym polecam przetestowanie narzędzia Virus Construction Set służącego do konstruowania wirusów z gotowych modułów. Do uruchomienia i obsługi wymaga ono zaledwie elementarnej wiedzy informatycznej. Program powstał w 1990 roku, nie jest niebezpieczny dla komputerów zaopatrzonych we współczesne programy antywirusowe: <http://vx.netlux.org/vx.php?id=tv13>.

¹⁶⁶ Patrz między innymi: E. Mills, *Expert: Stuxnet was built to sabotage Iran nuclear plant*, „InSecurity Complex”, http://news.cnet.com/8301-27080_3-20017201-245.html, 21.09.2010; L. O'Murchu, *Last-minute paper: An indepth look into Stuxnet*, „Virus Bulletin”, <http://www.virusbtn.com/conference/vb2010/abstracts/LastMinute7.xml>, 09.2010; Stuxnet worm hits Iran nuclear plant staff computers, „BBC News Middle East”, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-11414483>, 26.09.2010.

przed nimi jest często nieskuteczna. Wydaje się, że brak bezpieczeństwa stanowi podstawowy problem uniemożliwiający wprowadzenie systemów głosowania w najbliższej przyszłości¹⁶⁷.

Rozwiązanie problemów technicznych nie eliminowałoby barier na drodze do wdrożenia głosowania przez Internet. Nie mniej istotne są bariery o charakterze społecznym: brak zaufania obywateli do głosowania z użyciem Internetu, nadmiernie skomplikowany dla obywateli system głosowania oraz nierównomierny poziom informatyzacji społeczeństwa. Skrót WWW (*World Wide Web*) rozwijany jest czasem przez użytkowników Internetu żartobliwie jako *Wild West Web*, by dać wyraz przekonaniu, że Internet jest obszarem licznych zagrożeń i bezprawia, jak niegdyś Dziki Zachód. Doświadczenia użytkowników Internetu oraz docierające do nich wiadomości na temat licznych niebezpieczeństw tworzą barierę psychologiczną, która pomimo usunięcia problemów technicznych utrudniłaby wdrażanie internetowych systemów głosowania na odległość. Na niski poziom zaufania wpływają nieudane eksperymenty z wyborami przez Internet. Taka sytuacja miała miejsce podczas wyborów samorządowych w okręgu Boone (Stany Zjednoczone), gdzie wszystkich zaskoczyły wyniki uzyskane przy wykorzystaniu oprogramowania MicroVote: w miejscowości, gdzie uprawnionych do głosowania było 19 000 obywateli, system naliczył 144 000 oddanych głosów¹⁶⁸. W 2000 roku ponad dwie trzecie Amerykanów uważało, że stworzenie bezpiecznego systemu głosowania z użyciem Internetu zajmie wiele lat lub nie zdarzy się nigdy¹⁶⁹. Przeprowadzone w 2004 roku badania jakościowe metodą grupowych wywiadów zogniskowanych na zachodnioeuropejskich internautach wykazały, że poziom zaufania do Internetu, a w tym do bezpieczeństwa głosowania jest nadzwyczaj niski; badani zgłaszali przede wszystkim obawę, że głosowanie przez Internet stworzyłoby dla władzy nieodpartą pokusę wykorzystywania wiedzy o preferencjach politycznych obywateli¹⁷⁰. Z kolei w Austrii po testach systemu elektronicznego głosowania przeprowadzono badania ilościowe, które wykazały wyższy, aczkolwiek nadal niezadowalający, stopień zaufania do głosowania z użyciem elektronicznych kanałów przekazu – jedna trzecia bada-

¹⁶⁷ F. Mendez, A.H. Trechsel, *The European Union and E-voting...*, [w:] A.H. Trechsel, F. Mendez (ed.), *The European Union and E-voting...*, s. 2; A.M. Oostveen, P. Besselaar van den, *Internet Voting...*, s. 65.

¹⁶⁸ D. Springer, *E-voting...*, strony nienumerowane.

¹⁶⁹ *A Report on the Feasibility...*, s. 36.

¹⁷⁰ A.M. Oostveen, P. Besselaar van den, *Internet Voting...*, s. 71.

nych nie wierzyła w anonimowość i poprawność testowanego systemu wyborczego¹⁷¹.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że warunkiem zastosowania Internetu w procedurach wyborczych jest wysoki poziom zaufania społecznego; mówi się o konieczności prowadzenia kampanii zmieniających negatywny stereotyp Internetu¹⁷². Derrick de Kerckhove przekonuje, że najistotniejszym, niezależnie od kwestii technicznych, czynnikiem jest „przygotowanie publiczności”¹⁷³. Brak zaufania może jednak, wbrew oczekiwaniom zwolenników głosowania z użyciem Internetu, przyczynić się do obniżenia frekwencji wyborczej na skutek wprowadzenia internetowych wyborów¹⁷⁴. W tym miejscu należy wskazać istotny dylemat twórców oprogramowania przeznaczonego do prowadzenia wyborów z wykorzystaniem Internetu. Ujawnienie kodu źródłowego takiego programu czyniłoby zadość wymogowi transparentności; negatywnym efektem takiej decyzji byłoby zwiększenie niebezpieczeństwa odnalezienia luk w takim oprogramowaniu i wykorzystanie ich do swoich celów niekonieczne z pożytkiem dla dobra wspólnego. Z kolei nieujawnianie kodu źródłowego naraziłoby władze na krytykę i podejrzenia o chęć zatajenia możliwości informatycznej manipulacji wynikami wyborów¹⁷⁵.

Istotną barierą, łączącą się z kwestią zaufania do systemu głosowania przez Internet, jest problem złożoności działania oprogramowania i sieci komputerowych. Analizy wykazują, że w świadomości większości użytkowników Internetu i komputerów technika ta traktowana jest jak „czarna skrzynka” o niezrozumiałych procedurach i zasadach funkcjonowania, choć wiadomych efektach działania¹⁷⁶. W teorii demokracji podkreśla się,

¹⁷¹ M. Kutylowski, P. Kubiak, Z. Gołębiewski, F. Zagórski, *Elektroniczne systemy...*, s. 50.

¹⁷² *A Report on the Feasibility...*, s. 6; D. Springer, *E-voting...*, strony nienumerowane.

¹⁷³ D. de Kerckhove, *Powłoka kultury. Odkrywanie nowej elektronicznej rzeczywistości*, Warszawa 2001, s. 22.

¹⁷⁴ A.M. Oostveen, P. Besselaar van den, *Internet Voting...*, s. 65.

¹⁷⁵ E.A. Fischer, *Election Reform and Electronic Voting Systems (DREs): Analysis of Security Issues*, CRS Report for Congress, <http://epic.org/privacy/voting/crsreport.pdf>, 4.11.2003, s. 26. Warto zwrócić uwagę na fakt, że kwestia udostępniania źródeł oprogramowania użytkownikom jest przedmiotem zainteresowania oraz intensywnych działań społeczności użytkowników komputerów od lat osiemdziesiątych XX wieku. Jest to obecnie prężny ruch społeczny na rzecz Wolnego Oprogramowania. Ruch ten zapoczątkował Richard M. Stallman, legenda subkultury hakerów, programista z Massachusetts Institute of Technology.

¹⁷⁶ R.M. Alvarez, T.E. Hall, *Point, Click & Vote...*, s. 90; G. Schryen, *E-Democracy...*, strony nienumerowane.

że zaufanie obywateli do aktu wyborczego jest w znacznej mierze funkcją jego przejrzystości i klarowności. Tymczasem jest to jeden z najsłabszych punktów internetowych wyborów¹⁷⁷. Warunkiem wdrożenia głosowania z użyciem Internetu jest zrozumiałość mechanizmów jego funkcjonowania (w tym zasad bezpieczeństwa głosu) dla przeciętnego wyborcy bez doświadczenia informatycznego i matematycznego. Ponadto system taki powinien umożliwiać łatwe wyrażenie swojej woli osobie o niskich umiejętnościach matematycznych i informatycznych¹⁷⁸. Eksperymenty z głosowaniem w Internecie pokazują, że jest to warunek niemal niemożliwy do spełnienia ze względu na niepełnowartościowe wzorce behawioralne użytkowników Internetu. Spektakularnym przykładem jest test austriackiego systemu głosowania internetowego w 2006 roku, który wypadł niepomyślnie, bowiem żaden z testujących go wyborców nie zadał sobie trudu dokładnego przeczytania opisu technicznego oraz instrukcji obsługi systemu¹⁷⁹. W efekcie system zabezpieczeń i szyfrowania może stać się absolutnie nieprzejrzysty i niezrozumiały dla przeciętnego użytkownika, co siłą rzeczy będzie skutkowało spadkiem zaufania, sceptycyzmem, zniechęceniem do podejmowania aktywności wyborczej za pośrednictwem Internetu¹⁸⁰. Niska świadomość zasad działania systemu głosowania wśród obywateli może zachęcić partie polityczne do prób manipulacji wyborcami. Posłużyć się tu można analogią do stosowanego obecnie w Wielkiej Brytanii proceduru (legalnego, choć wysoce nieetycznego) nazywanego *granny farming*. Praktyka prowadzona jest w domach starców i wykorzystuje ona nieuwagę ofiar oraz niezajomość procedur wyborczych. Osoba dokonująca manipulacji dostarcza pensjonariuszom domu opieki wypełnione uprzednio karty głosowania i skłania do ich podpisania, a następnie wysyła. Pensjonariusze są przekonani, że składając podpis głosują na preferowanego kandydata, choć niekoniecznie tak musi być¹⁸¹.

Czynnikiem uniemożliwiającym wdrożenie internetowego głosowania na szeroką skalę jest zjawisko nierównego dostępu różnych grup społecz-

¹⁷⁷ P. Gomułkiewicz, *Wirtualne...*

¹⁷⁸ M. Kutyłowski, P. Kubiak, Z. Gołębiowski, F. Zagórski, *Elektroniczne systemy...*, s. 14.

¹⁷⁹ Tamże, s. 50.

¹⁸⁰ M. Gajlewicz, *Demokracja a nowe technologie*, [w:] J. Adamowski (red.), *Demokracja a nowe środki komunikacji społecznej*, Warszawa 2004, s. 59; L. Pratchett, M. Wingfield, N.B. Fairweather, S. Rogerson, *Balancing Security and Simplicity in E-voting. Towards an Effective Compromise?*, [w:] A.H. Trechsel, F. Mendez (ed.), *The European Union and E-voting...*, s. 63.

¹⁸¹ L. Pratchett, M. Wingfield, N.B. Fairweather, S. Rogerson, *Balancing Security...*, s. 171.

nych i jednostek do Internetu; narusza ono podstawowe zasady demokracji – równość i powszechność wyborów¹⁸². Zjawisko niejednakowych możliwości korzystania z sieci nazywane jest w literaturze przedmiotu cyfrowym podziałem (*digital divide*)¹⁸³ i oznacza dychotomiczny podział na posiadających i nieposiadających dostępu do Internetu z powodów technicznych: braku właściwego sprzętu, oprogramowania i łącza telekomunikacyjnego¹⁸⁴. Ten dychotomiczny podział został z czasem uzupełniony o nowe wymiary. Jako pierwsi wskazali je Manuel Castells oraz Eszter Hargittai. M. Castells mówi o różnicach w poziomie wiedzy¹⁸⁵, a E. Hargittai używa pojęcia cyfrowego podziału drugiego stopnia (*second level digital divide*) argumentując, że sam dostęp do Internetu jest konieczny, choć niewystarczający, bowiem niezbędne jest osiągnięcie określonego poziomu kompetencji w zakresie efektywnego i skutecznego wykorzystania Internetu¹⁸⁶. Ponadto wymienia takie czynniki cyfrowego podziału drugiego stopnia jak: autonomia użycia rozumiana jako swoboda i względnie nieograniczony dostęp do posiadanego łącza internetowego oraz istnienie sieci społecznego wsparcia, dających możliwość skorzystania z pomocy innych, bardziej zaawansowanych użytkowników. Cyfrowy podział zaczął wykształcać się w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku wraz z rozpoczętym dynamicznym procesem umasawiania Internetu¹⁸⁷;

¹⁸² *Code of Good Practice in Electoral Matters...* s. 5.

¹⁸³ Dominik Batorski proponuje tłumaczenie pojęcia *digital divide* na język polski jako cyfrowe wykluczenie. Patrz: <http://sna.pl/dbatorski/SocjologiaInternetu.html#Problematyka>. Debata na temat cyfrowego wykluczenia jest relatywnie nowa, jednak podziały społeczne wynikające z nierównego dostępu do rozmaitych technologii są względnie stare. Na przykład w XIX i XX wieku Amerykanie doświadczali podziału między wsią i miastem w dostępie do telegrafu. Następnie podział przesunął się na tych, którzy mieli dostęp do elektryczności i tych którzy nie mieli. Kolejne dotyczyły posiadania telefonu i telewizora. Patrz: R.M. Alvarez, T.E. Hall, *Point, Click & Vote...*, s. 44.

¹⁸⁴ Athanasios I. Bozinis pisze o wyłanianiu się dwóch grup: *Elektronicznych Arystokratów* korzystających z dostępu do Internetu w dowolnym wymiarze czasowym i *Elektronicznych Metysów* nieposiadających możliwości korzystania z tego medium: A.I. Bozinis, *Internet Politics and Digital Divide Issues: The Rising of a New Electronic Aristocrats and Electronic Meticians*, „Journal of Social Sciences” 2007, nr 3 (1), s. 24–26.

¹⁸⁵ M. Castells, *Galaktyka Internetu. Refleksje nad Internetem, biznesem i społeczeństwem*, Poznań 2003, s. 77–156.

¹⁸⁶ E. Hargittai, *Second-Level Digital Divide: Differences in People's Online Skills*, „First Monday. Peer-Reviewed Journal of the Internet”, http://www.firstmonday.org/issues/issue7_4/hargittai/index.html, 1.04.2002.

¹⁸⁷ K. Pietrowicz, *Nowa stratyfikacja społeczna? 'Digital divide' a Polska*, [w:] L.H. Haber (red.), *Spółczesność informacyjna – wizja, czy rzeczywistość?: II ogólnopolska konferencja naukowa*, Kraków 2004, s. 255.

kwestią dyskusyjną pozostają tezy zarówno o jego zaniku, jak też rozwoju¹⁸⁸. Istotną zmienną warunkującą cyfrowy podział stanowi wiek. Dużą grupę wykluczonych stanowią osoby w podeszłym i średnim wieku. Spośród Amerykanów, którzy przekroczyli 65 rok życia tylko co czwarty korzysta z Internetu (26 proc.), w porównaniu z 67 proc. korzystających w wieku 50–64 lata, 80 proc. w wieku 30–49 lat i 84 proc. w wieku 18–29 lat¹⁸⁹. Testy kompetencji przeprowadzone przez E. Hargittai wykazały, że w grupie wiekowej 10–19 lat średni czas wykonania zadań związanych z użyciem Internetu jest ponad trzykrotnie krótszy niż w grupie siedemdziesięciolatków i dwukrotnie krótszy w grupie czterdziestolatków. Również stopień poprawnej realizacji powierzonych zadań wykazuje znaczną przewagę osób w wieku 10–19 lat nad starszymi użytkownikami Internetu¹⁹⁰. Wykształcenie także stanowi ważną zmienną przy opisie cyfrowego podziału. Osoby z wykształceniem średnim (*college degree*) radziły sobie znacznie gorzej w teście kompetencji obsługi Internetu niż osoby z wykształceniem wyższym (*graduate degree*) i bez wykształcenia średniego (*no college degree*)¹⁹¹. Z kolei płeć nie warunkuje cyfrowego podziału aż tak drastycznie, jednak dają się zaobserwować pewne różnice. Kobiety nieco rzadziej używają Internetu, niż mężczyźni, korzystają z mniejszej liczby usług i mniej chętnie zdobywają informacje za pośrednictwem Internetu, a także rzadziej angażują się w Internetowe formy wspólnoty¹⁹². Konsekwencje cyfrowego podziału zaobserwowano podczas prób z elektronicznym głosowaniem. Na przykład testy amerykańskiego systemu *Threeballot* wykazały, że grupa wyborców w Stanach Zjednoczonych miała poważne problemy z dokonaniem w nim dość prostych czynności związanych

¹⁸⁸ W. Chen, B. Wellman, *Charting and Bridging Digital Divides: Comparing Socio-economic, Gender, Life Stage, and Rural-Urban Internet Access and Use in Eight Countries*, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, http://www.amd.com/us-en/assets/content_type/DownloadableAssets/FINAL_REPORT_CHARTING_DIGI_DIVIDES.pdf, 10.2003 oraz J.E. Katz, R.E. Rice, *Social Consequences of Internet Use. Access, Involvement, and Interaction*, Cambridge, Londyn 2002, s. 39–55.

¹⁸⁹ S. Fox, *Digital Divisions*, http://www.pewinternet.org/pdfs/PIP_Digital_Divisions_Oct_5_2005.pdf, 05.10.2005. Badanie zostało przeprowadzone metodą wywiadów telefonicznych wspomaganym komputerowo (CATI) w dniach 4 maja–7 czerwca 2005 na próbie dorosłych Amerykanów liczącej N=2001 respondentów.

¹⁹⁰ E. Hargittai, *Second-Level Digital Divide...*, strony nienumerowane

¹⁹¹ Tamże, strony nienumerowane.

¹⁹² Patrz obszernie opracowanie: T. Kennedy, B. Wellman, K. Klement, *Gendering the Digital Divide*, „IT&Society”, <http://www.stanford.edu/group/siqss/itandsociety/v01i05/v01i05a05.pdf>, 2003, s. 72–96.

z prawidłowym oddaniem głosu¹⁹³. Negatywne konsekwencje cyfrowego podziału dla wykluczonych grup będą tym bardziej widoczne, w im większym zakresie podejmowane będą próby implementacji internetowego głosowania, bez jednoczesnych usiłowań przezwyciężenia nierówności. Cyfrowy podział może powodować większe rozłamy i zniekształcenie woli powszechnej niż głosowanie tradycyjne, a w efekcie skutkować spadkiem frekwencji wyborczej, wytworzeniem się negatywnych postaw wobec polityki i polityków, rozwojem pozawyborczych kanałów ekspresji woli przez społeczeństwo¹⁹⁴.

Wdrożenie głosowania przez Internet napotyka szereg barier o charakterze politycznym. Najistotniejsze z nich to zagrożenie utratą bezpośredniej kontroli nad procesem wyborczym przez państwo i obywateli, ryzyko handlu głosami, globalizacja aktu głosowania, groźba naruszania wolności głosowania, ryzyko banalizacji aktu głosowania, a także problem ogniskowania się polityki na problemach internetowego głosowania w sieci jako wygodnym temacie zastępczym oraz potencjalna możliwość nieprzewidywalnych zmian na scenie politycznej.

Głosowanie internetowe może powodować utratę bezpośredniej kontroli nad procesem wyborczym przez państwo i obywateli. W wyborach z użyciem Internetu nadzorowanie procesu wyborów skupia się w rękach nielicznych jednostek – administratorów i programistów obsługujących system informatyczny, dla których podstawowym kryterium dopuszczenia do obsługi są kompetencje techniczne, a nie kwalifikacje moralne. Z kolei w tradycyjnym systemie głosowania struktura ta jest rozproszona w obwodowych komisjach wyborczych, gdzie odpowiedzialność spoczywa na instytucji mężów zaufania, zachodzi zjawisko wzajemnej, krzyżowej kontroli podmiotów obsługujących wybory. Badacze wyrażają obawy, że w scentralizowanym systemie internetowego głosowania na odległość dojść może do nadużyć ze strony technokratów działających na rachunek własny lub siły politycznej wywierającej presję¹⁹⁵. Jeśli twórcą oprogramowania systemu głosowania jest podmiot drugiego sektora, to dochodzi do sytuacji, w której kluczowy dla funkcjonowania systemu demokratycznego proces jest kontrolowany przez instytucję komercyjną, nastawioną na zysk, działającą wedle logiki wolnego rynku, która

¹⁹³ G. Belote, H. Jones, J. Juang, *Threeballot in the Field*, <http://theory.lcs.mit.edu/classes/6.857/projects/threeBallotPaper.pdf>, 2006; M. Kutylowski, P. Kubiak, Z. Gołębiowski, F. Zagórski, *Elektroniczne systemy...*, s. 7–8.

¹⁹⁴ R.M. Alvarez, T.E. Hall, *Point, Click & Vote...*, s. 12.

¹⁹⁵ A.M. Oostveen, P. Besselaar van den, *Internet Voting...*, s. 65; P. Gomulkiwicz, *Wirtualne...*

niekoniecznie musi podpowiadać to, co jest słuszne z punktu widzenia dobra państwa¹⁹⁶. Ryzyko autonomizacji podsystemu informatycznego jest realne. Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał w 2009 roku wybory z użyciem Internetu za niekonstytucyjne między innymi ze względu na brak możliwości kontroli obywateli i państwa nad procesem zbierania i zliczania głosów, co zahamowało prace nad wdrażaniem tych systemów¹⁹⁷.

Poważnym problemem związanym z wyborami internetowymi na odległość jest potencjalnie łatwiejsze dokonanie sprzedaży głosu, niż w wyborach tradycyjnych¹⁹⁸. Głosowanie z użyciem Internetu pozwala uniknąć odpowiedzialności za sprzedanie głosu, bowiem transakcja może dokonać się za pomocą oprogramowania, które przejmuje kontrolę nad komputerem użytkownika, a głosujący może tłumaczyć się nieświadomością faktu działania na jego komputerze takiego programu. Ponadto może uniknąć odpowiedzialności karnej, gdy procedura sprzedaży głosów odbywa się na serwerze znajdującym się poza jurysdykcją danego państwa, nie ma więc możliwości ścigania. Jest to realne niebezpieczeństwo – według estońskich analityków w systemie SERVE możliwe i opłacalne byłoby kupowanie i sprzedaż głosów na dużą skalę¹⁹⁹. Z kolei w estońskim EstEVS sprzedaż głosów stała się nieopłacalna dzięki umożliwieniu wyborcy głosowania wielokrotnego, ponieważ rozwiązanie takie znacznie ogranicza pewność kupującego co do wywiązania się sprzedającego z umowy²⁰⁰.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że Internet jest czynnikiem erozji politycznej granic państwowych, bowiem funkcjonuje niezależnie od państw i z technicznego punktu widzenia trudno jest ograniczyć jego autonomię²⁰¹. Wdrażający głosowanie muszą liczyć się z faktem, że za sprawą Internetu wpływ na funkcjonowanie infrastruktury informatycznej mogą mieć również podmioty znajdujące się poza granicami państwa. Zapewnienie prawidłowego, niezakłóconego przebiegu wyborów przyjmuje wskutek tego wymiar międzynarodowy, zwielokrotnia konieczność zapewnienia właściwych środków bezpieczeństwa. Ma to szczególne znaczenie na obecnym etapie rozwoju Internetu, w którym widoczną tendencją jest

¹⁹⁶ *Stanowisko Stowarzyszenia Internet Society...*, s. 11–12.

¹⁹⁷ M. Chmielewski, *Wybory elektroniczne...*

¹⁹⁸ A.M. Oostveen, P. Besselaar van den, *Internet Voting...*, s. 65.

¹⁹⁹ M. Kutylowski, P. Kubiak, Z. Gołębiewski, F. Zagórski, *Elektroniczne systemy...*, s. 63.

²⁰⁰ P. Gomulkiwicz, *Wirtualne...*; M. Kutylowski, P. Kubiak, Z. Gołębiewski, F. Zagórski, *Elektroniczne systemy...*, s. 50.

²⁰¹ P. Maj, *Internet i demokracja. Ewolucja systemu politycznego*, Rzeszów 2009, s. 35.

rosnące upolitycznienie działań rozmaitych podmiotów, odkrywanie, że Internet staje się potężnym narzędziem mogącym służyć do prowadzenia skutecznej gry politycznej. Najnowszymi poznanymi przejawami tego rodzaju działań jest opisany wyżej robak Stuxnet, a także odkryta w marcu 2009 roku sieć, której publicyści nadali nazwę GhostNet²⁰². Podejrzewa się, że jest to narzędzie skonstruowane i wykorzystywane przez Chiny w celu zdobywania informacji na całym świecie. Dotychczas wykryto infekcję 1 295 komputerów w 103 krajach, zostały one zarażone przez wirus o nazwie GhostRat, który „podłączył” je do sieci GhostNet. Sieć GhostNet przejmuje całkowitą (choć niezauważalną) kontrolę nad komputerem, może przechwytywać wszelkie przychodzące i wychodzące z niego informacje, a także wykorzystywać urządzenia peryferyjne podłączone do komputera – takie, jak mikrofony i kamery²⁰³. Potencjalnie sieć GhostNet mogłaby zostać wykorzystana do manipulacji lub uniemożliwienia przeprowadzenia wyborów internetowych na odległość.

Głosowanie internetowe stwarza groźbę naruszenia zasady wolności głosowania. Nie można mieć pewności, czy takie głosowanie będzie wolne od presji osób trzecich – członków rodziny lub przełożonych w zakładzie pracy²⁰⁴. Problem ten jednak można rozwiązać tak jak uczyniono to w Estonii, dzięki wprowadzeniu możliwości wielokrotnego głosowania²⁰⁵.

Istnieje też ryzyko banalizacji aktu głosowania przez Internet. Obecność w lokalu wyborczym i oddawanie głosu jest w demokracjach rodzajem rytuału symbolicznie legitymizującego ten system, potwierdzającym jego wartość i cementującym obywateli²⁰⁶. Sprowadzenie głosowania do wpisania swojego kodu i kliknięcia w określonym miejscu strony internetowej redukuje wymiar symboliczny i wartość uczestnictwa, sprowadza wybory i demokrację do *game-show*²⁰⁷.

Jako mniej istotne potencjalne bariery wdrożenia internetowego głosowania można wskazać ryzyko zogniskowania się polityki na problemach

²⁰² Obszerny raport na temat GhostNet: *Tracking GhostNet. Investigating a Cyber Espionage Network*, „Information Warfare Monitor”, <http://www.scribd.com/doc/13731776/Tracking-GhostNet-Investigating-a-Cyber-Espionage-Network>, 29.03.2009, s. 1–53.

²⁰³ *China accused over global computer spy ring*, „The Guardian”, <http://www.guardian.co.uk/world/2009/mar/30/china-dalai-lama-spying-computers>, 30.03.2009; *Major cyber spy network uncovered*, „BBC News”, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7970471.stm>, 29.03.2009.

²⁰⁴ M. Usidus, *Czyj jest...*

²⁰⁵ M. Kutyłowski, P. Kubiak, Z. Gołębiewski, F. Zagórski, *Elektroniczne systemy...*, s. 50.

²⁰⁶ R.K. Gibson, *Internet Voting...*, s. 40.

²⁰⁷ Tamże, s. 40; M. Nowina-Konopka, *Elektroniczna...*, s. 4–5.

internetowego głosowania w sieci, jako wygodnym temacie zastępczym²⁰⁸. Inną przeszkodą może być obawa dominujących sił politycznych przed zmianą *status quo*; modyfikacja sposobu głosowania wywoła zapewne określone przemiany elektoratu (na przykład będą głosowali ci, którzy dotychczas tego nie czynili) i wyniki wyborów mogą być nieprzewidywalne dla obecnych elit²⁰⁹.

D. de Kerckhove podkreślał, że ludzkość jest nieprzerwanie tworzona i przetwarzana przez jej własne wynalazki²¹⁰. Wprowadzenie głosowania przez Internet może stać się katalizatorem zmian społecznych i politycznych. Wyniki przeprowadzonych analiz skłaniają do refleksji nad możliwymi scenariuszami przyszłości w efekcie zastosowania techniki głosowania internetowego we współczesnych demokracjach.

Badacze wskazują, że głosowanie z użyciem Internetu będzie wzmacniać demokrację przedstawicielską głównie poprzez zintensyfikowanie zaangażowania w politykę grup już w niej działających i wciągnięcie do uczestnictwa nowych grup nieuczestniczących dotychczas w polityce. Wielu badaczy zakłada, że zmiany (o ile nastąpią) będą powolne. Taki sposób myślenia określa się mianem technorealizmu²¹¹, teorii minimalnej zmiany (*minimal effect theories*)²¹² lub teorii normalizacji (*normalization theory*)²¹³. Ten sposób myślenia silnie identyfikuje się z udowodnioną empirycznie, klasyczną hipotezą Paula Lazarsfelda, głoszącą, iż media wzmacniają istniejące zachowania polityczne, lecz ich nie zmieniają²¹⁴. Umiarkowany optymizm badaczy reprezentujących ten nurt oparty jest przede wszystkim na wynikach badań ilościowych i jakościowych prowadzonych w Internecie na szerszą skalę od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Badacze zaliczani do tego nurtu na ogół wskazują, że Internet wzmacnia instytucje demokracji przedstawicielskiej

²⁰⁸ Problem ten dostrzegł: M. Usidus, *Czyj jest...* .

²⁰⁹ Bariere tę, choć nie w kontekście wyborów przez Internet, wskazał: P. Skwiecieński, *Spółczesność radosnych dzieciaków*, „Rzeczpospolita” 10.03.2010.

²¹⁰ D. de Kerckhove, *Powłoka kultury...*, s. 23.

²¹¹ A.G. Wilhelm, *Democracy in the Digital Age. Challenges to Political Life in Cyberspace*, Nowy Jork, Londyn 2000, s. 14–23.

²¹² P. Norris, J. Curtice, *The News Media and Civic Engagement*, <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/ACROBAT/ECPR98.PDF>, 23–28.03.1998, s. 3 oraz K. Newton, *Politics and the News Media: Mobilization or Videomalaise?*, [w:] R. Jowell (red.), *British Social Attitudes: the 14th Report, 1997/8*, Ashgate 1998.

²¹³ R. Gibson, S.J. Ward, *U.K. Political Parties and the Internet: 'Politics as Usual' in the New Media?*, „The Harvard International Journal of Press/Politics” 1998, nr 3, s. 14–38.

²¹⁴ Cyt. za: P. Norris, J. Curtice, *The News Media...*, s. 3.

oraz intensyfikuje partycypację polityczną²¹⁵. Nie należy oczekiwać, by scenariusz e-demokracji przedstawicielskiej rozwijał się żywiołowo, istotne jest wieloaspektowe wsparcie i stymulacja ze strony władz państwowych lub organizacji trzeciego sektora, a także czynne poparcie obywateli.

Niektórzy badacze uznają Internet za medium o większym potencjale wpływu na zmiany socjopolityczne i podkreślają, że dzięki niemu możliwe jest przekształcenie współczesnych demokracji przedstawicielskich w elektroniczną demokrację bezpośrednią (e-demokrację bezpośrednią). Wizja ta zaczęła się kształtować wraz z rozwojem technologii komputerowych, upowszechnieniem się komputerów osobistych i pojawieniem pierwszych usług sieciowych dla cywilów w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych. W skrajnie optymistycznym ujęciu ten sposób myślenia określony został przez Benjamina R. Barbera mianem scenariusza Panglossa (*Panglossian Scenario*)²¹⁶. Wizję tę wiąże B.R. Barber z samozadowoleniem oraz uproszczoną i fałszywą projekcją występujących obecnie trendów; nazywa ten scenariusz naiwnym i ahistorycznym, pełnym złudzeń odnośnie ludzkich zachowań w sferze polityki. Scenariusz Panglossa tkwi w przekonaniu, że skoro Internet umożliwi demokrację bezpośrednią, to jest to warunkiem wystarczającym do tego, aby ona zaistniała, wstępem do jej ziszczenia jest wdrożenie wyborów z użyciem Internetu. Scenariuszem bardziej stonowanym mieszczącym się jednak w wizji e-demokracji bezpośredniej jest scenariusz Jeffersona (*Jeffersonian Scenario*). B.R. Barber podkreśla, że demokracja jest formą rządów, która opiera się na informacji i komunikacji. Jest dlań oczywiste, że nowe technologie informacji i komunikacji mogą być korzystne dla demokracji i rozwijać ją, jednak w granicach ściśle określonych przez instytucje państwa, poprzestając na konsultacjach społecznych oraz debatach z użyciem Internetu²¹⁷. Dick Morris wyraża pogląd, że utopijna wizja Tomasza Jeffersona bazująca na zgromadzeniach obywateli i bezpośredniej partycypacji jest bliska ziszczeniu właśnie dzięki Internetowi. Badacz ten jest przekonany, że stopniowo do praktyki politycznej zaczną wkraczać cykliczne referenda, początkowo niewiążące, a kiedy przekroczona zosta-

²¹⁵ J. Corrales, *Lessons...*, [w:] *Democracy and the Internet...*, s. 35.

²¹⁶ Doktor Pangloss to postać niepoprawnego optymisty ze sztuki *Kandyd* Voltaira (wł. François-Marie Arouet). Przypuszcza się, że pierwowzorem dla Panglossa był filozof Gottfried Wilhelm Leibniz, który w swojej *Teodycei* argumentował, że żyjemy w najlepszym z możliwych światów.

²¹⁷ B.R. Barber, *Three Scenarios for the Future Technology and Strong Democracy*, „Political Science Quarterly” 1998–1999, nr 113 (4), s. 584.

nie określona bariera liczebności biorących w nich udział będą miały one nie tylko konsultacyjny, lecz decydujący charakter, zastępując instytucje demokracji pośredniej. Zmiany takie są nieuniknione, a internetowe referenda staną się dla obywateli tak zwyczajne, jak czynność codziennego czytania gazety lub używanie poczty elektronicznej; zmiany te, zajdą zarówno na szczeblu lokalnym, jak i ogólnopństwowym²¹⁸. Wielu badaczy demokracji krytykuje jednak te poglądy uważając, że wdrożenie demokracji bezpośredniej, w której katalizatorem zmian miałyby się stać umożliwienie obywatelom głosowania z użyciem Internetu jest niemożliwe, bowiem każda zmiana socjopolityczna wynika z realnej potrzeby, a tej u obywateli nie ma²¹⁹.

Niektórzy badacze ostrzegają przed rozwojem demokracji bezpośredniej, uznając, że może ona mieć negatywne skutki dla demokracji, gdy obywatele i władze wpadną w „pułapkę referendów” czyniąc je podstawowym mechanizmem podejmowania decyzji politycznych²²⁰. Elektroniczna demokracja bezpośrednia przerodzić może się łatwo w elektroniczną demokrację plebiscytną (e-demokrację plebiscytną) lub elektroniczny populizm (e-populizm)²²¹. Demokracja plebiscytna to forma demokracji opierająca się na instytucjach demokracji bezpośredniej i całkowitym lub częściowym – ale znacznym – zlikwidowaniu instytucji pośredniczących w tworzeniu prawa i sprawowaniu władzy. Badacze wskazują, że ten negatywny typ demokracji może być z technicznego punktu widzenia łatwo wdrożony w wielomilionowych społeczeństwach dzięki Internetowi²²². Wprowadzenie instytucji demokracji plebiscytarnej może skutkować poważnymi zakłóceniami ładu politycznego, doprowadzić do specyficznej

²¹⁸ D. Morris, *vote.com. How big-money lobbyists and the media are losing their influence, and the Internet is giving power back to the people*, Los Angeles 1999, s. 27–33, 141, 146.

²¹⁹ A. Malina, *Perspectives on citizen democratisation and alienation in the virtual sphere*, [w:] B.N. Hague, B.D. Loader (ed.), *Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age*, Londyn, Nowy Jork 1999, s. 38; E. Milner, *Electronic government: more than just a 'good thing'? A question of 'ACCESS'*, [w:] tamże, s. 70; P. Nixon, H. Johansson, *Transparency through technology: the internet and political parties*, [w:] tamże, s. 147–148; T. Locke, *Participation, inclusion, exclusion and netactivism: how the internet invents new forms of democratic activity*, [w:] tamże, s. 219.

²²⁰ R.M. Alvarez, T.E. Hall, *Point, Click & Vote...*, s. 15.

²²¹ Pojęcie demokracji plebiscytarnej szeroko omawia i porównuje z innymi formami demokracji: B.R. Barber, *Which Technology and Which Democracy?*, <http://web.mit.edu/mi-t/articles/barber.html>, 6.12.1998.

²²² I. Budge, *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge 1996, s. 59–74; D. Morris, *Direct Democracy and the Internet*, „Loyola of Los Angeles Law Review” 2001, nr 40 (3), s. 1033–1053.

formy totalitaryzmu polegającej na tyranii większości²²³. Największym zagrożeniem demokracji jawi się w tym kontekście zagarnięcie władzy przez większość i niedopuszczenie do głosu mniejszości. Zagadnienie to rozpatrywane jest na gruncie filozofii politycznej. Do współczesnej myśli politycznej pojęcie tyranii większości wprowadził Jan Stuart Mill. Autor ten uznaje ją za budzącą większą grozę, niż inne tyranie, pomimo tego, że nie szafuje ona tak srogimi karami. Tyrania większości pozostawia mniej dróg ucieczki jednostce, jest bardziej wszechogarniająca i sięga o wiele dalej w życie prywatne obywateli²²⁴. Obywatele tworzą wówczas w toku cyklicznych referendów prawa korzystne, co prawda dla każdego z osobna, lecz destrukcyjne z punktu widzenia całości politycznych i społecznych²²⁵. Wizję możliwej patologizacji demokracji wskutek powstania i utrzymywania się tyranii większości analizuje Richard K. Moore. Jeśli lud ulegnie kuszącej wizji bezpośredniego sprawowania władzy politycznej, wówczas efektem będzie nie tylko chaos polityczny, lecz również poważne naruszanie i niszczenie ładu społecznego i ekonomicznego²²⁶. E-demokracja plebiscytarna przypomina stan, w którym pozbawiono władzy oficerów na statku i o jego kursie decydują głosujący pasażerowie²²⁷.

Część autorów wyraża obawy, że wdrożenie internetowego głosowania mogłoby stać się czynnikiem atrofii demokracji przedstawicielskiej. Coraz bardziej skomplikowane procedury głosowania, nierównomierny poziom informatyzacji społeczeństwa, niepewne bezpieczeństwo i tajność głosu, banalizacja aktu głosowania oraz utrata bezpośredniej kontroli nad procesem wyborczym przez państwo i obywateli doprowadzić może do zniechęcenia do uczestnictwa w wyborach, politycznego cynizmu i obojętności, odmowy podejmowania jakichkolwiek wysiłków w sferze polityki, a więc do elektronicznej apatii (e-apatii).

Najbardziej pesymistyczny scenariusz przewiduje, że Internet może zostać wykorzystany w celu prowadzenia systematycznej i tajnej inwigilacji obywateli przez władzę, doprowadzając do powstania elektronicznego totalitaryzmu (e-totalitaryzm). Już teraz badacze przestrzegają przed pułapką interaktywnej polityki – zjawiskiem polegającym na doskona-

²²³ F. Spagnoli, *Homo Democraticus. On the Universal Desirability and the Not So Universal Possibility and Human Rights*, Londyn 2003, s. 319.

²²⁴ J.S. Mill, *O wolności*, Warszawa 1999.

²²⁵ B.E. Cain, *The Internet in the (Dis)Service of Democracy*, „Loyola of Los Angeles Law Review” 2001, nr 40 (3), <http://llr.lls.edu/volumes/v34-issue3/cain.pdf>, s. 1005–1021.

²²⁶ R.K. Moore, *Democracy and cyberspace*, [w:] *Digital Democracy...*, s. 50.

²²⁷ M.L. Dertouzos, *What Will Be. How The New World of Information Will Change Our Lives*, Nowy Jork 1997, s. 216.

łym rozpoznaniu wyborcy dzięki jego uczestnictwie w sieci i dzięki temu możliwości manipulowania nim²²⁸. W literaturze przedmiotu często przywołuje się model Panoptikonu stworzony przez brytyjskiego myśliciela Jeremy'ego Benthama. Panoptikon to architektoniczny projekt budowli mieszczącej idealne więzienie, tak pomyślane, by strażnik mógł obserwować więźniów, sam nie będąc przez nich widziany²²⁹. Model ten dostarcza inspiracji współczesnym badaczom Internetu. Podobieństwo pomiędzy Panoptikonem a systemami nadzoru bezpośredniego wykorzystującymi Internet przedstawił między innymi Tom Bringall; głosi on nadejście Nowego Panoptikonu, nazwanego nowym ze względu na możliwość niezauważalnego śledzenia dowolnie wybranych użytkowników Internetu²³⁰. Z kolei David Lyon²³¹ oraz Mark Poster²³² nazywają przewidywany, przyszły stan rzeczy Superpanoptikonem. Według tych badaczy wizja wszechogarniającego nadzoru może się ziścić, ponieważ zniknęły bariery technologiczne, które dotychczas stały temu na przeszkodzie. Ciągłe i wszechstronne, monitorowanie życia obywateli przypuszczalnie, zdaniem D. Lyona, doprowadzi do powstania państwa nadzoru (*surveillance state*). Instytucja państwa na przestrzeni wieków zawsze rościła sobie pretensje do wszechwiedzy, lecz dopiero obecnie nowoczesne technologie pozwalają na praktyczną realizację tej wizji²³³. Autorzy wyróżniają dwie grupy zagrożeń, które w niedługim czasie mogą stać się fundamentem dla sprawowania totalitarnej kontroli nad społeczeństwem dzięki zastosowaniu internetowej technologii. Po pierwsze, są to programy monitorujące bieżącą działalność obywateli w Internecie, a po drugie – bazy

²²⁸ K. Krzysztofek, *Polityka i demokracja w społeczeństwie informacyjnym. Wizje 'cyberdemokracji'*, [w:] J. Lubacz (red.), *W drodze do społeczeństwa informacyjnego*, Warszawa 1999, s. 87.

²²⁹ Panoptikon został opisany przez J. Benthama w serii listów opublikowanych w 1791 roku: J. Bentham, *Panopticon or the Inspection House*, [w:] M. Bozovic (ed.), *The Panopticon Writings*, Londyn 1995, s. 29–95. Więcej na temat historii powstania koncepcji Panoptikonu oraz inspiracji nim współczesnych badaczy: C. Pease-Watkin, *Bentham's Panopticon and Dumont's Panoptique*, „Panoptikoa”, <http://eprints.ucl.ac.uk/archive/00000656/01/9.3cpwpan.pdf>, 2002, s. 25–36 oraz s. Werret, Potemkin and the Panopticon: Samuel Bentham and the Architecture of Absolutism in Eighteenth Century Russia, http://eprints.ucl.ac.uk/archive/00000648/01/4.Potemkin_and_the_Panopticon.pdf, 1999.

²³⁰ T. Bringall III, *The New Panopticon: The Internet Viewed as a Structure of Social Control*, „Theory & Science”, 2002.

²³¹ D. Lyon, *The Electronic Eye. The Rise of Surveillance Society*, Minneapolis 1994, s. 37.

²³² M. Poster, *Critical Theory and Poststructuralism: In Search of a Context*, Nowy Jork 1989 oraz tenże, *The Mode of Information*, Cambridge 1990.

²³³ D. Lyon, *The Electronic Eye...*, s. 31.

danych, do których trafiają informacje o wszelkich sferach ich życia²³⁴. W odniesieniu do pierwszej grupy zagrożeń można mówić o *omniprezenencji* państwa, czyli jego wszechobecności dzięki systemowi elektronicznych oczu i uszu, zaś drugą grupę można określić mianem *omniscjencji*, to jest wszechwiedzy państwa o obywatelach, uzyskiwanej dzięki obrazowi każdego obywatela w elektronicznych bazach danych. Wyróżnione rodzaje zagrożeń nie wyczerpują potencjalnie istniejącego pola kontroli politycznej wskutek zastosowania nowych technologii²³⁵. Zagrożenia te Roger Clarke określa mianem *dataveillance*. Pojęcie to jest zestawieniem dwóch słów dane (*data*) oraz nadzór (*surveillance*) i oznacza nadzór sprawowany nad obywatelami za pomocą zbieranych o nich danych²³⁶.

Groźba ziszczenia się scenariuszy pesymistycznych – e-demokracji plebiscytarnej, e-apatii, e-totalitaryzmu – skłaniałby do natychmiastowego zaprzestania prac nad głosowaniem z użyciem Internetu i jednocześnie zaniechaniem rozwijania innych form uczestnictwa obywateli w polityce za pośrednictwem tego medium. Z drugiej strony obietnice wzmocnienia demokracji przedstawicielskiej, a nawet wdrożenie na szerszą skalę form demokracji bezpośredniej sprawiają, że ryzyko wydaje się warte podjęcia. Eksperci próbując odnaleźć się między dwiema skrajnymi wizjami – wdrożenia lub zakazania głosowania za pośrednictwem Internetu – proponują, by rozwijać tę technologię, ale w sposób ściśle ograniczony, na niewielką skalę²³⁷. Rozwiązanie to nazywają „trzecią drogą” rozwoju internetowego głosowania. Polega ona na tym, by głosowanie z użyciem Internetu wdrażać w niewielkim zakresie – testować je na grupach takich jak niewidomi, znajdujący się za granicą, chorzy przebywający stale w domach²³⁸. Stosowanie eksperymentów o niewielkim zasięgu i w wyborach o mniejszym znaczeniu politycznym, w ściśle kontrolowanych warunkach, pozwoliłoby na wyeliminowanie odkrytych i poznanie jeszcze nieujawnionych zagrożeń. Warto przy tym pamiętać o istotnych

²³⁴ A. Giddens, *The Nation State and Violence*, Berkeley 1987, s. 14–15, 175 i n. Podobny podział zaproponowali polscy badacze w artykule: P. Mazurek, J.M. Zając, K. Rakocy, *Między inwigilacją a uwiedzeniem. Użytkownicy Internetu wobec praktyk gromadzenia i przetwarzania danych*, „Studia Socjologiczne” 2007, nr 3 (186), s. 147–148.

²³⁵ Potencjalne, przyszłe zagrożenia związane z nowoczesnymi technologiami identyfikuje w raporcie dla Parlamentu Europejskiego: S. Wright, *An Appraisal of Technologies of Political Control*, <http://www.statewatch.org/news/2005/may/steve-wright-stoa-rep.pdf>, 6.01.1998.

²³⁶ R. Clarke, *The Resistable Rise of the National Personal Data System*, „Software Law Journal” 1992, nr 5, s. 29–59.

²³⁷ R.M. Alvarez, T.E. Hall, *Point, Click & Vote...*, s. 14.

²³⁸ Tamże, s. 27.

cechach Internetu, które warunkują powodzenie tego typu przedsięwzięć – wdrażanie nowych rozwiązań powinno odbywać się siłami nie tylko państwa (tzw. strategia *top-down*), ale również obywateli i organizacji trzeciego sektora (strategia *bottom-up*), ze szczególnym uwzględnieniem zaawansowanych użytkowników Internetu.

STRESZCZENIE

W niniejszym artykule podjęto próbę oceny wpływu głosowania przez Internet na demokrację przedstawicielską. We wstępie dokonano przeglądu występujących w literaturze przedmiotu pojęć związanych z elektronicznym głosowaniem, a także przeprowadzono analizę eksperymentów nad internetowym głosowaniem oraz ocenę ich efektów. Następnie przedstawiono argumenty wykorzystywane przez zwolenników tego sposobu głosowania. W kolejnej części artykułu omówiono bariery rozwoju wyborów z użyciem Internetu na trzech płaszczyznach: technicznej, społecznej i politycznej. Wyróżniono pięć scenariuszy ewolucji głosowania internetowego: elektroniczną demokrację przedstawicielską (e-demokrację przedstawicielską), elektroniczną demokrację bezpośrednią (e-demokrację bezpośrednią), elektroniczną demokrację plebiscytarną (e-demokrację plebiscytarną), elektroniczną apatię (e-apatię) i elektroniczny totalitaryzm (e-totalitaryzm).

Daniel Mider

INTERNET VOTING AND DEMOCRACY

Internet voting prospects of development and its' influence on representative democracy is the aim of analysis in hereby paper. In preface main terms and concepts of electronic voting used in the literature is ordered and defined. The first part of the article consists of Internet voting experiments review by country and evaluation of its effects. Analysis of arguments and expectations of remote Internet voting zealots is the main theme of the second part of the article. Subsequently the most important barriers for development of this way of voting is discussed on technical, social and political areas. Article ends with considerations about future of democracy in remote Internet voting context. Following types of possible long-term scenarios are marked out: representative electronic democracy (*representative e-democracy*), direct electronic democracy (*direct e-democracy*), electronic plebiscitary democracy (*plebiscitary e-democracy*), electronic apathy (*e-apaty*) and electronic totalitarianism (*e-totalitarianism*).

Olgierd Annusewicz

Celebrytyzacja polityczna

SŁOWA KLUCZOWE:

celebrytyzacja, komunikacja polityczna, wizerunek, marketing polityczny

Od mniej więcej 2008 roku w polskich dyskusjach politycznych i o polityce pojawiają się często komentarze o istnieniu, czy też erze „postpolityki”. Prekursorką w promowaniu tego hasła była prawdopodobnie prof. Jadwiga Staniszkis, ale i inni obserwatorzy życia politycznego popularyzowali tezę, iż we współczesnej polityce bardziej chodzi o sprawną komunikację, unikanie działań mogących osłabić wizerunek, czy narazić na stratę w sondażach, niż o realizację wielkich planów politycznych, rzeczywistych reform, działania „merytorycznego”. Bez względu na to, ile jest racji w takiej diagnozie, można się przyjrzeć ciekawemu zjawisku, które wyrosło na kanwie owej postpolityki i zdaje się być coraz częstsze: celebrytyzacji politycznej.

Celebrytyzacja sama w sobie jest zjawiskiem zachodzącym w obrębie kultury masowej. Aktorzy, muzycy, osoby świata mody i *showbiznesu* stają się sławni nie dzięki swojej działalności zawodowej, ale poprzez osobiste zachowania, spotkania, sposób ubierania, miejsce spędzania wakacji, etc. Jest to w pewnym sensie konsekwencją starej perswazyjnej maksymy, że jeśli chcemy kogoś do czegoś przekonać, to najpierw musimy przekonać do siebie samych. I wierni tej zasadzie artyści – na całym świecie – przy okazji wydawania płyt, premier spektakli i filmów oraz innych wydarzeń, które do sukcesu potrzebują szerokiej widowni, starają się ją zdobyć środkami nie tylko artystycznymi. Nie bez znaczenia jest także funkcjonowanie na rynku prasy tzw. tabloidów. Te, adresowane do szerokiej

i niewymagającej publiczności media, chętnie pokazują życie prywatne celebrytów. Co więcej, istnieje na rynku medialnym cała gama czasopism i programów telewizyjnych skoncentrowanych wyłącznie na życiu gwiazd. Zarówno tabloidy, jak i magazyny typu *people*, cieszą się ogromną popularnością i czytelnictwem przewyższającym klasyczne gazety, czy tygodniki opinii, podczas gdy średnia miesięczna sprzedaż tygodników takich jak „Polityka”, „Wprost”, „Newsweek Polska”, czy „Przekrój” zwykle nie przekracza 160 tysięcy, to magazyny takie, jak „Party”, „Życie Gwiazd”, „Show”, czy „Viva” rozchodzą się w nakładach około 400 tysięcy¹ każdy. Jeśli więc spojrzeć na proces celebrytyzacji z perspektywy ekonomicznej – w szczególności tendencji równoważenia popytu przez podaż – jest ona zjawiskiem całkowicie zrozumiałym. Możemy tu mówić o marketingowym podejściu, informacje z życia prywatnego mają służyć zdobyciu sympatii dla artysty i zainteresowania dla jego dzieła.

Celebrytyzacja polegać więc będzie na wzmocnieniu pozycji artystycznej i zwiększaniu popularności przy pomocy informacji o życiu prywatnym. W skrajnym przypadku będzie ona oznaczała sławę pochodzenia osobistego, a nie profesjonalnego. Możemy bowiem wskazać na trzy typy celebrytów, czyli znanych osób świata popkultury:

- prawdziwe gwiazdy,
- gwiazdy niedokończone,
- gwiazdy z nikąd.

To, co je od siebie odróżnia, to stopień, w jakim do ich sławy przyczyniają się wydarzenia z ich życia artystycznego, a w jakim informacje osobiste. I tak, prawdziwe gwiazdy to osoby o znaczącym dorobku, które traktują celebrytyzację jako element dodatkowy, wspierający jedynie popularność działań artystycznych². Zdarza się jednak, że artyście nie udaje się osiągnąć sukcesu w wymiarze sztuki, jednak wykorzystuje szansę zdobycia zainteresowania publiczności swoim życiem osobistym. Ten typ celebryty – gwiazda niedokończona – buduje swoje życie artystyczne na informacjach z życia osobistego. Bez zainteresowania mediów jego sprawami prywatnymi nie byłoby szans na uzyskanie zainteresowa-

¹ Por. dane Związku Kontroli Dystrybucji Prasy opracowane przez portal wirtualnedia.pl: <http://www.wirtualnedia.pl/artykul/show-goni-party-gala-w-dol-o-25-proc>, <http://www.wirtualnedia.pl/artykul/traci-wprost-i-przekroj-gazeta-polska-w-gore-o-145-proc>, 2.11.2010

² Często w kontraktach gwiazd znajdują się klauzule zobowiązujące aktorów, czy muzyków do udziału w kampaniach promocyjnych swoich dzieł, a to często oznacza wizyty w programach telewizyjnych, czy wywiady udzielane także magazynom typu *people*, czy *lifestyle*.

nia twórczością. Ostatni typ celebryty – gwiazda z nikąd to przypadek osoby znanej wyłącznie ze względu na sprawy osobiste, o takich osobach mawia się, że są znane z tego, że są znane. W ich przypadku często właśnie przypadki prywatne stają się szansą na zrobienie kariery, niekiedy także artystycznej.

Skoro świat marketingu politycznego od lat z powodzeniem absorbuje zjawiska, narzędzia i techniki marketingu komercyjnego³, było nieuniknione pojawienie się zjawiska celebrytyzacji także w świecie polityki. Odbywa się bowiem stopniowe przenoszenie akcentów komunikacji publicznej polityków z tematów wyłącznie politycznych na te niepolityczne, najczęściej właśnie prywatne. Wyborcy dowiadują się już nie tylko szczegółów z życia zawodowego polityków z ewentualną wzmianką o stanie cywilnym i liczbie dzieci, ale otrzymują pełen (albo tak ma im się przynajmniej wydawać) obraz człowieka, na którego będą oddawać swój głos w wyborach. Najpopularniejsze wątki prywatne eksploatowane w kampaniach wyborczych to oczywiście rodzina, jednak coraz częściej dowiadujemy się również (a czasem jedynie) o zainteresowaniach polityków, stanie ich zdrowia, sposobach spędzania wolnego czasu, uprawianych sportach, poznajemy także tajemnice kuchni, podziału domowych obowiązków, etc. Politycy goszczą już nie tylko na łamach gazet codziennych i tygodników opinii, ale i pojawiają się w przestrzeni dotąd zarezerwowanej dla gwiazd *showbiznesu*: zasiadają obok nich w programach typu *talk-show*, są przedmiotem zainteresowania *paparazzich*, ich zdjęcia zdobią okładki kolorowych magazynów.

Celebrytyzacja w polityce jest zrozumiała i do pewnego stopnia uzasadniona z dwóch powodów: po pierwsze, wyborcy mogą chcieć rzeczywiście lepiej poznać kandydatów na ważne urzędy, osoby, którym powierzają swoje głosy. Owo poznanie polityków oznacza więc również sprawdzenie, jakim on lub ona jest człowiekiem. Jeśli dobrym – pojawia się szansa na zaufanie ze strony głosujących. Jeśli wrażenie jest negatywne – nawet najlepszy program polityczny może nie pomóc w zbudowaniu zaufania i uzyskaniu wyborczego poparcia. W momencie, w którym pierwszy polityk zaczął zabiegać o sympatię elektoratu, to samo musieli uczynić pozostali. Po drugie, celebrytyzacja otwiera dla polityków nowy, niezwykle silny i wpływowy kanał komunikacji – media typu *people* i *lifestyle*. Przy

³ Por. szerzej: O. Annusewicz, *Marketing polityczny – pytania i kontrowersje. Główne zagadnienia podejmowane w angielskiej i amerykańskiej literaturze przedmiotu*, [w:] E. Pietrzyk-Zieniewicz (red.), *Scena polityczna i media: miraż sukcesu, ryzyko autoprezentacji*, Warszawa 2004, s. 98 i n.

istotnie dużym nakładzie i sprzedaży tego typu magazynów pojawia się szansa na pozyskanie nowych zwolenników alternatywną metodą pozabawioną przynależnej polityce atmosfery kłótni i sporu, często przepełnionej negatywnymi emocjami. Może się okazać, że osoba dotąd nieaktywna politycznie, unikająca prasy codziennej i tygodników opinii sięgnąwszy po najnowszy numer ulubionego magazynu pozna człowieka będącego politykiem oraz kandydatem i postanowi na niego zagłosować.

Warto bliżej przyjrzeć się zarysowanemu wyżej mechanizmowi perswazyjnemu celebrytyzacji politycznej. Polega on na zdobywaniu poparcia dla polityka poprzez prezentowanie postaw, zachowań i działań prowadzonych w innych rolach społecznych. Jest to często także element na tyle przyciągający uwagę społeczeństwa, że przestaje ono zwracać uwagę na ewentualne nieudane decyzje i negatywne postępowania o charakterze *stricte* politycznym. Należy także zwrócić na specyfikę wspomnianych wyżej typów magazynów. Otóż, gdy się przyjrzeć bliżej artykułom, wywiadom i zdjęciom publikowanym w tego rodzaju prasie, to cechą wspólną będzie pozytywny, życzliwy stosunek redakcji do opisywanych osób. I choć nie wzbudza to prawdopodobnie obiekcji, jeśli chodzi o piosenkarzy, czy aktorów, to jednak dla polityków jest to niezwykle istotne. Często wystawieni na falę krytyki opozycji i mediów, jedyne uspokojenie znajdują właśnie w życzliwych wywiadach magazynów typu *people*. Nie sposób nie zwrócić także uwagi na nastawienie czytelnika w kontekście jego zdolności do krytycznego postrzegania komunikatów ukazujących się w mediach. Można założyć, że osoba biorąca do ręki „Politykę”, „Wprost”, czy „Gazetę Polską” interesuje się polityką, ma więc pewną wiedzę i osobiste doświadczenia z nią związane. Jest więc czytelnikiem świadomym, analizującym czytane treści pod kątem ich znaczenia politycznego i ewentualnego wpływu na własne preferencje wyborcze. Tymczasem ktoś sięgający po kolorowy magazyn nie spodziewa się w nim treści o charakterze politycznym (czego oczekuje się wręcz od tygodników opinii), nie jest więc przygotowany na ich krytyczną analizę, jest po prostu mniej czujny i łatwiej – bo niepolitycznie – jest go zdobyć.

Podsumowując, polityczny celebryta to osoba, która prowadząc działalność polityczną wspiera się swoją prywatnością, ale to także ktoś, kto istnieje w świadomości publicznej głównie ze względu na zachowania pozapolityczne, prywatne. Jak widać pojawia się tutaj konieczność wartościowania na swoistej skali politycznego „celebrytyzmu”. Jeśli bowiem ograniczyć definicję tylko do jej pierwszej części, to należało by przyjąć, że każdy polityk, który choćby w minimalnym stopniu eksponuje publicznie swoją prywatność staje się celebrytą. Można więc zadać pytanie – co

w tym złego, że będąc osobą publiczną pokazuje się ze swoją rodziną, czy informuje o sposobie spędzania wakacji? Teoretycznie tym podobne kwestie nie powinny mieć wpływu na jakość sprawowania państwowych urzędów przez polityka i wobec tego należałoby poniechać komunikowania na tych płaszczyznach. Niemniej jednak, wspomniana wyżej kultura masowa i niesione przez nią wzorce marketingowe, a także uwarunkowania wynikające z tradycji społecznej sprawiają, że ludzie (a więc wyborcy) interesują się obszarami nie tylko związanymi z działalnością publiczną. Istnieje nie tylko popyt na informacje z życia prywatnego, ale wręcz potrzeba bliższego poznania polityka, któremu wyborca ma powierzyć swój głos, zaufać mu. Z tej zatem perspektywy samo wspieranie się prywatnością w komunikowaniu politycznym nie musi być niczym niepożądanym. Wszystko zatem będzie zależeć od owej skali celebrytizmu, na której drugim biegunie znajdują się postaci budujące (lub tego próbujące) swoją pozycję polityczną głównie na wątkach osobistych (podobnie jak „gwiazdy z nikąd”), co można ocenić jako sytuację o cechach patologicznych z punktu widzenia systemu politycznego. Należy bowiem określić jako negatywną ewentualną sytuację, w której podejmowane są próby kształtowania preferencji politycznych obywateli wyłącznie za pomocą prywatnych informacji z życia polityków. Gdyby takie próby były powszechnie skuteczne, byłoby to groźne dla demokracji, mielibyśmy bowiem do czynienia z rządami sławnych mężów, posiadaczy eleganckich samochodów, bywalców rautów i byłyby to jedyne cechy, jakie można by przypisać politykom w takiej sytuacji. We współczesnej polityce – także polskiej – taki skrajny typ politycznego celebryty „gwiazdy z nikąd” raczej nie występuje (lub ewentualne próby zaistnienia w ten sposób w polityce kończą się niepowodzeniem), należałoby wszakże zastanowić się nad zjawiskiem politycznego celebrytizmu i spróbować wskazać na taki punkt na skali, po którego przekroczeniu mielibyśmy do czynienia z patologią.

Wydaje się, że istotnymi zmiennymi na skali celebrytizmu będą:

- **forma w dzieleniu się przez polityków swoją prywatnością z opinią publiczną i ewentualne przekraczanie granic ekspresji** – politycy (niezależnie od swojej często bardzo merytorycznej działalności politycznej) sięgający po zachowania celebryckie muszą się liczyć z ryzykiem zdominowania ich prawdziwie politycznych dokonań przez formę i ekspresję zachowań prywatnych. Z punktu widzenia wpływu na część elektoratu będzie to niewątpliwie korzystne, jednak dotychczasowi zwolennicy danego polityka mogą odwrócić się do niego z tych samych powodów, dla których pojawili się nowi. W takich przypadkach pozostaje jedynie ocena odwołująca się do poczucia

dobrego smaku i także swego rodzaju rachunku zysków i strat liczonych w głosach wyborców, którzy zwabieni atrakcyjną informacją polubią polityka i zechcą na niego zagłosować i tych, którzy urażeni zachowaniem osoby, którą dotąd popierali, zmieniają obiekt politycznej admiracji. Niewątpliwie w miarę liberalizowania się społecznych norm zachowań kolejne odsłony prywatności polityków będą przyjmowane z postępującą tolerancją.

- **proporcja pomiędzy komunikowaniem poglądów i działań *stricte* politycznych a eksponowaniem prywatności** – wydaje się, że właśnie znalezienie i utrzymywanie właściwych relacji pomiędzy tradycyjnymi komunikatami politycznymi a postpolitycznym zdobywaniem sławy pochodzenia osobistego może stanowić klucz do sukcesu, jakim byłoby utrzymanie dotychczasowych wyborców i zdobycie nowych właśnie przy pomocy celebryzacji. Z oczywistych względów skala celebryzmu nie posiada prostej i łatwo definiowalnej podziałki, nie widać więc możliwości wskazania „złotego” równania owych proporcji. Można jednak zaryzykować tezę, że jeżeli prywatność polityka zaczyna dominować (zarówno, jeśli chodzi o ilość komunikatów, jak i ich wyrazistość) jego działalność polityczną to granica jest przekraczana.

Eksploatowanie prywatności w działalności w działalności publicznej, w szczególności dla zdobycia politycznego poparcia wyborców – jak napisano wyżej – jest więc już realnością, codziennością. Spróbujmy zatem przyjrzeć się wybranym postaciom polityki i ocenić, w jakim stopniu i z jakim skutkiem, wykorzystują oni celebryzację jako narzędzie kształtowania preferencji politycznych wyborców.

Lech Wałęsa, Aleksander Kwaśniewski, Lech Kaczyński, Bronisław Komorowski

Jeśli przyjrzeć się bliżej polityce zarządzania prywatnością czterech wybranych w wyborach powszechnych Prezydentów RP to okazałoby się, że dość oszczędnie gospodarują oni informacjami o charakterze osobistym, a jeśli już to robią, to jest to element całościowej strategii komunikowania politycznego. I tak Lech Wałęsa proaktywnie nie wykorzystywał wątków prywatnych w polityce, poza faktami, które znane były Polakom na długo przed nastaniem jego prezydentury właściwie nie można było się dowiedzieć niczego nowego, może z wyjątkiem pasji, z jaką Lech Wałęsa grał w tenisa stołowego. Był to jednak niewiele znaczący element w porównaniu z jego aktywnością polityczną. Także w czasie kampanii wyborczych (zarówno tej zwycięskiej z 1990 roku, jak i dwóch przegra-

nych w latach 1995 i 2000) głównymi tematami była historia, dokonania i legenda lidera Solidarności.

Zgola inaczej wyglądała już kampania wyborcza i prezydentura Aleksandra Kwaśniewskiego, który nie tylko publicznie tańczył w rytm piosenki z gatunku disco-polo. Prezydent Kwaśniewski był w Polsce prekursorem, jeśli chodzi o relacje z mediami poza politycznymi – jako pierwszy polityk (wraz z żoną Jolantą Kwaśniewską) udzielił w roku 1999 roku obszernego wywiadu miesięcznikowi „Twój Styl”, w którym opowiadał, jakie są jego ulubione dania świąteczne, jak wychowuje swoją córkę (np. ile wynosi jej kieszonkowe), czego nauczyli go jego rodzice, czy to, jaki sport chciałby uprawiać⁴. W kolejnych latach on sam jednak dość oszczędnie pokazywał się publicznie (wyjątkami były mecze tenisa, czy kibicowanie Adamowi Małyszowi w czasie turniejów w skokach narciarskich w Planicy), pilnie strzegł też prywatności swojej nastoletniej wówczas córki⁵.

Podobnie oszczędnie swoją prywatnością dzielił się z opinią publiczną Lech Kaczyński, nie zawahał się jednak w czasie kampanii 2005 roku opublikować billboardu, na którym prezentował się z całą swoją rodziną: żoną, córką, ówczesnym zięciem i wnuczką (co ciekawe, na plakacie tym nie wystąpił jego brat Jarosław). Postrzegany jako urzędnik, którego sławę zapoczątkował wizerunek szeryfa wypracowany w czasie pełnienia funkcji ministra sprawiedliwości w rządzie Jerzego Buzka, tym plakatem mocno „ocieplił” swój wizerunek pokazując swoją prywatną stronę. W latach swojej prezydentury, w czasach kłopotów wizerunkowych związanych z pozostawaniem w konflikcie z rządem Platformy Obywatelskiej, wspierany był natomiast przez żonę, Marię Kaczyńską, która w wywiadach „zdradzała” kulisy życia prezydenta pokazując jego samego jako ciepłego, dobrego i troskliwego męża i ojca. Do grupy zachowań o charakterze celebryckim można także zaliczyć słynną kolację z okazji rocznicy ślubu, na którą Lech Kaczyński zaprosił nie tylko żonę, ale i fotoreporterów „Faktu”. Były to jednak, jak zaznaczono wyżej, przypadki sporadyczne i w żaden sposób nie przekraczające granic ekspresji.

Z kolei Bronisław Komorowski, nie tylko w czasie kampanii publicznie pochwalił się rodziną (z którą zasiadał do stołu na kadrach swoich spotów wyborczych), ale i wielokrotnie – prawdopodobnie dla odróżnienia od Jarosława Kaczyńskiego – wspominał o liczbie posiadanych

⁴ „Twój Styl” 1999, nr 12.

⁵ Aleksandra Kwaśniewska rozpoczęła celebrycką karierę dopiero po zakończeniu studiów, startując w 2006 roku w III edycji popularnego telewizyjnego show „Taniec z Gwiazdami”.

dzieci. Rodzina była jednak w czasie kampanii wyborczej jedynym obecnym w niej wątkiem prywatnym. Niezwykle jednak ciekawy okres – pod tym względem – prezydentury Bronisława Komorowskiego to czas, gdy jako prezydent elekt przebywał na swojej działce w miejscowości Buda Ruska (o niej też zresztą wspominał w kampanii). Nowowwybrana głowa państwa fotografowana była przez wszechobecnych fotografów, czego efektem były codzienne fotorelacje z wakacji w Budzie Ruskiej. Wartościowym z punktu widzenia wizerunku było to, iż owe relacje przedstawiały B. Komorowskiego jako zwykłego, normalnego, znającego życie obywatela, dobrego sąsiada, rowerzystę, pływaka, żeglarza⁶.

Wojciech Olejniczak

Wojciech Olejniczak, już jako były lider Sojuszu Lewicy Demokratycznej, w czasie kampanii przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku ubiegał się o mandat z okręgu warszawskiego. Tym, co miało mu pomóc w wygranej, była okładka tygodnika „WPROST” z 4 maja 2009 roku, na której zaprezentował się z rozpiętą koszulą i widoczną klatką piersiową. Okładka była wprawdzie ilustracją artykułu „Politycy wylaszczają się do Brukseli” pokazującego wizerunkowe przemiany grupy kandydatów do PE, to jednak nagi tors lidera lewicy przyciągnął największe zainteresowanie, na plan dalszy w tej sytuacji zszedł polityczny program Olejniczaka.

Kazimierz Marcinkiewicz

Przypadek byłego premiera rządu Prawa i Sprawiedliwości jest szczególny z kilku względów, przede wszystkim zaś z tego powodu, iż zarówno błyskotliwy rozkwit popularności Kazimierza Marcinkiewicza, jak i jego upadek jako polityka, stały się za przyczyną celebrytyzacji. Premier Marcinkiewicz niezwykle chętnie dzielił się z mediami swoją prywatnością i udanie łączył obowiązki szefa rządu z dostarczaniem dziennikarzom i fotoreporterom atrakcyjnych tematów: relacje z dziećmi, wspólne mieszkanie z synem w willi premierowskiej, udział w studniówce, relacje z zawodów w jeźdźeniu quadami. Niezwykle popularny w kraju premier, po odejściu z urzędu przegrał wybory na prezydenta Warszawy w 2006 roku i w na początku 2007 roku wyjechał do Londynu, gdzie rozpoczął pracę w Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju. Dotąd chwalcący wartości rodzinne, kiedyś członek prawicowego Zjednoczenia Chrześci-

⁶ Por. A. Fiedorowicz, M. Świąchowicz, *Prezydenckie ustawki w Budzie*, „Przekrój” 2010, nr 32.

jańsko Narodowego, na początku 2008 roku ogłosił, że odszedł od żony i rozpoczął życie u boku innej kobiety. To zdarzenie nie byłoby niczym niezwykłym, gdy Kazimierz Marcinkiewicz nie zdecydował się upublicznić swojego nowego związku na szeroką skalę. I tak po serii wywiadów prasowych i telewizyjnych, sesjach zdjęciowych z miodowego miesiąca na Wyspach Kanaryjskich, kolejnych publikacjach na osobistym blogu Izabeli Olchowicz-Marcinkiewicz, były premier zaprzestał działań o charakterze politycznym ograniczając swoją aktywność do publicznego dzielenia się swoją prywatnością. Przypadek byłego premiera Prawa i Sprawiedliwości jest o tyle znamieny, iż dobrze ilustruje negatywne strony celebrytyzacji – zaburzenie proporcji w działalności publicznej i publicznym epatowaniu prywatnością stopniowo doprowadził do utraty popularności i wiarygodności politycznej.

Donald Tusk

Donald Tusk jako premier koncentruje swoje wysiłki w obszarze komunikacji politycznej na informowaniu i promowaniu prac swojego rządu. Niewątpliwie, najczęstsza sceneria, w której możemy go oglądać, to konferencje prasowe, wystąpienia w Sejmie, czy wywiady w programach publicystycznych. Mimo to premier Tusk wie, jak zdobywać sympatię przy pomocy prywatnych zachowań i informacji. Wzorem amerykańskich polityków – jeszcze przed wygranymi w 2007 roku wyborami – gościł w programie telewizyjnym Kuby Wojewódzkiego, udzielił wywiadu dwutygodnikowi „Viva”⁷, wspierał swoją córką uczestniczącą (podobnie jak Aleksandra Kwaśniewska) w TVN-owskim, popularnym „Tańcu z Gwiazdami”. Gdy został szefem rządu już sporadycznie pokazywał się od strony prywatnej – choć udzieleniem kilku wywiadów wsparła jego wizerunek żona, Małgorzata Tusk⁸. Gdy na początku 2009 roku urodził mu się wnuk, premier powstrzymał się początkowo przed eksponowaniem tego faktu, jednak tuż przed Wigilią wziął udział w sesji zdjęciowej ukazującej całą rodzinę – w tym wnuka i dziadka – przy świątecznym stole⁹.

⁷ Por. M. Walaszczyk, „Viva”, czyli polityka z upudrowanym nosem, Dziennik.pl: <http://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/133762,viva-czyli-polityka-z-upudrowanym-nosem.html>, 09.11.10.

⁸ Por.: np. MAŁGORZATA TUSK – Premier pisze: Kocham Cię, wywiad z Małgorzatą Tusk, „Gala” 8.01.08, artykuł dostępny także w Internecie: <http://www.gala.pl/gwiazdy/wywiady/zobacz/artykul/malgorzata-tusk-premier-pisze-kocham-cie.html>, 09.11.10.

⁹ Por. W. Ferlecki, *Politycy tańczący z kolorową prasą*, „Rzeczpospolita” 9.02.2010, artykuł dostępny także w Internecie: <http://www.rp.pl/artykul/82677,431589-Politycy-tanczaczy-z-kolorowa-prasa.html>, 09.11.2010.

Janusz Palikot

Dość często w komentarzach pojawia się teza, że także Janusz Palikot jest politycznym celebrytą. Gdy jedna przyjrzeć się bliżej jego działalności przez pryzmat definicji celebrytyzacji wskazaną w niniejszym tekście, to należałoby raczej stwierdzić, iż lider Ruchu Poparcia Palikota jest raczej tabloiderem aniżeli celebrytą. Sam Palikot nie koncentruje uwagi opinii publicznej na swoim życiu prywatnym, oczywiście wiadoma jest jego sytuacja rodzinna i problemy z byłą żoną, jednak on sam raczej stara się zajmować innymi politykami. Janusz Palikot uprawia raczej politykę w stylu taboidu – co podobnie, jak celebrytyzację, można zaliczyć jako kolejne zjawisko charakterystyczne dla postpolityki. Tym właśnie są wydarzenia w rodzaju prowadzenia prowokacyjnego bloga, organizowanie publicznego czytania rozprawy doktorskiej Lecha Kaczyńskiego, publiczne spożywanie alkoholu z małych butelek, przynoszenie do studia telewizyjnego świńskiej głowy, posługiwanie się silnie nacechowanym emocjonalnie językiem. Owa tabloidyżacja polityki polega zatem na upraszczaniu treści komunikacji politycznej i sprowadzaniu jej do operowania rekwizytami, organizowaniu happeningów i prowokacji, co ma powodować podejmowanie decyzji wyborczych głównie na kanwie emocji wywoływanych przez tabloidową prasę i polityków. Powinno być to jednak przedmiotem innych niż ta analiz.

Zakończenie

Do oceny szans i zagrożeń związanych ze zjawiskiem celebrytyzacji polityki należy podchodzić z rozwagą. Z jednej bowiem strony niewątpliwie wiąże się ono z ograniczaniem roli klasycznego dyskursu politycznego opartego o merytoryczny spór idei, wartości, ale i konkretnych rozwiązań prawnych, społecznych, czy gospodarczych. Co więcej, upraszcza proces komunikacji politycznej, bazując głównie na odwoływaniu się do najprostrzych emocji związanych z sympatią bądź antypatią wynikających głównie (jeśli nie wyłącznie) z działań pozapolitycznych osoby ubiegającej się o polityczne stanowisko. Nie sposób jednak nie zauważyć, że mechanizmy celebrytyzacji pozwalają politykom na dotarcie do zupełnie nowych grup elektoratu, a pozyskanie sympatii elektoratu może mieć istotne znaczenie dla wyborczego sukcesu. Kolejnym efektem ubocznym jest ewentualny wzrost zainteresowania polityką – tak, jak zwiększa się liczba osób uprawiających dyscyplinę sportu, w której sukces odnosi lubiany zawodnik, tak i polityką mogą zainteresować się osoby powodo-

wane właśnie pozytywnymi emocjami, których obiektem jest aktor sceny politycznej. Kluczem do zachowania równowagi i wykorzystania pojawiających się oraz uniknięcia zagrożeń jest – jak już wyżej wspomniano – zachowanie odpowiednich proporcji klasycznego (opartego o meritum) komunikowania politycznego oraz umiar w formie funkcjonowania jako polityczny celebryta.

STRESZCZENIE

Artykuł poświęcony jest analizie zjawiska celebrytyzacji politycznej. Autor definiując je umieszcza w szerokim instrumentarium postpolityki. Politycy szukając szans na zdobywanie głosów w wyborach oprócz posługiwania się klasyczną komunikacją polityczną prezentującą merytoryczne programy i argumenty w politycznych sporach, starają się także budować swoją sławę i zyskiwać sympatię elektoratu posługując się informacjami o charakterze prywatnym. Artykuł jest zilustrowany polskimi przykładami celebrytyzacji politycznej.

Olgierd Annusewicz

CELEBRITIZATION OF POLITICS

Article is devoted to analysis of celebritisation of politics. Author defines the term and proposes to treat celebritisation as a tool of modern politics, also called „postpolitics”. Politicians seeking chances to get out votes apart from using traditional political communication, presenting substantial programs and thesis in political debate, try to build their fame and gain sympathy of voters using privacy. Text is illustrated with examples taken from current polish politics.

Karolina Churska-Nowak

Wpływ komercjalizacji na procesy polityczne w Polsce

SŁOWA KLUCZOWE:

marketing polityczny, profesjonalizacja, komercjalizacja, „sprzedawanie polityki”, postawy konsumpcyjne, polityka lokalna

STUDIA I ANALIZY

Od marketingu ekonomicznego do politycznego

Marketing jako dziedzina wiedzy jest dyscypliną młodą, która przez dłuższy czas miała przede wszystkim wymiar praktyczny. W tej płaszczyźnie, związanej z działaniem na rynku, początkowo rozwijał się marketing dóbr konsumpcyjnych (*customer marketing*). W kolejnych dziesięcioleciach wkraczał on m.in. na rynek dóbr inwestycyjnych (*industrial marketing*), organizacji typu *non profit* (*non profit marketing*), podmiotów sektora usług (*service marketing*)¹. Wraz z upływem lat metody i techniki marketingowe włączano także do innych, pozaekonomicznych obszarów działalności². Poszerzenie pola marketingu na inne dziedziny, doprowadziło do sytuacji, w której stosują go organizacje i podmioty, które *sensu stricto* nie wytwarzają towarów i usług, jak i te które nie są nastawione na zysk. W ten sposób odkryto zastosowanie marketingu na rynku partii politycznych i kandydatów.

W latach 50., w USA po raz pierwszy zaczęto wykorzystywać w kampaniach politycznych radio i telewizję. Specjalista od reklamy Rosser

¹ A. Limański, I. Drabik, *Marketing w instytucjach non-profit*, Warszawa 2007, s. 49–50. O etapach rozwoju koncepcji marketingu: D. Castenow, *Nowy marketing w praktyce*, Warszawa 1996, s. 56–59.

² Istotny przełom w jego funkcjonowaniu zwiastowała definicja P. Kotlera i S. Levyego z 1969 roku. Zob.: Ph. Kotler, S.J. Levy, *Broadening the Concept of Marketing*, „Journal of Marketing” 1969, vol. 33, nr 1, January, s. 10–15.

Reeves, jako pierwszy wypracował pogląd, że „jeżeli spoty komercyjne mogą sprzedawać produkty, to mogą również sprzedawać polityków”³. W ten sposób specjaliści od reklamy z nowojorskiej Maddison Avenue zastąpili szefów partii i począwszy od wyborów z 1952 roku zajęli się promowaniem kandydatów w kolejnych wyborach. Rozwój marketingu politycznego początkowo polegał na adoptowaniu do rywalizacji politycznej wybranych technik i narzędzi sprawdzonych na rynku komercyjnym, później zaś wiązał się z zastosowaniem całościowego podejścia do prowadzenia kampanii (zgodnie z założeniami orientacji marketingowej)⁴. Profesjonalizacja kampanii wyborczej, w porównaniu z innymi światowymi demokracjami, postępowała najszybciej i najbardziej w Stanach Zjednoczonych⁵. Dlatego w kontekście ewolucji komunikowania politycznego pojawiają się m.in. takie terminy, jak profesjonalizacja, modernizacja, marketyzacja, personalizacja, a coraz częściej amerykanizacja⁶, jako kategorie wskazujące na rosnącą specjalizację podejmowanych działań.

W wymiarze teoretycznym marketing polityczny powstaje na styku dwóch dziedzin: nauk politycznych i ekonomii⁷. W ten sposób kształtuje się nowa dyscyplina, traktująca o wpływanu na zachowania wyborców,

³ W związku z sukcesami kampanii komercyjnych, Roser Reeves zasugerował, że jeżeli Amerykanie uwierzyli, że środek przeciwbólowy Anacin pozbawi ich migreny, dlaczego nie zacząć w ten sam sposób sprzedawać polityki? Sprawdzianem były wybory prezydenckie doby 1952 roku, w których starli się demokratą Adlei Stevenson i republikanin gen. Dwight Eisenhower. Szerzej: M. Kolczyński, J. Sztumski, *Marketing polityczny. Kształtowanie indywidualnych i zbiorowych opinii, postaw i zachowań*, Katowice 2003, s. 94–95.

⁴ Analizując rozwój marketingu politycznego w USA, Philip Maarek, mówi o narodzinach, wskazując na okres pomiędzy wyborami prezydenckimi w latach 1952–1960, okresie dorastania (pomiędzy rokiem 1964 a 1976) oraz do dojrzałości, która trwa od początku lat osiemdziesiątych. P.J. Maarek, *Political Marketing and Communication*, London 1995, s. 7. Uznaje się, iż w pełni marketingowa orientacja została zastosowana w kampaniach amerykańskich przełomu lat 80. i 90.

⁵ Tam narodziły się dziedziny wiedzy, które zapoczątkowały rozwój branży reklamowej i *public relations*, tam po raz pierwszy wykorzystano narzędzia badania opinii publicznej, jak również wprowadzono techniki reklamy politycznej i marketingu. Także rewolucje w dziedzinie rozwoju mediów, związane ze zwiększaniem się ich technologicznych możliwości, miały miejsce na kontynencie amerykańskim (tj. min. rewolucja telewizyjna, telekomunikacyjna).

⁶ Ekspansja marketingu politycznego w innych krajach jest określana mianem „amerykanizacji”. M. Scammell, M. Scammell, *Designer Politics. How Elections are Won*, London 1995, s. 291.

⁷ Należy podkreślić, że marketing polityczny ma charakter interdyscyplinarny, korzystając także z teorii z zakresu socjologii, psychologii, antropologii, językoznawstwa i innych.

w warunkach konkurencyjnego rynku. Korzysta się w niej, przede wszystkim, z narzędzi komercyjnych, adoptując je do prowadzenia działalności politycznej. Kategorie ekonomiczne, takie jak zysk, rynek, produkt, klient, transakcja są używane do opisywania zjawisk i procesów politycznych. Wkroczenie marketingu do polityki, a więc sfery poparcia, powoduje jej „urynkowienie”⁸, w sensie metaforycznym – albowiem zaczyna się ją traktować jako przestrzeń rywalizacji, na której zaczynają obowiązywać reguły wolnego rynku⁹. Sama zbitka słowna „marketing polityczny” sugeruje, iż łączy on ze sobą przede wszystkim dwa dyskursy (ekonomiczny i polityczny), jednak należy pamiętać, że nie może być mowy o prostym przeniesieniu instrumentów z jednej sfery do drugiej. Podkreślenia wymagają zwłaszcza różnice w funkcjonowaniu rynku komercyjnego i politycznego¹⁰, w związku z którymi, marketing polityczny znajduje się na progu wypracowywania własnej metodologii i pojęć odrębnych wobec jego komercyjnego odpowiednika.

„Urynkowienie” polskiej polityki

W krajach Europy Zachodniej proces „urynkowienia” działalności politycznej, w tym w sferze polityki lokalnej, zaczął nasilać się na przełomie lat 60 i 70. XX w., natomiast w Europie Środkowej i Wschodniej początki „komercjalizacji”¹¹ polityki obserwuje się od początku lat 90. XX w.

⁸ Szerzej na temat procesu urynkowienia, marketingu polityki, zob. m.in. L. Szczegóła, *Polityka jako marketing*, [w:] B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki*, t. 2, Warszawa 2003, s. 257–273.

⁹ Autorem, który jako pierwszy zaproponował rozumienie i definiowanie polityki, kampanii wyborczych jako swego rodzaju rynku na którym wyborcy podejmują warunkowane ekonomicznie, racjonalne decyzje był Antony Downs (*An Economic Theory of Democracy*, New York 1957).

¹⁰ Szerzej nt. różnic między marketingiem politycznym a rynkowym: A. Lock, P. Harris, *Political marketing – vive la difference*, „European Journal of Marketing” 1996, 30 (10/11), s. 21–30.

¹¹ W Polsce działania marketingowe na szeroką skalę zaczęły się rozwijać dopiero w latach 90. XX w., z uwagi na liberalizację handlu zarówno zagranicznego, jak i liberalizację prowadzenia działalności gospodarczej. W ujęciu słownikowym „komercjalizacja” oznacza podporządkowanie działalności przedsiębiorstw, instytucji prawom rynku, zasadom komercyjnym, dążenie do rentowności, przynoszenia zysku, co przywołuje często negatywne konotacje (związane z koncentracją uwagi tylko na zysku, odrzucanie wyższych wartości i stawianie celów handlowych nad artystycznymi, naukowymi etc.). *Słownik współczesnego języka polskiego*, Wilga, Warszawa 1996, s. 396. *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2007, s. 486.

Zauważalna na Zachodzie po drugiej wojnie światowej tendencja do odrzucania ideologicznego nastawienia na rzecz pragmatyzmu, pojawiła się w odniesieniu do polskich ugrupowań stosunkowo późno, co jest bez wątpienia skutkiem autorytarnej przeszłości (charakteryzującej się brakiem wolnej konkurencji w polityce) a także dopiero kształtującego się systemu partyjnego. Niewątpliwie jednak, konsekwentnie od 1989 roku, demokracja polska – tak na poziomie krajowym, jak i lokalnym – rozwija się zgodnie z tendencjami rządzącymi procesem wyborczym w skonsolidowanych demokracjach zachodnich, absorbując instrumenty pragmatyczne i rynkowe. Kształtowane postawy konsumpcyjne (także wobec polityki) stanowią w pewnym stopniu efekt zabiegów socjotechnicznych¹², związanych z internalizacją pewnych wartości, norm i przyjmowaniem nowych wzorców zachowań.

Procesy westernizacyjne wiązały się ściśle z rozprzestrzenianiem się wpływów amerykańskiej polityki i stylu jej uprawiania na Europę¹³. Najpełniejszym ich wyrazem było coraz powszechniejsze stosowanie metod marketingu politycznego w kampaniach wyborczych i strategiach działania poszczególnych ugrupowań oraz kandydatów. Co znamienne, użycie środków marketingu politycznego znalazło zastosowanie nie tylko na szczeblu centralnym państwa, ale również na szczeblu polityki lokalnej – najpierw gminnej, a następnie (wraz z utworzeniem powiatów i samorządowych województw) również powiatowej i samorządowego województwa. Mówiąc o ewolucji polskich kampanii, wymienia się pewne kryteria, które pozwalają mierzyć poziom ich profesjonalizacji, amerykańkanizacji¹⁴. Zawiera się w nich także trend komercjalizacji. Zjawiskiem związanym bezpośrednio z wprowadzeniem podejścia marketingowego do polityki jest bowiem stosowanie w rywalizacji wyborczej wzorców sprawdzonych w kampaniach ekonomicznych, na rynku komercyjnym¹⁵.

¹² Szerzej nt. socjotechniki jako procesu rozszerzonej reprodukcji porządku społecznego zob. m.in.: P. Pawełczyk, *Socjotechniczne aspekty gry politycznej*, Poznań 2007, s. 75–105.

¹³ M. Jeziński, *Marketing polityczny a procesy akulturacyjne. Przypadek III Rzeczypospolitej*, Toruń 2004, s. 36.

¹⁴ Szerzej o kryteriach amerykańkanizacji pisze m.in.: W. Schulz, *Komunikacja polityczna. koncepcje teoretyczne i wyniki badań empirycznych na temat mediów masowych w polityce*, Kraków 2006, s. 141–142.

¹⁵ Polityczny konsumeryzm dotyczy tego w jaki sposób społeczeństwo postrzega działania polityczne, jak traktuje wytwory systemu politycznego, odnosi się także do aktywności społecznej, sfery zachowań wyborczych. Adaptacja filozofii marketingowej do polityki powoduje wzrost konsumeryzmu, upadek obywatelstwa. Szerzej: D.G. Lilleker, *Key Concepts In Political Communication*, London, Thousand Oaks, New Delhi 2006, s. 59–63; 151–157.

Kampania wyborcza organizowana jest wtedy na wzór komercyjnych kampanii reklamowych, zaś rynek demokracji staje się miejscem transakcji rynkowych, które zawierane są na podobieństwo transakcji biznesowych.

Kampania wyborcza jako mechanizm, który wykorzystują partie lub kandydaci w dążeniu do maksymalizacji zysków wyborczych, wymaga zastosowania odpowiedniej strategii w aspekcie finansowym, organizacyjnym i promocyjnym¹⁶. W absorpcji marketingu politycznego w Polsce można jednak zauważyć cechy odbiegające od zasad pozyskiwania klientów w sferze komercyjnej, czego przykładem była niechęć – w pierwszym okresie po 1989 roku – „do traktowania wyborów w kategoriach gry czy zabawy i utrzymująca się wciąż na wysokim poziomie aksjologizacja konfliktów i podziałów społecznych”¹⁷. Pragmatyzm, orientacja marketingowa były traktowane jako przejaw czy symptom zdrady, braku rozumienia narodowych interesów. To sprawiało, iż badacze we wczesnej fazie rozwoju demokracji w III RP mówili o występowaniu zjawiska propagandy a nie marketingu w polskim procesie politycznym, z drugiej zaś strony zgłaszano postulat „nieupolityczniania” samorządu terytorialnego. Zwłaszcza na początku lat 90. nowoczesne, pragmatyczne podejście do prowadzenia działań wyborczych nie spotykało się z pozytywnym odbiorem zarówno części elit politycznych jak i elektoratu. Wielu polityków podkreślało swój negatywny stosunek do rozwoju marketingu politycznego i związanego z tym traktowania poszczególnych polityków z zastosowaniem analogii z rynku komercyjnego – jako „produktów” politycznych. Ów brak dystansu do polityki, unikanie sięgania w kampaniach po przekaz humorystyczny to cechy, które do tej pory charakteryzują polską scenę polityczną. Niewątpliwie polityka podlegająca prawom rynku zrywa z romantycznym modelem służby lokalnym wspólnotom, narodowi i państwu, preferuje model demokracji rynkowej, stając się specyficzną sferą biznesu w świecie rozpadających się autorytetów, wartości, hierarchii.

¹⁶ S. Drobczyński, *Czynniki wpływające na sukces wyborczy podczas kampanii wyborczej*, [w:] S. Drobczyński, M. Żyromski (red.), *Rola wyborów w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Poznań 2004, s. 87.

¹⁷ Pojęcie cnoty politycznej było bowiem w Polsce zabarwione cechami bojownika, konspiratora, niezłomnego romantycznego bohatera, zgodnie z logiką walki. W tym ujęciu postępowanie zgodne z zasadami marketingowymi stanowiło symptom zdrady, niepojmowania narodowych interesów i wartości. P. Pawelczyk, D. Piontek, *Socjotechnika w komunikowaniu politycznym*, Poznań 1999, s. 92.

Współczesna polska polityka zdaje się ewoluować właśnie w kierunku demokracji rozumianej jako transakcja¹⁸ (wyraźnie widać tu kierunek ewolucji przywództwa politycznego: od etosowego do transakcyjnego). Symboliczna pod tym względem jest wypowiedź jednego z polskich polityków: „jestem człowiekiem do wynajęcia”¹⁹. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z faktu, iż w globalizującym się i komercjalizującym świecie politycy – bez względu na to, czy funkcjonują na szczeblu centralnym czy lokalnym – nie są w stanie zdobyć władzy i utrzymać jej innymi, tradycyjnymi metodami. Muszą więc podejmować próby adaptacji do zachodzących zmian.

Konsekwencje „komercjalizacji” dla procesu politycznego

Postępowanie zgodne z zasadami marketingu politycznego oznacza użycie odpowiednich instrumentów, zastosowanie metod zgodnych z procedurą poszczególnych etapów kampanii. Komercjalizacja wyborów wpływa natomiast na charakter uprawiania polityki i wiąże się z podporządkowaniem wszystkich celów zwycięstwu wyborczemu²⁰. Pozytywną konsekwencją tego procesu jest niewątpliwie profesjonalizacja działań²¹. Można powie-

¹⁸ We współczesnym marketingu politycznym coraz istotniejszą rolę zaczynają odgrywać działania z zakresu *public relations*, a więc kładące nacisk – długofalowo – na kształtowanie odpowiednich relacji z klientem, na drodze współpracy dialogu i zaufania. Założenia te odpowiadają koncepcji marketingu relacyjnego, w którym istotna jest nie sama transakcja, ale relacje z klientem – wyborcą. Szerzej o koncepcji marketingu relacyjnego (CRM, *custom oriented marketing*): P. Kotler, *Marketing*, Poznań 2005, s. 52–53.

¹⁹ T. Bodio, *Polityka jako sztuka bycia wybranym*, [w:] B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki...*, s. 251–252.

²⁰ Wskazuje się na wiele negatywnych skutków wynikających z wprowadzenia metod marketingowych do polityki. Analogia między rynkiem ekonomicznym i politycznym, porównywanie i traktowanie wyborców jako konsumentów może bowiem doprowadzić do odwrócenia się ich od procesu politycznego, co w konsekwencji może powodować erozję jego legitymizacji i reprezentacji. Zob. m.in. R.M. Perloff, *Elite, Popular, and Merchandised Politics*, [w:] B.I. Newman (ed.), *Handbook of Political Marketing*, London, New Delhi 1999, s. 70.

²¹ Przemiany o charakterze profesjonalizacyjnym wyrastają z dążeń organizacji politycznych do maksymalizacji efektywności w kształtowaniu zachowań wyborczych (przez racjonalizację i optymalizację własnych poczynań w kampanii). Zmiany te są odpowiedzią na proces mediatyzacji polityki, która wiąże się z koniecznością dostosowywania działalności politycznej do wymogów funkcjonowania mediów masowych (które są wyznaczone m.in. przez trendy tabloidyzacji, skandalizacji, wizualizacji, negatywizmu). Aby dotrzeć do wyborców – co gwarantują media – trzeba umieć w sposób profesjonalny

dzieć, że za pomocą coraz bardziej zracjonalizowanych, dopracowanych instrumentów dąży się do wywierania wpływu na elektorat. Wszystko w tym mechanizmie działa i jest zaplanowane, wzorem wyścigów „Formuły 1”, ale nie można zapominać, że cel jest irracjonalny, analogicznie jak w marketingu ekonomicznym, zawsze chodzi o wywołanie określonych emocji. Niewątpliwie kompleksowe i zgodne z metodologią opracowaną w marketingu ekonomicznym podejście do komunikacji z wyborcami sprawia, że polityka staje się też bardziej skuteczna w sensie dotarcia do wyborcy, techniki marketingu umożliwiają bowiem precyzyjne określenie jego profilu i dobranie do niego odpowiednich kanałów promocji i dystrybucji. Zgodnie z tym trendem kolejne kampanie w Polsce to przykłady stosowania coraz lepszych i bardziej różnorodnych technik marketingowych. Począwszy od 1989 roku kolejne wybory powszechne: prezydenckie, parlamentarne i samorządowe to świadectwa stosowania strategii marketingowych na coraz większą skalę.

Wkroczenie prawa podaży i popytu, pojawienie się instrumentów ekonomicznych w polityce jest gwarancją skuteczności, niemniej niesie ze sobą określone konsekwencje dla funkcjonowania systemu²². Wraz z rozwojem tego procesu, pojawił się problem związków i relacji, jakie kształtują się na styku ekonomii i specyficznej sfery kultury, jaką jest polityka. Zasadnicza różnica między marketingiem politycznym i ekonomicznym wynika z charakteru i specyfiki funkcjonowania obu sfer. Inne są bowiem zadania, które stawia sobie ekonomia, inne zaś przyświecają działalności politycznej, która przynajmniej w tradycyjnym ujęciu powinna się wiązać z wprowadzaniem programów, które mają na celu poprawę warunków życia społeczeństwa. Mówi się w tym kontekście o nieprzystawalności kryteriów ekonomicznych (orientacja na zysk) do sfery polityki, która jest oparta na wartościach, i w której istotną rolę odgrywają kryteria ideologiczne. Zwraca się uwagę na fakt, iż podejście pragmatyczne stoi w sprzeczności z samą koncepcją, ideami polityki. Najważniejszy zarzut związany z urynkowaniem polityki wiąże się z uznaniem założenia, iż moralnie naganne jest stosowanie w tym obszarze (którego podstawowym zadaniem powinna być realizacja pewnych celów systemowych, dla

wywierać wpływ na media. M. Mazur, *Tendencje i cechy procesu profesjonalizacji kampanii wyborczych*, [w:] J. Fras (red.), *Uczestnictwo w wyborach i kampaniach wyborczych po 1989 roku*, Wrocław 2009, s. 81–89.

²² Jedną z nich są rosnące koszty kampanii – wskazuje się bowiem, że wydatki na profesjonalne marketingowe działania, także w polityce, zaczynają dorównywać wydatkom największych korporacji przeznaczonych na kampanie dóbr i usług.

dobra wspólnego), technik przeniesionych z marketingu komercyjnego²³. Podważa się w tym kontekście samą koncepcję „sprzedawania” polityki, za pomocą takich samych narzędzi jak te, które stosuje się w odniesieniu do mydła, płatków śniadaniowych czy innych produktów komercyjnych²⁴. Dowodzi się, że rosnąca rola komunikowania reprezentuje rozszerzenie kapitalistycznych stosunków społecznych w szczególności stosunków konsumpcji na sferę polityczną. W tym procesie „polityka stała się sztuczna i zdegenerowana. Polityków sprzedaje się publiczności, podobnie jak mydło i samochody. Zagadnienia polityki publicznej, jeżeli w ogóle są uwzględniane, coraz częściej znajdują swój wyraz i omówienie w trzydziestosekundowych spotach – wartości rynkowe przeniknęły, sprzedawanie polityki”²⁵. Z tej perspektywy wyobrażenie, że „demokracja ma coś wspólnego z interesem publicznym jest iluzją, ponieważ dokonujemy naszych wyborów politycznych na takich samych podstawach i w wyniku stosowania tych samych technik perswazji co wyboru pasty do zębów”²⁶.

Obywatel demokratycznego państwa, nie dokonuje więc racjonalnych wyborów, które poprzedza dogłębna analiza programów, ale staje się konsumentem polityki. Partie polityczne, komitety wyborcze wyborców, prezentują mu różne opcje programowe w sposób podobny do tego, w jaki firmy oferują konsumentom konkurencyjne produkty, w efekcie o jego wyborze decyduje sprawność w ich doręczaniu, a nie ich zawartość. W takiej koncepcji polityka zostaje sprowadzona do zdobycia rynku

²³ A. Limański, I. Drabik, *Marketing...*, s. 52.

²⁴ W odpowiedzi na kampanię D. Eisenhowera z 1952 roku, w ramach której wyemitowano pierwsze polityczne reklamówki telewizyjne, jego przeciwnik A. Stevenson, stwierdził, iż „idea, że można reklamować kandydatów do najwyższych urzędów jak płatki śniadaniowe, jest najwyższą zniewagą dla procesu demokratycznego” (co nie przeszkadzało mu w tym samym czasie w korzystaniu z usług doradców politycznych). S. Fox, *The mirror makers: A history of American advertising and its creators*, New York 1984, s. 310, cyt. za: T. Płudowski, *Telewizyjna reklama polityczna w amerykańskich wyborach prezydenckich*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, nr 2.

²⁵ H. Schiller, *Information and the Crisis Economy*, Norwood 1984, s. 117, cyt. za: B. Mc Nair, *Wprowadzenie do komunikowania politycznego*, Poznań 1998, s. 61–62.

²⁶ Poprzez wzrastającą rolę technik i instrumentów marketingu politycznego obywatele stają się w coraz większym stopniu konsumentami polityki, nie zaś jej aktywnymi twórcami, korzystającymi z praw i wypełniającymi obowiązki obywatelskie wobec wspólnoty. Absorpcja konsumpcyjnej postawy powoduje, iż na rynku polityki jednostka wybiera jeden towar: partię czy kandydata – czyniąc to pod naciskiem czy wpływem wielkich kampanii reklamowych i marketingowych. Nie ma tu miejsca na zastanawianie się nad obywatelskimi kompetencjami, umiejętnością oceny i analizy alternatywnych programów ani zdolnością dokonywania racjonalnego wyboru.

politycznego, przede wszystkim poparcia wyborców. Rynkiem tym żądzą prawa popytu i podaży, a oferowany towar wymaga odpowiedniej promocji. „Bycie wybranym staje się celem samym w sobie, a nie środkiem prowadzącym do realizacji tradycyjnego przesłania polityki – roztropnej realizacji wspólnego dobra”²⁷. Celem tak rozumianej polityki jest zdobycie i utrzymanie władzy, liczy się więc ilość zdobytych głosów, siła poparcia, zaś racje elektoratu są na ogół traktowane instrumentalnie. Oddala to proces demokratyczny od ideałów teoretyków, głoszących postulaty wolnego i racjonalnego wyboru jako podstawy funkcjonowania tego systemu, albowiem za pomocą komercyjnych narzędzi, w czasie trwającego 30 sekund spotu lub 8 sekundowego *soundbite’a* dużo łatwiej jest sprzedawać nie politykę (w sensie pewnych postulatów, rozwiązań, idei), ale polityków (a dokładniej ich wykreowane przez konsultantów wizerunki). Istotny wpływ na rozwój tego zjawiska ma oczywiście pojawienie się telewizji, która do dziś dominuje w dyskursie politycznym, niemniej wprowadzenie marketingowej orientacji do polityki z pewnością pogłębia ten proces, dostarczając do domów wyborców profesjonalnie przygotowane, silnie oddziałujące na emocje przekazy. Ich bohaterami są oczywiście, zgodnie z trendem personalizacji i w związku z rosnącą rolą wizerunku, politycy (i to w wymiarze ich życia pozapolitycznego, osobistego), rzadziej polityka, a więc ich poglądy czy stanowisko w konkretnych sprawach.

Z drugiej jednak strony zwraca się uwagę na fakt, że zastosowanie marketingu i rosnące wykorzystanie przekazu telewizyjnego w kontakcie z wyborcami przyczynia się do upowszechnienia polityki. Przestaje ona być domeną elit politycznych, a staje się dostępną już na poziomie gminy. Proces postępującej komercjalizacji, zjawisko sprzedawania i „urynkawiania” polityków i ich programów sprawiają, iż o zagadnieniach politycznych zaczyna się mówić w sposób prosty i zrozumiały dla wszyst-

²⁷ Tadeusz Bodio zauważa, że w ostatnich dziesięcioleciach, pod niemalym wpływem rozwoju marketingu, kształtuje się nowy rodzaj polityki w społeczeństwach demokratycznych, bądź budujących demokrację. Określa ją mianem „polityki bez ideologii”. Jej ojczyzną są Stany Zjednoczone. W „tej koncepcji ideologią jest walka o zdobycie i utrzymanie władzy. Zwłaszcza w okresie kampanii wyborczych od umiejętnego wykorzystania instrumentarium marketingowego niejednokrotnie zależą losy wyborów. Konsekwencją stosowania takiego podejścia jest relatywizm moralny, w którym zacierają się granice między sferą prywatną a publiczną. Słuszną ideologią staje się ta, która pozwala zdobyć poparcie elektoratu. Mamy więc do czynienia z kolejną atrakcyjną, a zarazem niezwykle wyrafinowaną i niebezpieczną mutacją makiawelizmu w demokratycznych szatach. Szerzej: T. Bodio, *Polityka jako sztuka...*, s. 250–251.

kich, czy przynajmniej dla większości²⁸. Zdaniem jego zwolenników marketing polityczny zwiększa wiedzę wyborcy, dostarczając mu informacji niezbędnych do podjęcia decyzji wyborczej (nie ma przy tym większego znaczenia, czy chodzi o wybór wójta czy Prezydenta RP), albowiem takie przekazy mają nie tylko charakter perswazyjny, ale i informacyjny, co znacznie poprawia skuteczność komunikacji pomiędzy partiami a wyborcami. Ponadto postawienie w centrum uwagi odbiorcy i jego potrzeb czyni proces polityczny bardziej demokratycznym, ograniczając w pewnym stopniu działalność samorządowych, polityków w zakresie głoszenia niepopularnych idei i wdrażania niecieszących się poparciem społecznych programów. Wyborca jest podmiotem działań politycznych, ponieważ wymiana wartości na rynku politycznym wymaga jego udziału, a nawet jest od niego uzależniona.

Zdaniem przeciwników doprowadza to jednak do sytuacji, w której strategicznym założeniem partii politycznych staje się dogodzenie rynkowi, sformowanie produktu zgodnie z gustem klienta, niezależnie od racjonalności takich działań. W związku z faktem, iż opinia publiczna jest analizowana za pomocą badań opinii, kampania wyborcza – poczynając od wyborów radnych, a kończąc na wyborach Prezydenta RP – staje się swego rodzaju „ćwiczeniem w marketingu”, którego narzędzia stosuje się wobec elektoratu. Krytycy twierdzą, że te zjawiska są niebezpieczne dla procesu demokratycznego. Jeżeli politycy stają się bardziej wrażliwi na opinię publiczną wynikającą z badań, stają się zakładnikami tej opinii w procesach formułowania programu, podejmowania decyzji²⁹. Prowadzona w oparciu o zasady komercyjne polityka staje się bowiem w pewnym stopniu cynicznie odpowiadać na wymogi medialności i popularności (zawarte w wynikach badań rynku). Wpływa to z kolei pośrednio na inne trendy obserwowane we współczesnych kampaniach, związane z faktem, że forma zaczyna górować nad treścią³⁰, zaś wizerunek polity-

²⁸ Przeciwnicy twierdzą, że infantylicyzacja i uproszczenie, często nawet spłylenie przekazu politycznego, czyni go czytelnym i zrozumiałym dla obywateli stawiając sobie za cel dostarczanie krótkotrwałej rozrywki masowemu wyborcy, niosąc przesłanie, iż polityki nie należy traktować zbyt poważnie. W tym nurcie D. Piontek i P. Pawełczyk zauważyli, że marketing polityczny stanowi „apogeum komercjalizacji i infantylicyzacji sposobu rekrutacji elit politycznych i ich kontaktów ze społeczeństwem”. P. Pawełczyk, D. Piontek, *Socjotechnika w komunikowaniu...*, s. 118.

²⁹ D. Butler, D. Kavanagh, *The British General Election of 1992*, London 1992, s. 77, cyt. za: B. Mc Nair, *Wprowadzenie do komunikowania...*, s. 58.

³⁰ Por. Dyskusja między m.in. M. Mazurem a M. Cześnikiem, [w:] J. Fras (red.), *Uczestnictwo w wyborach...*, s. 37–39.

ków liczy się bardziej niż ich zdolności, gładkość dostarczenia bardziej niż jego zawartość.

Zgodnie z takim założeniem, styl, strukturę, format, ale i treść informacji wyznacza nie tyle jej nadawca, co odbiorca, albowiem każdy przekaz skierowany do masowej publiczności musi być w pewnym przynajmniej stopniu odpowiedzią na istniejące na rynku gusta, preferencje³¹. Dlatego współcześni radni, posłowie, senatorowie zwracają coraz większą uwagę na swój wizerunek medialny, mając na uwadze prostą prawdę, iż po pierwsze, osobiście są znani relatywnie niewielkiej grupie osób, po drugie – o wyborach decydują odbiorcy środków masowego przekazu, zaś po trzecie, respektując fakt, iż brak niezbędnej sprawności komunikacyjnej dyskwalifikuje polityka. Należy jednak pamiętać, że „nadmierne usiłowanie wywarcia wpływu na masową publiczność prowadzi do hołdowania jej oczekiwaniom”³². Demokratyczne elity władzy, postępując zgodnie z zasadami marketingu zdają się zmierzać właśnie w tym kierunku. Politycy tworzą programy, kreują swe medialne wizerunki w odpowiedzi na zapotrzebowanie rynku, opierając się na jego wnikliwych analizach i badaniach, w pewnym sensie urzeczywistniają w ten sposób postulat „władzy ludu” (odzwierciedlając w swych programach interesujące go zagadnienia i problemy). Trudno jednak byłoby formułować założenie, iż wynika to z innych przesłanek, niżli racjonalne i pragmatyczne zorientowanie na efektywność polityczną i wyborczy sukces. W tym sensie zaspokojenie gustów mas, spełnienie ich oczekiwań i preferencji jest celem taktycznym uczestników politycznego procesu, stanowiącym zaledwie etap w dążeniu ku osiągnięciu celu ostatecznego.

Kształtowanie postaw konsumpcyjnych wobec polityki

Analogie rynkowe, podkreślające fakt, iż marketing polityczny polegał na przeniesieniu narzędzi i technik z ekonomii (sfery biznesu) do „sfery wpływu”, są tymi, które są najczęściej stosowane, niemniej pojawiają się także inne ujęcia, w ramach których traktuje się go jako formę komunikowania (perswazyjnego), czasem przywodzi się także skojarzenia działalności politycznej z grą (sceniczną) lub przestrzenią walki. W tym

³¹ J. Baudrillard, *Die fatalne strategien*, Munchen 1991, s. 97–119, cyt. za: M. Czyżewski, S. Kowalski, A. Piotrowski (red.), *Rytualny chaos. Studium dyskursu publicznego*, Kraków 1997, s. 57.

³² M. Czyżewski, S. Kowalski, A. Piotrowski (red.), *Rytualny chaos...*, s. 19.

pierwszym ujęciu mieści się porównywanie marketingu do innych zjawisk z dziedziny komunikowania politycznego i stosowanie do jego analizy pojęć z tego obszaru³³. Warto w tym miejscu przywołać pojęcie socjotechniki, jako nauki, która jest często z nim porównywana (stanowiąc dla niego pewien punkt odniesienia). Mimo pozornej przeciwstawności, trzeba zwrócić uwagę na tożsamość celów tych form komunikowania. Obie są zorientowane na skuteczność działań, ich cel jest pragmatyczny, co często wpływa na pojawianie się dylematów natury etycznej³⁴. Podobnie jak socjotechnika, marketing jest oparty na założeniach prakseologicznych, stanowiąc rodzaj praktyki społecznego działania (któremu towarzyszy refleksja naukowa)³⁵. Podstawową różnicą między tymi kategoriami (w ujęciu komunikowania) jest jednak fakt, iż socjotechnika, podobnie jak propaganda, stanowi formę komunikowania jednokierunkowego (hegemonicznego), które biegnie od nadawcy do odbiorcy (bez pytania o oczekiwania tego drugiego), natomiast marketing to przykład komunikacji dwukierunkowej (która rozpoczyna się od analizy potrzeb odbiorcy i zakłada występowanie sprzężenia zwrotnego). W obu przypadkach chodzi jednak o osiągnięcie celu, którym w przypadku form komunikowania perswazyjnego jest kształtowanie pewnych predyspozycji, nawyków, przekonań. Niezależnie od tego czy rozpatrujemy marketing

³³ Pojawiają się tu takie kategorie, jak nadawcy i odbiorcy, kanał przekazu, komunikacja marketingowa, proces wymiany informacji. Patrz m.in. M. Jeziński, *Marketing polityczny...*, s. 122–123. D. Piontek, *Imaginistka społeczna czyli marketing polityczny*, [w:] B. Dobek-Ostrowska (red.), *Media masowe w systemach demokratycznych*, Wrocław 2003, s. 100–124. M. Cichosz, *(Auto)kreacja wizerunku polityka na przykładzie wyborów prezydenckich w III RP*, Toruń 2003, s. 24–25; M. Mazur, *Marketing polityczny*, Warszawa 2007, s. 44–46.

³⁴ Z zagadnieniem skuteczności w odniesieniu do marketingu (zwłaszcza politycznego) wiąże się problem związku tego rodzaju działań z moralnością. Jest to zresztą dylemat, który dotyczy wszystkich nauk praktycznych, w których zdarzają się sytuacje, gdy trzeba dokonywać wyboru między efektywnością podejmowanych działań a ich etycznością. Zob. A. Podgórecki, *Różne rozumienia socjotechniki i zakres jej stosowalności*, [w:] A. Podgórecki, *Socjotechnika. Style działania*, Warszawa 1972, s. 55.

³⁵ Marketing – niezależnie od sfery, której dotyczy – ma orientację pragmatyczną, zorientowaną na cel. Można powiedzieć, że jako nowo kształtująca się dyscyplina wiedzy marketing polityczny jest przykładem nauki praktycznej, opartej na paradygmacie prakseologicznym. Kośćcem metodologicznym nauk praktycznych jest zaś celowościowy tok postępowania, na którym opierają się tak założenie teoretyczne socjotechniki, jak i marketingu politycznego. Szerzej nt. aplikacji paradygmatu prakseologicznego do nauk społecznych: A. Podgórecki, *Charakterystyka nauk praktycznych*, Warszawa 1962; A. Podgórecki, *Logika praktycznego działania*, [w:] A. Podgórecki (red.), *Socjotechnika. Jak oddziaływać skutecznie*, Warszawa 1970.

polityczny jako formę komunikowania czy też wskazujemy na ekonomiczną proveniencję tej dyscypliny (stosując analogie rynkowe), charakterystycznym jej elementem, obok praktycznej orientacji, jest wpływ, jaki wywiera się na masowe postawy i zachowania (w warunkach konkurencyjności). Marketing oznacza bowiem perswazję (choć zgodnie z tym, co zostało powiedziane, pewną rolę odgrywa w nim czynnik informacyjny). Celem każdego komunikowania jest zaś przekonywanie, które stało się koniecznym elementem demokratycznej polityki, od kiedy upodmiotowiono masy, a więc od momentu, gdy zyskały one prawa wyborcze. Obiekt tej perswazji – publiczność – jest kluczowym elementem w tym procesie, bez którego żaden polityczny przekaz nie ma znaczenia³⁶. Nie chodzi oczywiście o perswazję dla samej perswazji, ale o przyciągnięcie mas do legitymizowania systemu politycznego.

Instrumenty marketingu w krótkiej perspektywie mają pomagać w osiągnięciu konkretnego efektu – przykładem może być przekaz reklamowy w czasie kampanii wyborczej, który poprzez zastosowanie pewnych bodźców ma wywołać u wyborcy konkretne zachowanie lub jego zaniechanie (np. poprzez zniechęcenie do zagłosowania na konkurenta). W tym instrumentalnym sensie marketing raczej wpływa na zachowania niż kształtuje predyspozycje do nich. Natomiast szersza perspektywa, a mianowicie zastosowanie wszystkich narzędzi i technik marketingu politycznego łącznie, w dłuższej perspektywie czasowej (z kampanii na kampanię), realizowanie marketingowego podejścia na każdym etapie politycznego działania, kształtuje pewną postawę. W ten sposób wyrabia się nawyk konsumpcyjnego podejścia do polityki, predyspozycję do analizowania i traktowania tej rzeczywistości w sposób rynkowy. Poprzez narzędzia marketingu próbuje się badać oczekiwania, motywacje odbiorców, co umożliwi późniejsze zaspokajanie ich z zyskiem.

W tym miejscu pojawia się jednak dylemat, czy marketing zgodnie ze swym założeniem – ukierunkowaniem działań na potrzeby konsumenta – rozpoznaje i odpowiada na jego już istniejące potrzeby (w myśl fetyszyzowanego hasła: „Wszystko dla klienta!”³⁷) czy raczej pełni funk-

³⁶ Publiczność konkretnego komunikowania politycznego może być szeroka albo wąska. Bez względu na rozmiar i naturę publiczności komunikowanie polityczne podejmowane jest po to, aby uzyskać wpływ na odbiorców przekazu. B. Mc Nair, *Wprowadzenie do komunikowania...*, s. 31–32.

³⁷ Zdaniem Kazimierza Rogozińskiego w podręcznikach z marketingu pojawia się powszechnie akceptowany imperatyw zaspokajania potrzeb, dogadzania klientowi, co stanowi przejaw pewnego zaślepienia (klientem) i krótkowzroczności. Wskazuje on na bałamutność stwierdzenia, że podstawowym celem marketingu jest zaspokoić potrzeby

cje kreacyjne – tworząc i rozbudzając nowe potrzeby? Czy zadaniem marketingu jest tylko odzwierciedlenie w produkcie cech oczekiwanych przez odbiorców (rekonstrukcja postaw odnoszących się do konkretnych ofert)? Socjotechniczne aspekty marketingu wskazują raczej, że podobnie jak w innych typach komunikowania perswazyjnego, chodzi w nim nie tylko o rekonstruowanie postaw i zaspokajanie potrzeb odbiorców, ale i o ich kształtowanie i rozbudzanie. Zadaniem komunikowania politycznego jako całości jest kształtowanie postaw wobec procesu politycznego, aktywizowanie uczestników, tak by legitymizowali system. Propaganda czy marketing, jako jego formy, mają bardziej skonkretyzowane cele: w pierwszej chodzi o kształtowanie świadomości społecznej zgodnie z przyjętymi założeniami ideologicznymi, w drugim, długofalowo – o kształtowanie postaw konsumpcyjnych wobec polityki³⁸.

W ten sposób można analizować marketing polityczny na dwóch płaszczyznach (wąskiej i szerokiej). Działanie ukierunkowane na osiągnięcie konkretnego zachowania wiąże się bezpośrednio z prowadzeniem kampanii wyborczej, a więc ukazuje najbardziej krótkofalowy (doraźny) cel marketingu, jakim jest skuteczność i wywarcie wpływu na wynik wyborów (poprzez zastosowanie sprawdzonych na rynku komercyjnym narzędzi). Natomiast marketing polityczny w wymiarze długofalowym polega na kształtowaniu postaw, odnosi się do działań rozłożonych w czasie. I tak, reklama czy debata przedwyborcza przekonują wyborcę, żeby zagłosował na danego kandydata, natomiast ogół działań marketingowych, w szerszej perspektywie, kształtuje postawę akceptacji wobec polityki pojmowanej w sposób rynkowy. Wiąże się to z uznaniem funkcjonowania systemu opartego nie na dyskursie o wartościach, ale rywalizacji opartej na regułach gry konsumpcyjnej. Można wskazać na aspekt socjotechniczny tej instytucji w kontekście rozważań reprodukcyjnych, dokonujących się co cztery lata z prawnie określoną regularnością, analizując składające się nań działania i ogół skutków, jakie one powodują. Podobnie jak nie można uznać za przejaw socjotechniki kampanii wyborczej konkretnego polityka, czy wykorzystywanych przez niego narzędzi marketingu politycznego. Natomiast ogół wszystkich kampanii dokonujących się w Polsce po roku 1989 można rozpatrywać w kontekście socjotechnicznym, ponieważ ich

klienta (mówiąc o „mitomanii potrzeb”), albowiem w marketingu chodzi dokładnie o coś przeciwnego – o rozbudzenie potrzeb i utrzymanie ich w stanie permanentnego niezaspokojenia. K. Rogoziński, *Potrójny syndrom marketingowej ślepoty i jego przezwyciężanie*, [w:] K. Rogoziński (red.), *Marketing usług profesjonalnych*, t. IV, Poznań 2002, s. 16–17.

³⁸ D. Piontek, *Imaginizacja społeczna czyli marketing polityczny*, [w:] B. Dobek-Ostrowska (red.), *Media masowe w systemach demokratycznych*, Wrocław 2003, s. 121.

celem jest kreacja nowej predyspozycji do zachowań – postawy konsumpcyjnej wobec polityki³⁹. „Działania marketingowe różnych podmiotów politycznych stanowią tylko zachętę do kupna ich jako produktów politycznych, ale wezwania wszystkich podmiotów politycznych łącznie stanowią już pewne przesłanie (o charakterze socjotechnicznym), mówiące: kupuj politykę, polityka jest towarem”⁴⁰. Rytuał w warunkach demokracji masowej ma za zadanie wykształcanie pewnej postawy, ponieważ ona nadaje sens uczestnictwu w życiu politycznym, stymuluje partycypację. Marketing polityczny, akcentując podziały, choćby sprowadzały się one li tylko do sfery autoprezentacji i wizerunku, uwiarygodnia wybór i podkreśla jego znaczenie. Analogicznie jak na rynku komercyjnym, na którym różnice między produktami sprowadzają się do wymiaru symbolicznego (przy ich podobieństwie użytkowym), przestaje chodzić o wybór konkretnego produktu, ale o pewną wypadkową⁴¹. Jest nią uznanie, iż funk-

³⁹ Urynkowienie polityki powinno także uwzględniać perspektywę klienta („kupującego” polityczne dobra) poddawanego zabiegom marketingowym ze strony nadawców). Efektem jest bowiem kształtowanie jego postaw wobec polityki, polityków, na skutek czego możemy mówić o zmianie trendów zachowań wyborczych, ale i szerszej politycznych, w warunkach współczesnej demokracji. Odpowiedź na pytanie o stopień zaawansowania tego procesu i o to, czy rzeczywiście na skutek komercjalizacji mamy do czynienia w Polsce z opisywaną zmianą i kształtowaniem się długafalowo postaw konsumpcyjnych wobec polityki, mogłyby przynieść jedynie badania empiryczne w tym zakresie. Rodzi się bowiem wątpliwość czy można mówić o adaptacji zasad marketingu politycznego w Polsce. Czy wśród polskich aktorów politycznych, jak i w wśród wyborców, wytworzyły się wzorce postępowania pozwalające uznać za prawdziwą opinię, że w ich zachowaniach dominuje orientacja rynkowa, która jest podstawą marketingu? Czy polscy wyborcy zdają sobie sprawę z tego, że politycy dostarczają im określonego rodzaju usług? Zob. D. Skrzypiński, *Bariery implementacji reguł marketingu politycznego w Polsce*, [w:] R. Bäcker, J. Marszałek-Kawa, J. Modrzyńska (red.), *Zrozumieć politykę. Główne problemy teorii polityki i współczesnej myśli politycznej*, Toruń 2003, s. 232–234.

⁴⁰ „Marketing polityczny pozornie upraszcza politykę, sprowadzając ją do towaru rzuconego na rynek i zapewniając w ten sposób każdego wyborcę, iż jest kompetentnym, bo przecież każdy z nas jest konsumentem, a więc zna się na towarach”. P. Pawełczyk, *Socjotechnika czy marketing polityczny?*, [w:] Pawełczyk (red.), *Marketing polityczny. Szansa czy zagrożenie dla demokracji?*, Poznań 2007, s. 11–12.

⁴¹ W państwach demokratycznych utrzymywane jest przekonanie o toczącej się walce i rywalizacji partii czy kandydatów politycznych, a także krzewiona jest wiara w rangę i znaczenie dokonywanego przez jednostki wyboru. Przekonanie o możliwości rzeczywistego wyboru w korzystaniu z politycznej, kulturalnej czy informacyjnej różnorodności w wymienionych dziedzinach stanowi jeden z podstawowych mitów konstytuujących świadomość obywatela demokratycznego państwa. Tymczasem wielu badaczy podkreśla, że podobnie jak na rynku ekonomicznym, tak i na pozostałych wspomniana różnorodność nie istnieje. Wywodząc to zjawisko z rynku komercyjnego, zauważa się, że

cjonuje wolny rynek, pogodzenie się z obowiązującymi na nim regułami i dokonywanie wyboru ze znajdujących się na nim z oferty.

Marketing polityczny, jako mechanizm warunkujący funkcjonowanie i kontrolę społeczną we współczesnych demokracjach, samookreśla się poprzez zasadę wolności, której wyznacznikiem jest istnienie pluralizmu i tym samym alternatywy określonych rozwiązań i ofert politycznych. „Założeniem marketingu jest wielorakość propozycji stojących przed wyborcą”, co odróżnia go np. od propagandy politycznej, która wskazuje na bezalternatywność wyboru. Pojawia się jednak pytanie, czy rzeczywistość demokratyczna nie spełniając kryteriów pluralizmu (co zarzucają jej krytycy), gwarantuje dokonywanie wolnego wyboru między realnymi alternatywami? Tym samym czy możemy podejmować decyzje i dokonywać wyborów w pełni samodzielnych, w istocie bowiem wybierając określoną opcję polityczną, głosując na danego kandydata, wreszcie przyjmując jakiś styl życia, model postępowania, wybieramy jedynie wariant z przygotowanej wcześniej oferty. Na kształt tej oferty nie mamy jednak wpływu, i co więcej, trudno jest nam wyjść poza nią, przekroczyć jej ramy. Na rynku komercyjnym, ale i politycznym, stwarza się pozór nieograniczonej różnorodności, a mianowicie istnieje możliwość wyboru produktu innego wytwórcy i zapewnienia mu zysku, „w żadnym jednak wypadku nie wolno nie wybrać żadnego produktu i nie zapewnić zysku nikomu”⁴².

To założenie, stanowiące istotę funkcjonowania systemu rynkowego kapitalizmu, odnosi się w nie mniejszym stopniu do świata polityki. Wolny rynek w polityce i postępujące transponowanie instytucji i mechanizmów rynkowych do tej sfery wymaga bowiem podporządkowania się regułom rządzącym w sferze konsumpcji. Parafrazując zdanie wypowiedziane przez J.K. Galbraitha⁴³ można powiedzieć, że reklama danej partii

podobnie jak supermarket oferuje sześć identycznych mydeł zawiniętych w różnego koloru opakowania, w aptece sprzedaje się wszelkiego rodzaju aspiryny po różnych cenach, tak i na rynku politycznym różnice między poszczególnymi kandydatami czy partiami zaczynają sprowadzać się przede wszystkim do formy, opakowania, wizerunku konkurenta, nie zaś jak było wcześniej do różnic jakościowych – a więc do treści politycznych przekazów. H.I. Schiller, *Sternicy świadomości*, Kraków 1976, s. 35. Zob. także K. Churska, *Mity budujące treść demokracji*, [w:] P. Pawełczyk (red.), *Problemy współczesnej demokracji w ujęciu socjotechnicznym*, Poznań 2005, s. 70–76.

⁴² B. Barber, *Dziłhad kontra Mc Świat*, Warszawa 1997, s. 146.

⁴³ „Reklama pojedynczego przedsiębiorstwa samochodowego zmierza do pozyskania klientów kosztem innych producentów. Ale reklama wszystkich przedsiębiorstw samochodowych łącznie wpływa na ugruntowanie przeświadczenia, że szczęście wiąże się z posiadaniem samochodu”. J.K. Galbraith, *Ekonomia a cele społeczne*, Warszawa 1979, s. 226–227.

politycznej zmierza do przekonania, iż partia jest lepsza niż inne, bardziej godna zaufania, niezawodna, ale wszystkie reklamy partii i kandydatów łącznie kształtują przeświadczenie, że można kupować politykę⁴⁴ i że warto to zrobić, bo polityczny archetyp demokracji (związany z wolnym wyborem) zakłada, że każdy głos ma znaczenie (na poziomie wiary), dając nadzieję, że poprzez głosowanie zmienia się polityczną rzeczywistość (w domyśle na lepsze).

STRESZCZENIE

Początki procesu „komercjalizacji polityki”, realizowanej na każdym poziomie terytorialnego podziału państwa, obserwuje się od początku lat 90. XX w., od kiedy polska demokracja absorbuje instrumenty pragmatyczne i rynkowe. Zgodnie z tym trendem kolejne kampanie wyborcze po 1989 roku to przykłady stosowania lepszych i bardziej różnorodnych technik marketingowych, na coraz większą skalę. Przedmiotowe zjawisko nie ominęło samorządu lokalnego. Profesjonalizacja działań politycznych i związana z nią komercjalizacja polityki w Polsce ma jednak swoje pozytywne, jak i negatywne konsekwencje, a badanie problematycznych aspektów rozwoju tego zjawiska jest warunkiem niezbędnym, by móc skutecznie zapobiegać jego niepożądanym skutkom.

Karolina Churska-Nowak

THE INFLUENCE OF COMMERCIALIZATION ON THE POLITICAL PROCESS IN LOCAL POLAND

Since the early 90s, we are the witnesses of commercialization process in policy. Commercialization appeared, when the mechanisms of Polish democracy started being adapted to pragmatic and market instruments. According to this trend, the subsequent election campaigns after 1989 can be a great examples of applying and using various marketing techniques on ever greater scale. However, Professionalization of political activities and, in consequence, commercialization of politics in Poland have positive, as well as negative consequences, whereas the research on problematic aspects of the development of these two mentioned areas is an essential and crucial condition to prevent and protect against its detrimental effects.

⁴⁴ P. Pawelczyk, *Socjotechnika czy marketing polityczny?...*, s. 11.

Tomasz Kacala

Komunikacja strategiczna – wyzwanie dla władzy wykonawczej?

SŁOWA KLUCZOWE:

*komunikacja strategiczna, wojsko, dyplomacja publiczna,
władza wykonawcza*

Pojęcie władzy wykonawczej jest dla szerszego grremium osób niezwiązanych bezpośrednio z zagadnieniami prawnymi kojarzone z rządem i administracją. Różne grupy społeczne i zawodowe mają wobec wspomnianej władzy, przede wszystkim rządu, określone oczekiwania. Jest to zjawisko uzasadnione ze względu na to, że Rada Ministrów została konstytucyjnie umocowana do prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Szczególne natomiast oczekiwania pojawiają się w przypadku członków zhierarchizowanych struktur funkcjonujących w przestrzeni publicznej zwanych organizacjami publicznymi. O ile większość żądań kierowanych przez grupy społeczne pod adresem władzy wykonawczej ma charakter roszczeń natury socjalnej, czy też finansowej, oczekiwania wysuwane przez wspomniane organizacje publiczne mają charakter postulatów dotyczących rozwiązań systemowych. Zjawisko to odnosi się także do Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Nie należy przez to rozumieć propozycji przedstawianych przez konkretne organy, czy też osoby funkcyjne – decydentów w mundurach, a raczej wyraz aktualnie występujących w szeroko rozumianym środowisku wojskowym trendów.

Sztandarowym przykładem rozpowszechnionej w całym demokratycznym świecie koncepcji komunikowania się sił zbrojnych z otoczeniem są militarne operacje informacyjne. Nie jest to pojęcie całkowicie nowe, ale dynamiczny rozwój środowiska informacyjnego wymaga zdefiniowa-

nia na nowo określonych założeniach procesu komunikowania społecznego realizowanego przez siły zbrojne. Dlatego też w działaniach o wspomnianym charakterze od paru lat stykamy się z pojęciem „komunikacji strategicznej”. Wykracza ona jednak poza możliwości samego wojska. Stąd obecność postulatów w zakresie działalności organizatorskiej podmiotu odpowiedzialnego za politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa. Jak się wydaje rząd dysponuje odpowiednim instrumentarium dla opracowania spójnej koncepcji i prowadzenia tego typu działalności.

Właściwe rozumienie „komunikacji strategicznej” wymaga przeanalizowania istoty pojęcia działań (operacji) informacyjnych przyjętego przez czołowe systemy obronne na świecie. Departament Obrony USA definiuje tego rodzaju działania jako „zintegrowane użycie kluczowych możliwości w zakresie walki elektronicznej, operacji realizowanych w odniesieniu do sieci komputerowych, działań psychologicznych, dezinformacji i bezpieczeństwa działań zsynchronizowanych z określonymi możliwościami wspierającymi oraz powiązanych, które realizowane są w celu wywarcia wpływu, zakłócenia, uszkodzenia lub przejęcia kontroli nad procesem decyzyjnym przeciwnika, zarówno realizowanym przez człowieka, jak i zautomatyzowanym, przy jednoczesnej ochronie własnego potencjału w tym zakresie”¹. Z kolei definicja zawarta w dokumentach doktrynalnych NATO określa działania informacyjne jako „funkcję militarną zapewniającą doradztwo i koordynację działań wojsk mających na celu osiągnięcie pożądanego efektu w sferze woli działania (walki), postrzegania i możliwości prowadzenia działań przez przeciwnika, potencjalnego przeciwnika i innych stron konfliktu zatwierdzonych przez Radę Północnoatlantycką w ramach wsparcia celów misji realizowanej przez Sojusz”². Natomiast polska definicja określa działania informacyjne jako „przedsięwzięcia, których celem jest wpływanie na postrzeganie (poglądy) i nastawienie określonych jednostek oraz grup, prowadzące do zachowań korzystnych z własnego punktu widzenia. To przedsięwzięcia mające wpływ na podejmowanie decyzji politycznych i wojskowych przez oddziaływanie na informację, podstawowe procesy informacyjne oraz systemy dowodzenia, kierowania, łączności i informatyki przeciwnika, a także chroniące własne informacje, procesy i systemy informacyjne”³.

Najnowsze trendy w dziedzinie definiowania pojęcia działań informacyjnych można odnaleźć w dokumentacji dotyczącej międzynarodowego

¹ JP 3-13, *Information Operations*, 2006, s. IX.

² MC 422/3, *NATO Policy on INFO OPS*, 2007, s. 2.

³ *Regulamin działań wojsk lądowych*, DWL wewn. 115/2008, Warszawa 2008, s. 325.

eksperymentu numer 6 (MNE 6), gdzie są one określone jako „funkcja militarna zapewniająca doradztwo i koordynację w zakresie przedsięwzięć wpływających na informację i systemy informacyjne, w tym zachowanie i potencjał (możliwości) tych systemów, z zamiarem osiągnięcia pożądanego efektu”⁴. Wspomniany eksperyment prowadzony w siłach zbrojnych państw-członków NATO ma na celu wypracowanie koncepcji i procedur optymalizujących wspomniane już komunikowanie się sił zbrojnych z otoczeniem, ze środowiskiem, w którym przyjdzie tym siłom realizować zadania, przede wszystkim związane z kształtowaniem międzynarodowego bezpieczeństwa.

Działania informacyjne mogą być zatem postrzegane jako swoista walka o umysł przeciwnika, a także społeczności, grup lub nawet jednostek neutralnych, czy niezaangażowanych oraz czynników temu przeciwnikowi sprzyjających, która wykracza poza aspekt techniczny powyżej przytoczonych definicji. Na tym poziomie działania informacyjne obejmują całe spektrum technik psychologicznych, medialnych, dyplomatycznych i militarnych służących wpłynięciu na odbiorcę niezależnie, czy jest to dowódca wojskowy czy też cała populacja.

Czym zatem jest w tym kontekście wspomniana komunikacja strategiczna? Według Departamentu Stanu USA komunikacja strategiczna to „skoncentrowane procesy i wysiłki podejmowane w celu zrozumienia oraz zaangażowania kluczowych audytoriów (odbiorców) dla stworzenia, wzmocnienia lub utrwalenia warunków korzystnych dla realizacji narodowych interesów i celów poprzez zastosowanie skoordynowanych informacji, tematów, planów, programów oraz działań zsynchronizowanych z przedsięwzięciami realizowanymi przez pozostałe elementy władz państwowych”⁵. Z kolei Richard J. Josten, ekspert w dziedzinie militarnych operacji informacyjnych, określa komunikację strategiczną jako „zarówno przekaz, jak i określone działania mające na celu efektywne wykorzystanie elementów potencjału państwa do poprawienia jego wizerunku za granicą”⁶. Dla admirała Jamesa G. Stavridisa, byłego dowódcy sił NATO w Europie, komunikacja strategiczna reprezentuje „możliwości w zakresie prowadzenia określonej polityki i podejmowania decyzji oraz działań, dostarczania wiarygodnych informacji na temat tych decyzji

⁴ *The Military Information Operations Function within a Comprehensive and Effects-Based Approach*, Bonn 2009, s. 11.

⁵ *QDR Execution Roadmap for Strategic Communication*, U.S. Department of State, September 2006, s. 3.

⁶ R.J. Josten, *Strategic Communication: Key Enabler for Elements of National Power*, IO Sphere 2006, s. 16.

i działań, komunikowania ich w terminowy i kulturowo dostosowany sposób, wykorzystywania pośredników określonych informacji, którzy będą dobrze postrzegani, wnikliwego pomiaru efektów podejmowanych działań oraz odpowiedniego dostosowania zarówno przekazu, jak i metod jego realizacji”⁷. Publikacje związane z realizacją wielonarodowego eksperymentu numer 6 (MNE 6) zawierają następującą definicję: „komunikacja strategiczna to funkcja integrująca koalicyjne wysiłki informacyjne w celu zabezpieczenia żywotnych interesów i osiągnięcia celów oraz promowania spójności koalicji”⁸.

Zgodnie z aktualnymi poglądami komunikacja strategiczna łączy w sobie szereg elementów takich, jak klasyczne militarne operacje informacyjne (*Information Operations*), dyplomacja publiczna (*Public Diplomacy*), międzynarodowe usługi w zakresie nadawania programów (*International Broadcasting Services*) oraz działalność prasowo-informacyjna/medialna (*Public Affairs*)⁹. Wymienione elementy składowe wykraczają poza obszar zainteresowań sił zbrojnych państwa demokratycznego wkraczając w sfery zarezerwowane dla władzy wykonawczej, takie jak dyplomacja publiczna lub też w sfery, gdzie władza wykonawcza dysponuje znacznie bogatszym spektrum sił i środków, jak na przykład usługi w zakresie nadawania programów informacyjnych.

Przyjrzyjmy się zatem bliżej elementom składowym komunikacji strategicznej. W dotychczasowych rozważaniach poruszone zostały kwestie definiowania działań (operacji) informacyjnych możemy więc przejść do kolejnego pojęcia – dyplomacja publiczna (*Public Diplomacy*). Po raz pierwszy pojęcie to pojawiło się w 1965 roku w pracach Edmunda Gulliona, dziekana z Fletcher School of Law & Diplomacy na Tufts University¹⁰. Publikacje z tego okresu stanowią, że dyplomacja publiczna zajmuje się wpływaniem na kształtowanie postaw społecznych i realizację polityki zagranicznej państwa, obejmując:

- wymiar stosunków międzynarodowych wykraczający poza obszar tradycyjnej dyplomacji;
- kształtowanie przez rządy jednych państw opinii publicznej w innych państwach;

⁷ J.G. Stavridis, *Strategic Communication and National Security*, JFQ 46, 3d quarter 2007, s. 4.

⁸ *Strategic Communication in multinational coalition operations within a comprehensive approach. Working Draft. Version 1.0*, Strausberg, 30 November 2009, s. 29.

⁹ *Report of Defense Science Board Task Force on Strategic Communication*, US DoD, 2004, s. 3.

¹⁰ www.publicdiplomacy.org

- interakcję prywatnych interesów i grup w jednym państwie z podobnymi im w innym państwie;
- sprawozdawczość na temat spraw zagranicznych i ich wpływu na politykę;
- przepływ informacji pomiędzy specjalistami od komunikacji, takimi jak dyplomaci i zagraniczni korespondenci.

Dyplomacja publiczna poszerza zakres działania dyplomatów poza sfery bilateralnej współpracy międzyrządowej, kierując swe przekazy do szeroko pojętej zagranicznej opinii publicznej. Co więcej, posługuje się bardziej wyrafinowanymi technikami przekazu, czerpiąc źródła z teorii marketingu, zarówno politycznego jak i gospodarczego. Nastawiona jest przy tym, w przeciwieństwie do tradycyjnie pojmowanej dyplomacji, bardziej na wielostronną, otwartą i jawną współpracę oraz promocję państwa, niż na tajne układy, protokoły, czy walkę o wpływ i jednostronne narzucanie swojego stanowiska. Nie jest to pojęcie całkowicie nam obce czy dotychczas nieuwzględniane w praktyce działań władzy wykonawczej. W Polsce za realizację zadań dyplomacji publicznej odpowiada Departament Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP¹¹. Widać więc wyraźnie, że jest to sfera z założenia zarezerwowana dla rządu.

Następnym elementem komunikacji strategicznej są międzynarodowe usługi w zakresie nadawania programów radiowych lub telewizyjnych (*International Broadcasting Services*). Jest to sponsorowana przez rząd (organy władzy publicznej) działalność medialna polegająca na rozpowszechnianiu informacji, wiadomości, audycji służby prasowo-informacyjnej oraz programów rozrywkowych wśród określonych odbiorców (obiektów oddziaływania) za pośrednictwem stacji radiowych, telewizyjnych, zarówno naziemnych jak i satelitarnych, oraz Internetu. Przykładami usług realizowanych w ramach tej kategorii są:

- Głos Ameryki (*Voice of America*),
- Radio Wolna Europa (*Radio Free Europe/Radio Liberty*),
- Radio/TV Marti,
- Radio Sawa,
- Radio Al Hurra¹².

Szczególnym przykładem aktywności władz wykonawczych państwa polskiego jest TV Bielsat, która powstała w 2007 roku na mocy porozumienia podpisanego przez polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych

¹¹ www.msz.gov.pl

¹² *Report of Defense...*, s. 12.

i Telewizję Polską S. A. Porozumienie zakłada wieloletnie współtworzenie i finansowanie przez te dwie instytucje TV Bielsat¹³. Pomimo tego, iż ta sfera aktywności państwa nie wydaje się być szczególnie popularna wśród odbiorców na terenie Białorusi, warto jednak wspomnieć o tej formie aktywności RP jako przykładzie stosowania szerokiego wachlarza środków budowania właściwego wizerunku państwa, komunikowania celów jego działań oraz tworzenia (kształtowania) odpowiedniego „klimatu informacyjnego”. Pewnego rodzaju ciekawostką jest fakt, iż pierwszym państwem, które zastosowało tego rodzaju działania w odniesieniu do tzw. odbiorcy zewnętrznego były Niemcy hitlerowskie. Ówczesny przekaz skierowany był do wrogów i przeciwników politycznych poza granicami kraju. W literaturze przedmiotu można znaleźć też określenie tego rodzaju działalności jako „propagandy zewnętrznej”. W tym rozumieniu tego pojęcia istotę stanowią „swoiste działania w zakresie public relations mające na celu promowanie kraju i kształtowanie pozytywnego wizerunku państwa na scenie międzynarodowej”¹⁴. Oczywiście można to pojęcie rozszerzyć praktycznie do całego spektrum komunikacji strategicznej, jednakże na szczególną uwagę zasługuje kolejny przedmiot niniejszych rozważań, czyli pojęcie public relations.

Zgodnie z amerykańską wojskową koncepcją *Public Affairs* (PA) – odpowiednik cywilnego pojęcia public relations – podstawowe funkcje tego rodzaju działalności obejmują:

- informowanie opinii publicznej,
- informowanie struktur wewnętrznych/dowodzenia,
- budowanie właściwych relacji z szeroko rozumianą społecznością¹⁵.

Odnosząc się do teorii marketingu pojęcie *public affairs* jest określane jako „relacje z przedstawicielami władzy państwowej i samorządowej”¹⁶. Tego typu relacje zmierzają do kreowania określonego poparcia dla działalności przedsiębiorstwa poprzez pozyskanie wpływowych osób ze świata polityki, którzy mają działać jako kolejny element wspierający. Według innych koncepcji jest to wyspecjalizowana forma PR (public relations) skierowana do ściśle określonego grona odbiorców.

Czym zatem są wspomniane działania (public relations) i jaką rolę odgrywają w komunikacji strategicznej? Philip Kotler, światowy autorytet w dziedzinie marketingu, definiuje je jako „całą gamę programów

¹³ http://belsat.eu/pl/o_nas/

¹⁴ H.M. Kula, *Propaganda współczesna. Istota – właściwości*, Toruń 2005, s. 99.

¹⁵ JP 3-61, *Public Affairs*, 2005, s. X.

¹⁶ J.W. Wiktor, *Promocja*, [w:] J. Altkorn (red.), *Podstawy marketingu*, Kraków 2004, s. 312.

zaprojektowanych po to, aby promować lub chronić wizerunek firmy”¹⁷. Według Dariusza Sobotkiewicza i Pawła Waniowskiego „public relations (stosunki publiczne) to działania mające na celu ustanowienie i utrzymanie jak najlepszych stosunków [...] z otoczeniem. To budowanie dobrego imienia firmy i zdobywanie dla niej przychylności”¹⁸. Podobną definicję przedstawił Andrzej Sznajder: „public relations to działania, których celem jest tworzenie i utrzymanie zaufania do przedsiębiorstwa w otoczeniu w jakim ono działa”¹⁹. Kolejną, szczególnie przydatną z punktu widzenia niniejszych rozważań definicję public relations podaje Teodor Kramer. Według niego PR można określić jako „zespół celowo zorganizowanych działań zapewniających [...] systematyczne komunikowanie się z otoczeniem”²⁰. Jak widać w definiowaniu tego rodzaju działalności istotne są trzy kwestie:

- organizacja,
- jej otoczenie,
- wzajemne stosunki pomiędzy tymi dwiema kategoriami²¹.

W powyższych definicjach odnajdujemy podejście czysto marketingowe, a dokładniej odnoszące się do marketingu gospodarczego. Biorąc pod uwagę istotę naszych rozważań należy jednak spojrzeć na zagadnienie nieco szerzej rozumiejąc pod tym pojęciem każdą organizację, strukturę czy podmiot komunikacji społecznej, w tym strategicznej jakim niewątpliwie jest państwo.

Fundamentem tego typu działalności jest utrzymywanie trwałych stosunków z obiektami oddziaływania (*Strategic Audiences*), do których mogą należeć zarówno odbiorcy masowi, jak i wyselekcjonowane konkretne grupy społeczne. Według poglądów amerykańskich obiekty oddziaływania można podzielić na trzy zasadnicze grupy:

- osoby kluczowe w zakresie kształtowania opinii (*key influencers*),
- grupy podatne (*vulnerable populations*) oraz
- odbiorcy masowi (*mass audiences*)²².

Stwierdzić można zatem, iż celem tego typu działalności jest tworzenie i utrzymywanie korzystnego dla danej organizacji wizerunku, który będzie sprzyjał rozwojowi działalności. Taką organizacją niewątpliwie

¹⁷ P. Kotler, *Marketing*, Poznań 2005, s. 627.

¹⁸ D. Sobotkiewicz, P. Waniowski, *Marketing. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2006, s. 197.

¹⁹ J. Mazur (red.), *Decyzje marketingowe w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2002, s. 216.

²⁰ T. Kramer, *Podstawy marketingu*, Warszawa 2004, s. 159.

²¹ epr.pl/public-affairs,lobbying,1405,1.html

²² *US National Strategy for Public Diplomacy and Strategic Communication*, Strategic Communication and Public Diplomacy Policy Coordinating Committee, 2007, s. 4–5.

może być sojusz lub jak to ujęto w dokumentacji MNE 6 „koalicja”, ale również, a z punktu widzenia niniejszych rozważań przede wszystkim, państwo wraz z jego integralnym elementem, czyli władzą wykonawczą. Jego pozytywny wizerunek może być kształtowany na szereg sposobów i przy wykorzystaniu rozmaitych środków takich jak telewizja, prasa, radio, Internet, itp. Szczególna rola public relations w komunikacji strategicznej polega jednak na możliwości skierowania przekazu do tzw. odbiorców wewnętrznych – szeroko rozumianych „pracowników”²³, obywateli. Komunikacja strategiczna to w zasadzie forma obejścia doktrynalnych ograniczeń działań informacyjnych zabraniających stosowania różnego rodzaju środków wobec własnych audytoriów – żołnierzy, ludności cywilnej, mediów. Jest to związane z założeniami przyjętymi przez twórców tradycyjnych koncepcji operacji informacyjnych, które postrzegają „obiekty oddziaływania” operacji militarnych przez pryzmat ochrony własnych obywateli. Stąd też władza wykonawcza państwa demokratycznego odgrywa szczególną rolę w realizacji tego elementu komunikacji strategicznej. Chodzi tu między innymi o wspomniane wcześniej postulaty organizacji publicznych, w tym przypadku sił zbrojnych. Kształtowanie właściwego wizerunku integralnej części społeczeństwa obywatelskiego, czyli sił zbrojnych, wydaje się tu być nie lada wyzwaniem. Jest to rezultatem poszukiwania rozwiązań problemu zasygnalizowanego m. in. przez Andrzeja Nowaka, który w swojej publikacji pt.: *Działania psychologiczne w konfliktach zbrojnych* wspomina o tym, iż „prasa i opinia publiczna [...] wyrażają zaniepokojenie, że użycie terminu INFO OPS (operacje/działania informacyjne – przyp. autora) wydaje się świadomym dążeniem do tego, aby działania psychologiczne (PSYOPS) mogły być stosowane przez polityków w celu zmanipulowania krajowej opinii publicznej i skłonienia jej do popierania słabych, niepopularnych posunięć politycznych”²⁴. Wspomniane działania psychologiczne należy tutaj rozumieć jako jeden z elementów działań informacyjnych²⁵. Wracając jednak do zasadniczego tematu niniejszych rozważań, zgodnie z koncepcją PR, możemy traktować wspomniane audytoria jako „pracowników” i wobec tego możemy oddziaływać na nie stwarzając odpowiednią „atmosferę pracy” oraz „system motywacyjny”. Tego rodzaju podejście zauważalne jest również w najnowszych publikacjach stricte wojsko-

²³ D. Sobotkiewicz, P. Waniowski, *Marketing...*, s. 199.

²⁴ A. Nowak, *Działania psychologiczne w konfliktach zbrojnych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2007, s. 122.

²⁵ *Regulamin...*, s. 329.

wych dotyczących działań informacyjnych. *JWC Information Operations handbook* wymienia następujące, oprócz tych znajdujących się w rejonie/obszarze odpowiedzialności, obiekty oddziaływania:

- społeczeństwa krajów NATO,
- przywódcy/rządzący i decydenci,
- nauczyciele/pedagodzy,
- przedsiębiorcy,
- ogół odbiorców/ogólnie rozumiana opinia publiczna,
- wewnętrzny obiekt oddziaływania – osoby zatrudnione przez NATO i ich rodziny,
- światowa opinia publiczna.

Jednocześnie wspomniana publikacja jednoznacznie podkreśla fakt, iż media nie są obiektem oddziaływania, a jedynie środkiem dotarcia do wymienionych wyżej obiektów²⁶.

Analizując rolę public relations w komunikacji strategicznej nie sposób nie wspomnieć o *publicity* (rozgłosie), którego celem jest doprowadzenie do znajomości przedmiotu *publicity* (osoby, organizacji lub instytucji), wzrostu poziomu jego znajomości lub uzyskania rozgłosu. Według Krystyny Wójcik *publicity* cechuje:

- autoprezentacja doprowadzona do skrajnej przesady;
- nieliczenie się z tym, w jakim stopniu to, co się mówi odpowiada prawdzie;
- ograniczenie informacji do pozytywnych stron przedmiotu, które istnieją jedynie w umyśle nadawcy informacji;
- wykorzystywanie najniższych instynktów odbiorców np. potrzeby sensacyjności doznań często z naruszeniem zasad dobrego smaku;
- preferowanie skoncentrowanych w krótkim czasie akcji, głównie efektów pokazowych (show);
- brak ciągłości działalności, „życie od akcji do akcji”, z których każda jest niezależnym, odrębnym działaniem (skupiającym uwagę) tego, kto „zarządza” *publicity*;
- jest działalnością informacyjną, nie zaś komunikowaniem, nie przewiduje dialogu, zmiany w jakości przedmiotu *publicity*, w jego rzeczywistych cechach; nie bazuje na uprzednim poznaniu i określeniu odbiorców (apeluje do szerokiej publiczności);
- pomiędzy robiącym rozgłos a odbiorcami informacji nie ma żadnego związku, ani instytucjonalnego, ani personalnego²⁷.

²⁶ *Information Operations handbook. Version 1.0*, Joint Warfare Centre, July 2008, s. 114–115.

²⁷ K. Wójcik, *Public Relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem*, Warszawa 2005, s. 148.

Nieco inne podejście do zjawiska publicity prezentują Barbara i Wojciech Żurawik. Autorzy ci definiują to pojęcie jako „uzyskanie rozgłosu, formę promocji prowadzoną przez emisję informacji przeznaczonych do rozpowszechniania przez mass media, w nadziei, że będą one bezpłatnie opublikowane oraz zostaną zauważone przez docelowego odbiorcę”²⁸. Daje się zauważyć odmienne podejście do analizowanego przedmiotu. Wyraża się to również w definiowaniu przez Barbarę i Wojciecha Żurawików public relations jako „propagandy marketingowej”²⁹. Na uwagę zasługuje fakt, iż niezwykle ważne jest właściwe rozumienie wymienianych tu pojęć. Zgodnie z poglądem głoszonym przez Henryka Mieczysława Kulę „public relations to faktycznie nic innego jak propaganda”³⁰. Chodzi tu jednak o naukowe, a nie potoczne znaczenie tego terminu, który z reguły jest kojarzony z tendencyjnym podejściem, fałszem oraz agresywnością wszelkiego rodzaju apeli i komunikatów³¹.

Komunikacja strategiczna, w tym jej element zwany public relations, znajduje zastosowanie w szeregu różnych sytuacji, w tym szczególnie rozpowszechnionych w ostatnim czasie sytuacjach kryzysowych, które związane są z podjęciem określonych działań przez władzę wykonawczą. W teorii marketingu pojawia się pojęcie zarządzania sytuacją kryzysową (*crisis management*) definiowane jako „różnorodne działania, nie tylko w sferze informacyjnej, które mają na celu zapobieganie i redukcje niekorzystnych opinii i pogarszania się wizerunku [...] wówczas, gdy nastąpi jakieś niespodziewane wydarzenie powodujące takie właśnie pogorszenie obrazu [...] wśród opinii publicznej”³². Kolejnym, interesującym z punktu widzenia omawianych kwestii, pojęciem jest „kryzysowe public relations”. Według Krystyny Wójcik „w literaturze fachowej oraz w praktyce PR wykształciła się samodzielna gałąź, określana jako profilaktyczne lub prewencyjne PR”³³. Jest to subdyscyplina public relations. Według Pawła Koconia „harmonizacja postaw, poglądów i zachowań ma duże znaczenie w sytuacjach zagrożenia. Public relations komunikuje te treści, które mają być wspólne dla organizacji i jej publiczności”³⁴.

²⁸ B. i W. Żurawik, *Marketing usług finansowych*, Warszawa 1999, s. 234.

²⁹ Tamże, s. 233.

³⁰ H.M. Kula, *Propaganda współczesna...*, s. 75.

³¹ Z. Zelmer, *Public relations. Kreowanie reputacji firmy*, Warszawa 1992, s. 15–16.

³² J. Mazur (red.), *Decyzje marketingowe...*, s. 238.

³³ K. Wójcik, *Public relations od A do Z*, Warszawa 2001, s. 565.

³⁴ P. Kocoń, *Kryzysowe public relations w zarządzaniu publicznym*, materiały z konferencji *Public Management 2010 – Prakseologiczne aspekty zarządzania we współczesnych organizacjach publicznych*, AON, Warszawa 2010, s. 149.

Analizując działalność public relations prowadzoną w ramach zarządzania kryzysowego nie można pominąć zdefiniowania samej sytuacji kryzysowej. Tymon Smektała definiuje taką sytuację jako „nagle i nieoczekiwane, niepożądane wydarzenie zakłócające równowagę w firmie i stanowiące zagrożenie dla dowolnej sfery jej działalności”³⁵. Autor ten wyróżnił następujące sytuacje kryzysowe:

1. czynnik ludzki – m.in. dyskryminacja;
2. problemy pracownicze – m.in. niskie morale;
3. czynniki polityczno-legislacyjne – m.in. związane ze zmianą układu sił politycznych lub z decyzjami i działaniami podejmowanymi przez instytucje i organy polityczne;
4. wypadki losowe – m.in. wypadki i katastrofy;
5. oskarżenia i plotki – prawdziwe i fałszywe informacje. Cierpią reputacja i wizerunek organizacji. Takie sytuacje to m.in. pogłoski, afery, skandale;
6. katastrofy naturalne – m.in. powodzie, lawiny;
7. celowe działania na szkodę – związane z celową świadomą działalnością pewnych grup lub jednostek dążących do zaszkodzenia organizacji. Są to m.in. sabotaż, terroryzm i szpiegostwo³⁶.

Zgodnie z opinią zaprezentowaną przez P. Koconia „każda z tych sytuacji ma inny odbiór społeczny” i „wymaga innych działań komunikacyjnych”³⁷. Niezwykle istotne wydaje się w tej sytuacji opracowanie odpowiedniego planu działania, który wynikać powinien, w rozważanym tutaj aspekcie, z ogólnych założeń komunikacji strategicznej. Według Krystyny Wójcik do podstawowych strategii jakie organizacja może obrać w przypadku kryzysu należą:

- a. dostosowanie się do oczekiwań i żądań otoczenia,
- b. wycofanie się z udziału w rozwiązaniu powstałego konfliktu,
- c. kooperacja,
- d. sprzeciw wobec żądań i nacisków z zewnątrz³⁸.

Mając na uwadze komunikację strategiczną jako interdyscyplinarne narzędzie prowadzenia działań w sferze dyplomatyczno-medialnej przekazane odpowiednim czynnikom państwowym (politycznym) i wojskowym w celu realizacji określonych celów nie możemy tutaj dopuszczać sytuacji, w której określone, wymienione wcześniej struktury, dostosują

³⁵ T. Smektała, *Public relations w sytuacjach kryzysowych przedsiębiorstw*, Wrocław 2005, s. 65.

³⁶ Tamże, s. 69–74.

³⁷ P. Kocoń, *Kryzysowe public relations...*, s. 149.

³⁸ K. Wójcik, *Public relations...*, s. 577.

swoje działania (cele) do oczekiwań i żądań otoczenia albo też wycofają się z udziału w rozwiązaniu powstałego konfliktu. Przez żądania lub naciski należy tu rozumieć próbę niepożądaną modyfikacji przekazu, zarówno w jego formie, jak i treści, a nie wspomniane wcześniej postulaty organizacji publicznej. Stąd też niezwykle istotne jest przyjęcie określonego planu (strategii) realizacji PR w sytuacji kryzysowej. Tymon Smektała proponuje następujący układ tego typu planu:

1. sztab kryzysowy – określenie jego składu, struktury, hierarchii (wskaźana jest niewielka liczba kompetentnych i odpowiedzialnych podmiotów);
2. jedno źródło informacji – specjalista PR, który będzie kształtował komunikaty wysyłane do mediów;
3. wcześniejsze określenie zakresu obowiązków – w trakcie kryzysu ustalanie kompetencji może być bardzo trudne albo nawet niemożliwe;
4. identyfikacja środków przekazu – dane dotyczące mediów, które będą w stanie sprawnie przekazywać komunikaty organizacji;
5. określenie stron konfliktu – zebranie danych dotyczących przywódców, ludzi kształtujących opinie poszczególnych elementów otoczenia, które mogą stać się stroną w konflikcie, grupą zainteresowaną rozprzestrzenianiem kryzysu;
6. identyfikacja ekspertów i autorytetów – dane dotyczące osób, które nie są związane z organizacją, którzy swoim autorytetem, doświadczeniem, tytułami naukowymi będą w stanie wesprzeć argumenty i oświadczenia organizacji;
7. system informowania pracowników – opis środków przekazu jakimi sztab kryzysowy będzie mógł dotrzeć do własnych pracowników, przekazać im informacje na temat kryzysu, wyjaśnić jak wygląda sytuacja i jakie działania są podejmowane, aby ją rozwiązać;
8. przygotowanie argumentów – zebranie ekspertyz, wyników badań i wszelkich dokumentów i analiz przydatnych do tworzenia komunikatów public relations.
9. scenariusze kryzysów – opisanie scenariuszy ewentualnych, najbardziej prawdopodobnych sytuacji kryzysowych prezentujących poszczególne etapy tychże oraz działań, które w danych warunkach najlepiej doprowadzą do rozwiązania kryzysu;
10. zasady komunikacji – określenie awaryjnych zasad komunikowania się wewnątrz i na zewnątrz organizacji³⁹.

³⁹ T. Smektała, *Public relations...*, s. 101–103.

Podsumowując można powiedzieć, iż public relations odgrywa szczególną rolę w takiej formie komunikacji jaką jest komunikacja strategiczna, szczególnie w odniesieniu do władzy wykonawczej. Stosunkowo nowa koncepcja tejże komunikacji złożona jest z elementów dotychczas znanych, ale zestawionych ze sobą na nowych zasadach w celu osiągnięcia lepszego efektu. Właściwie zastosowana koncepcja komunikacji strategicznej jest kluczowym elementem dialogu danej organizacji, struktury (np. państwa) z jej otoczeniem, w tym międzynarodowym; dialogu, którego celem jest wytworzenie, podtrzymanie lub utrwalenie pozytywnego wizerunku wspomnianej organizacji, jej działań i elementów strukturalnych. Zgodnie z bieżącymi koncepcjami całokształt instrumentarium komunikacji strategicznej podporządkowane jest zasadzie „czyń dobrze i mów o tym głośno”⁴⁰. Dodatkowo cechą szczególną jest długofalowość wysiłków z tego zakresu, ich powtarzalność i eliminowanie przypadkowości przekazu⁴¹. W obecnych czasach jest to organizacjom (sojuszom, koalicjom, państwu) czasem bardziej potrzebne niż nienagłośniona odpowiednio, niedoceniona czy nieupubliczniona działalność zasadnicza, nawet w sytuacji, gdy zakończona jest powodzeniem. Jest to bowiem „niewidoczne zwycięstwo”, które kończy bitwę, ale nie rozstrzyga wojny. I to właśnie stanowi istotę wyzwania stawianego rządowi przez siły zbrojne, a dokładniej przez aktualną sytuację, w której realizują one zadania będące przedłużeniem polityki zagranicznej państwa polskiego. Należy tutaj jednak zwrócić uwagę na właściwe zrozumienie istoty komunikacji strategicznej. W żadnym wypadku nie może być ona utożsamiana z polityką informacyjną rządu będącego reprezentacją tej czy innej koalicji lub partii politycznej. Komunikacja strategiczna to długofalowe działania z założenia niezależne od chwilowych orientacji politycznych w ramach władzy wykonawczej. Wynika to między innymi z natury organizacji publicznej, która jest nośnikiem tej idei – Sił Zbrojnych RP – które zgodnie z zasadami funkcjonowania demokratycznego państwa podlegają cywilnej kontroli i mają apolityczny charakter.

⁴⁰ J.W. Wiktor, *Promocja...*, s.313.

⁴¹ L. Grabarski, I. Rutkowski, W. Wrzosek, *Marketing. Punkt zwrotny nowoczesnej firmy*, Warszawa 2006, s. 544.

STRESZCZENIE

Władza wykonawcza spełnia niezwykle istotną rolę w procesie realizacji postulatów organizacji publicznych. Jednym z takich postulatów jest wdrożenie koncepcji komunikacji strategicznej w ramach wsparcia działań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno na terenie kraju, jak i poza jego granicami. Stosunkowo nowa koncepcja wspomnianej komunikacji obejmuje militarne operacje informacyjne (*Information Operations*), dyplomację publiczną (*Public Diplomacy*), międzynarodowe usługi w zakresie nadawania programów informacyjnych (*International Broadcasting Services*) oraz działalność prasowo-informacyjna/medialna (*Public Relations/Affairs*). Istotą wdrożenia koncepcji komunikacji strategicznej jest zaangażowanie władzy wykonawczej w sferach pozostającej poza bezpośrednimi obszarami zainteresowania sił zbrojnych państwa demokratycznego. Na szczególną uwagę zasługuje tu działalność z zakresu public relations, czyli przedsięwzięć z zakresu długotrwałego kształtowania pozytywnego wizerunku organizacji, instytucji i państwa we wszelkich wymiarach jego funkcjonowania. W niniejszym artykule omówione zostały również tak szczególne sytuacje zastosowania powyższych środków, jak sytuacje kryzysowe, gdzie postulat zaangażowania władzy wykonawczej zyskuje szczególne znaczenie. Na szczególne podkreślenie zasługuje długofalowy charakter działań z zakresu komunikacji strategicznej i zdecydowane odróżnienie tej koncepcji od doraźnej polityki informacyjnej rządu o określonej politycznej proveniencji. Ma to uzasadnienie w prawnych założeniach koncepcji realizacji zadań przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, które podlegając cywilnej kontroli oraz zachowując apolityczny charakter, stanowią fundament istnienia demokratycznego państwa polskiego.

Tomasz Kacała

STRATEGIC COMMUNICATION – A CHALLENGE FOR EXECUTIVE POWER?

Executive power fulfills crucial role in realization of demands put forward by public organizations. One of such demands includes implementation of Strategic Communication (StratCom) concept in support of the Polish Armed Forces operating both at home and abroad. Relatively new concept of StratCom consists of the following components: military information operations (INFO OPS), public diplomacy, international broadcasting services, and public relations/affairs (PA/PR). The main idea standing behind Strategic Communication consists in the involvement of executive power in the areas remaining traditionally beyond direct interest of armed forces of a democratic state. PR seems to be an ultimate element of StratCom as a long term, wide range commitment of shaping a positive image of an institution, organization, or state in each sphere of its activity. This

paper also describes such unique situations when the above mentioned tools are applied as a crisis or an emergency situation. Then the demand of executive power involvement gains a special meaning. Moreover, it is very important to recognize the difference between a long term StratCom nature and a temporary government public information policy characterized by political preferences of a given party or coalition. It results from the legal basis of the PAF operational concept: the military is subordinate to civilian power, apolitical in nature, and thus makes a foundation for existence of a democratic state such as the Republic of Poland.

Karolina Kichewko

Polityka stosunków przemysłowych

SŁOWA KLUCZOWE:

grupa, interes, przetarg, korporatyzm, pluralizm

STUDIA I ANALIZY

Wstęp

Aktualnie wiele uwagi poświęca się partycypacji różnorodnych podmiotów społecznych w procesie sprawowania władzy, a rozważania o podziale władzy przebiegają zarówno na płaszczyźnie naukowej (teoretycznej) jak i przybierają wymiar praktyczny (podejmowane, czy uściślając z większym lub mniejszym powodzeniem rozwiązanie demokracji partycypacyjnej wdrażane są przez praktyków – partnerów społecznych oraz władze publiczne). I choć wielość poglądów, podejść, opinii w tym względzie jest na ogół pożądana, to jednak nie można oprzeć się wrażeniu, iż owa multiplikacja dotyczy tylko niektórych zjawisk z obszaru stosunków przemysłowych, a z drugiej strony inne pojęcia wykazują się (zarówno teoretycznym jak i praktycznym) niedoprecyzowaniem. Są one ujmowane bądź to w sposób skrótowy bądź też są one, nieco kolokwialnie rzecz ujmując, omijane szerokim łukiem przez aktorów zbiorowych¹. Rekapitulując, w sferze stosunków przemysłowych² mamy do czynienia

¹ Uwaga ta odnosi się głównie do rodzimej sceny stosunków przemysłowych, ale także do aren stosunków przemysłowych w krajach całej Europy Środkowo-Wschodniej, w mniejszym stopniu należy ją przypisać krajom zachodnioeuropejskim.

² W poniższym opracowaniu pojęcie „stosunki przemysłowe” interpretować będziemy w kontekście politologicznym, zgodnie z którym „stosunki przemysłowe rozumie się jako podsystem systemu politycznego. W tej perspektywie na płaszczyźnie stosunków przemysłowych grupy interesu współdziałają i/lub rywalizują z partiami politycznymi, agendami władzy państwowej oraz ze sobą nawzajem” – J. Sroka, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wrocław 2000, s. 20.

z terminologicznym i praktycznym (choć jak wykażemy tylko pozornym) chaosem. Stąd też autorka niniejszego opracowania obrała sobie za cel wyjaśnienia (przynajmniej) podstawowych kwestii kognitywnych, teoretycznych w owej materii.

Posługując się tradycyjnymi wzorcami przetargu kolektywnego ujawnia się zdecydowana dyferencja w układzie relacji pomiędzy państwem a grupami interesu, której materializacją staje się kontinuum pluralizm – korporatyzm (*pluralism – corporatism*). Rozróżnienie owe ma jednak tylko teoretyczny aspekt, bowiem w empirii obydwie wzorcowe, idealne modele (pluralizm oraz korporatyzm) nie tylko w poważnym stopniu przenikają się, ale także polityka grup interesu (*interest groups policy*) w poszczególnych państwach podlega silnym zmianom. Zresztą dość kontrowersyjne okazują się także próby pomiaru, czy też mierniki natężenia występowania zjawisk pluralizmu i korporatyizmu w poszczególnych krajach. W niniejszym tekście nie chodzi tyle o dogłębne wyjaśnienie samego pojęcia pluralizmu czy też korporatyizmu, które w rodzimej literaturze zostały już zresztą opisane³. Rzecz idzie tu raczej o budowę możliwie pełnego (poznawczo) obrazu stosunków przemysłowych, czyli takiego, który uwzględniać będzie nie tylko dystynkcję pluralizm – korporatyzm oraz zróżnicowania, elementy występujące w ich obrębie, ale także obejmie swym zasięgiem czynniki ektogeniczne wobec areny stosunków przemysłowych. By stało się to możliwe należy: po pierwsze, przedstawić Czytelnikowi główne założenia pluralizmu i korporatyizmu i po drugie, wskazać na wartości pierwotne i wtórne wobec (systemu) stosunków przemysłowych, a także ukazać *explicite* „nowe” jakości w obszarze stosunków przemysłowych.

Próba konceptualizacji polityki stosunków przemysłowych jako wstęp do polityki deliberacyjnej

„W ciągu ostatnich 50 lat wątki pluralizmu i korporatyizmu zdominowały większość koncepcji formułujących alternatywne odpowiedzi na pytanie o reguły, które rządzą (lub powinny rządzić) politycznym

³ Zob. np. R. Herbut, *Polityka przetargów industrialnych. Między paradygmatem pluralistycznym a korporacyjnym*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997; J. Sroka, *Narodziny strategii korporatywnej? Kierunki przemian stosunków przemysłowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1998; J. Sroka, *Europejskie stosunki...*

procesem decyzyjnym”⁴. Z toczących się dyskusji (ale i z praktyki stosunków przemysłowych) wynika jednoznacznie, że dyferencja pluralizm – korporatyzm jest tylko zróżnicowaniem teoretycznym. W rzeczywistości społecznej mamy bowiem do czynienia z predylekcją do łączenia elementów charakterystycznych dla owych modelowych rozwiązań gry interesów. Pozwala to bowiem nie tylko na utrzymanie demokratycznej stabilności, ale także przyczynia się do sprawnego zarządzania interesem grupowym. Przy czym zauważyć wypada, iż realny jest zabieg określenia właściwości charakterystycznych zarówno dla ładu pluralistycznego, jak i korporatystycznego.

„Korporatyzm», czy – aby uniknąć skojarzeń z doświadczeniami okresu międzywojennego – «neokorporatyzm»⁵ to, przede wszystkim termin z języka teorii politycznej⁶. Opisywany (interpretowany) bywa on jako forma reprezentacji interesów grupowych, model procesu politycznego, teoria polityczna, ideologia, kultura polityczna, formuła ładu społeczno-gospodarczego, typ pośrednictwa interesów czy też system kreujący kierunki polityki państwa. Istotę tak pojmowanego korporatyzmu stanowi współpraca, koordynacja, subordynacja, koncentracja, odpowiedzialność za decyzje. Za system, który generuje rozwiązania neokorporatystyczne, wypada uznać taki układ, w którym: „po pierwsze (...) grupy interesu partycypują w procesie wypracowywania oraz implementacji polityki publicznej; po drugie, organizacje reprezentujące interesy grup funkcjonalnych są współodpowiedzialne za kierunki polityki ekonomicznej państwa; po trzecie, trójstronny proces formułowania wspólnych ustaleń ma charakter scentralizowany; po czwarte, skład gremiów decyzyjnych o charakterze mieszanym ma charakter hermetyczny, a negocjacom podlega ściśle ustalony katalog zagadnień”⁸ (zmiana układu graficznego – przyp. aut.).

⁴ J. Sroka, *Narodziny strategii...*, s. 168.

⁵ Termin ten w tekście używany będzie zamiennie z terminami korporatyzm, korporatyzm liberalny oraz współczesny korporatyzm, jednocześnie podkreślić należy fakt, iż niezależnie od tego, którego określenia będziemy w dalszej części artykułu używać, nie jest ono tożsame z klasycznym korporatyzmem kojarzonym z systemami autorytarnymi.

⁶ Neokorporatyzm czy też korporatyzm społeczny to taki porządek, w ramach którego grupy interesu wywierają wpływ na polityczny proces decyzyjny, uczestnicząc we wszystkich fazach owego procesu. Zob. R. Towalski, *Dialog społeczny – próba definicji*, [w:] R. Towalski (red.), *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, Warszawa 2007, s. 14–16.

⁷ K.W. Frieske, *Modele zbiorowych stosunków pracy a zdolność gospodarki do tworzenia miejsc pracy*, Warszawa 2001, s. 13.

⁸ J. Sroka, *Europejskie stosunki...*, s. 53.

Swoje współczesne rozumienie korporatyzm wywodzi od myśli P. Schmittera, który zauważył, że „korporatyzm może zostać zdefiniowany jako taki system reprezentacji interesów, w którym jego części składowe są zorganizowane w ograniczoną co do liczby, osobne, obowiązkowe, niekonkurujące ze sobą, hierarchicznie uporządkowane i funkcjonalnie zróżnicowane organizacje uznawane lub licencjonowane (jeśli nie zgoła tworzone) przez państwo (...)”⁹. Jeśli jednak sięgnąć dalej to zauważymy, że współczesny korporatyzm bywa rozpatrywany na różnych płaszczyznach. Nie tylko lokuje się go na krańcu binarnego układu opisującego relacje pomiędzy grupami interesu¹⁰ a państwem, ale także spotkać można stanowiska, wedle których jest to pokłosie (naiwnej – czyt. nieefektywnej) pluralistycznej wizji reprezentacji interesów grupowych lub traktujących go jako ideę powodowaną myślą europejską, podczas gdy ład pluralistyczny wiąże się z myślą amerykańską.

Właściwie niezależnie od tego jak interpretować będziemy współczesny korporatyzm przybierać on może postać supra-, makro-, mezo- lub też mikrokorporatyzmu¹¹. Przy czym wyraźnym rysem w obszarze współczesnych stosunków przemysłowych pozostaje rozwój mikrokorporatyzmu. Owa wielopostaciowość liberalnego korporatyzmu dotyka jego skali (przestrzeni, w jakiej mamy z nim do czynienia), ale można także mówić o krajach, w których występuje duże, umiarkowane lub słabe natężenie korporatyzmu. A posługując się typologią F. Lehnera możemy doprecyzować ten podział i w obrębie antynomii pluralizm – korporatyzm wyod-

⁹ K.W. Frieske, *Modele zbiorowych...*, s. 19.

¹⁰ Grupa interesu to termin niejednoznaczny, w niniejszym opracowaniu za J. Sroka przyjmujemy, iż jest „to grupa ludzi, która poprzez skoordynowaną aktywność, dąży do wywierania odpowiedniego wpływu na kierunki polityki przy jednoczesnym zaniechaniu prób wprowadzenia swoich członków w ramy formalnych struktur władzy” (J. Sroka, *Europejskie stosunki...*, s. 34). Jeszcze do niedawna w obszarze stosunków przemysłowych poruszały się przede wszystkim wielkie ekonomiczne grupy interesu, tzn. związki zawodowe oraz organizacje pracodawców. Dziś z uwagi na potrzebę inkorporacji szerokiego grona podmiotów społecznych w proces rządzenia na arenie stosunków przemysłowych pojawił się kolejny aktor, nie mniej ważny, którego siły i możliwości nie powinni przekreślać tradycyjni partnerzy społeczni, a owym nowym partnerem są NGOs, zorganizowane formy społeczeństwa obywatelskiego. Dużą rolę odegrała tu idea dialogu społecznego, partnerstwa społecznego oraz dialogu obywatelskiego – składowe stosunków przemysłowych, które praktycznie nie mogą już istnieć bez nowych partnerów społecznych.

¹¹ Suprakorporatyzm interpretować można jako wykorzystanie strategii współczesnego korporatyzmu w ramach Unii Europejskiej, makrokorporatyzm rozpatrywać należy jako neokorporatyzm w skali państwowej (na poziomie centralnym), mezokorporatyzm to korporatyzm poziomu branży, zaś mikrokorporatyzmem nazwiemy te strategie neokorporatystyczne, które wykorzystywane są przez aktorów skali mikro (arenę lokalnej).

rębnić pięć specyficznych wariantów pośrednictwa interesów: pluralizm, słaby korporatyzm, umiarkowany korporatyzm, silny korporatyzm oraz *concordance* jako najbardziej zaawansowana forma współpracy grup interesu i państwa¹², (o układzie pluralizm – korporatyzm zob. szerz. rys. 2). I choć możliwe staje się przypisanie do konkretnej kategorii (pluralizm, słaby, umiarkowany, silny korporatyzm) określonych państw, to jednak jest to proces o tyle skomplikowany, iż nie jest to zabieg w „skutkach stały”. A sytuację komplikować może dodatkowo fakt występowania w tym obszarze państw o fasadowym i hybrydalnym charakterze rozwiązań z zakresu stosunków przemysłowych, przykładem może być tu polska arena stosunków przemysłowych, choć podobna (hybrydowa) tendencja występuje także w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

Zaś pluralistyczny model artykulacji i reprezentacji interesów grupowych jest łączony z nienegocjacyjnym (większościowym) wzorcem demokracji, „której istotę stanowią relacje między dobrowolnymi stowarzyszeniami (grupami interesu) a państwem”¹³. Swego rodzaju apoteoza rozwiązań charakterystycznych dla konkurencyjnego (amerykańsko-anglosaskiego) modelu demokracji powszechnie panowała do połowy XX wieku, kiedy to (w latach 50. i 60.) dostrzeżono, że europejskie, nieanglosaskie polityki grup interesu również są efektywnym (opartym na uzgodnieniach) sposobem sprawowania rządów. Późniejsze lata przyniosły także rozwój (powrót do) idei korporatyzmu. Spotkać można i takie opinie, które wśród czynników rozwoju współczesnego korporatyzmu wskazują na tę okoliczność, że pojawił się „klimat polityczny znacznie bardziej sprzyjający neokorporatyzmowi”¹⁴ aniżeli pluralizmowi. Choć właściwie nie powinno się tego kontekstu traktować jako deprecjacji (rozpadu) pluralizmu, jest on wciąż bowiem obecny zarówno w teorii jak i w praktyce (choć tylko angielskiej) polityki grup interesu. To (pluralistyczne) ekstremum relacji państwo – grupy interesu odznacza się pewnymi charakterystycznymi wątkami. Za J. Sroka powiemy, że „po pierwsze, pluraliści podkreślają doniosłość zasady wolnej rywalizacji interesów grupowych, która odbywa się na otwartym rynku (...). Po drugie, żadna z grup (interesu – przyp. aut.) nie powinna dysponować monopolem reprezentacji określonych interesów. Interesy jednego sektora społecznego może reprezentować dowolna liczba organizacji (...). Po trzecie,

¹² Zob. J. Sroka, *Europejskie stosunki...*, s. 62.

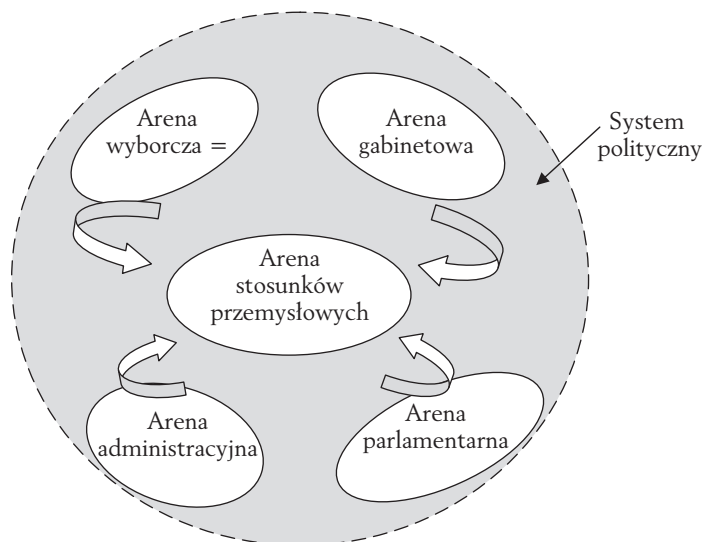
¹³ R. Herbut, *Polityka artykulacji i reprezentacji interesów grupowych w demokracjach*, [w]: J. Sroka (red.), *Administracja i polityka. Ewolucja stosunków przemysłowych w Europie Środkowej i Wschodniej*, Wrocław 2003, s. 15.

¹⁴ K.W. Frieske, *Modele zbiorowych...*, s. 26.

(...) proces decyzyjny ulega decentralizacji, a niekończące się przetargi przyczyniają się do ustalenia konsensusu społecznego”¹⁵ (zmiana układu graficznego – przyp. aut.).

W kontekście pluralistycznej bądź korporatystycznej wizji pojawia się problem obszaru w ramach, którego toczą się przetargi grup interesu oraz szerszego wymiaru tychże przetargów (otoczenia stosunków przemysłowych). Płaszczyzną prowadzonej przez grupy interesu polityki jest arena stosunków przemysłowych (scena przemysłowa). Stanowi ona element systemu politycznego, a jej funkcjonalność dla owego systemu jest tożsama z wysoką rolą w systemie politycznym takich podsystemów, jak: arena wyborcza, parlamentarna, gabinetowa czy arena administracyjna (zob. rys. 1).

Rysunek 1. Areny (podsystemy) systemu politycznego



↻ i podobne oznaczenia – wskazanie na wzajemne oddziaływanie aren (zależność, wpływ),

– równa wartość (arena stosunków przemysłowych przedstawia taką samą wartość dla systemu politycznego, jak pozostałe areny).

* Rozmieszczenie aren jest przypadkowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Sroka, *Dialog społeczny i stosunki przemysłowe w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 168–169.

¹⁵ J. Sroka, *Europejskie stosunki...*, s. 46.

Podsystem stosunków przemysłowych, poza otoczeniem wspomnianych aren, które stanowią jego „naturalne” środowisko, funkcjonuje w otoczeniu warunkowanym makroekonomicznymi wartościami. Stanowią one jego najbliższy kontekst, ale nie są one jego częściami składowymi. Wśród nich wymienić można „poziom produktu krajowego brutto (PKB), wzrost płac realnych, wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych, stopę (zmiana – przyp. aut.) bezrobocia oraz poziom niezależności banków centralnych”¹⁶. Za części składowe systemu stosunków przemysłowych uznajemy zaś: „formalne ramy instytucjonalne, służące dialogowi społecznemu oraz obsłudze przetargu interesów grupowych, liczbę partnerów społecznych (...) oraz układ powiązań między nimi, a także więzi łączące ich z podmiotami politycznymi (...), rozpowszechnienie układów pracy i innych porozumień zbiorowych oraz nowoczesnych metod organizacji pracy i zarządzania zasobami ludzkimi (...), mechanizmy demokracji przemysłowej”¹⁷ (zmiana układu graficznego – przyp. aut.).

Sama zaś arena stosunków przemysłowych jest płaszczyzną, na której toczą się procesy z udziałem przedstawicieli władz publicznych i/lub grup interesu. Posługując się frazeologią dialogu społecznego, składowej stosunków przemysłowych, powiemy o występowaniu na arenie stosunków przemysłowych tradycyjnych i nowych partnerów społecznych, zauważając przy tym, że tradycyjne rozumienie partnerów społecznych podlega permanentnej ewolucji, ale zmienia się nie tylko krąg partnerów zaangażowanych w przetarg zbiorowy, lecz także ekstensja spraw, które podlegają owym przetargom. Stąd też wśród tradycyjnych partnerów społecznych, tj. związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, pojawiły się różnorodne formy reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego, strony obywatelskiej – NGOs, a równoległe do tego procesu przetargi interesów rozszerzyły swój zasięg na nowe kwestie z obszaru polityki społeczno-gospodarczej.

Zatem arena stosunków przemysłowych jest miejscem ścierania się różnorodnych interesów grupowych¹⁸, której, co dość oczywiste w świetle

¹⁶ J. Sroka, *Dialog społeczny i stosunki przemysłowe w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 169.

¹⁷ Tamże, s. 170.

¹⁸ Interes grupowy to „świadome dążenie ludzi do realizacji określonego celu” – J. Sroka, *Europejskie stosunki...*, s. 28. Interesy ujawniające się w obrębie areny stosunków przemysłowych podlegają polityzacji. Ich upolitycznienie związane jest z faktem, iż zostają one włączone w polityczny proces decyzyjny (są wykorzystywane w procesie podejmowania decyzji przez władze publiczne).

powyższych ustaleń, immanentną częścią składową jest przetarg interesów przemysłowych (zwany także przetargiem industrialnym, przetargiem zbiorowym lub jak to czyni się w literaturze zachodnioeuropejskiej przetargiem kolektywnym (*collective bargaining*)). Przetarg tenże (niezależnie od względów semantycznych) stanowi proces, w trakcie którego „interesy (...) grup interesu są stale konfrontowane, konsultowane oraz poddawane kompromisom”¹⁹. W procesie tym organizacje grup interesu „operują” zasobami, jakie pozostają w ich dyspozycji²⁰. Mobilizowanie owych zasobów w celu osiągnięcia określonych partykularnych i kolektywnych zysków odbywa się w trakcie akcji kolektywnej²¹.

Scena przemysłowa jest ponadto miejscem wielostronnych relacji. Najczęściej bywają to relacje (stosunki) trójstronne, których istotę stanowi uczestnictwo w przetargach zbiorowych trzech silnych, równych podmiotów w postaci przedstawicieli administracji publicznej, związków zawodowych oraz zrzeszeń pracodawców. Choć liczba stron uczestniczących w „rozgrywkach” na arenie stosunków przemysłowych, zwłaszcza dzięki coraz silniejszej proliferacji idei dialogu społecznego i partnerstwa społecznego, staje się zmienna. Mamy bowiem do czynienia z relacjami dwustronnymi (np. z dialogiem autonomicznym, w ramach którego przebiegają relacje pomiędzy pracodawcami a pracownikami), czy też czterostronnymi (jak np. w polskim dialogu regionalnym). Relacje te podlegają ewolucji, bowiem zachodzą one w zmiennym środowisku, określonym przez aktualne względy społeczno-gospodarcze. Toteż aktorzy przemysłowi (wszyscy uczestniczący w przetargach zbiorowych) zobligowani są z jednej strony do elastyczności oraz dostosowania się do bieżącej sytuacji społecznej i gospodarczej, choć ich działania winny być również działaniami wyprzedzającymi. Przywołać tu można przykład „dialogu antycypacyjnego”, tzn. dialogu społecznego wyprzedzającego pewne sytuacje, umożliwiającego nie tylko wyjście z kryzysu, ale także rozwój i podtrzymanie postępu. Nie poświęcając się zbytnio rozważaniom nad rodzimą

¹⁹ J. Sroka, *Europejskie stosunki...*, s. 23.

²⁰ Wśród zasobów organizacji grup interesu znajdują się następujące czynniki: czynnik dostępu do strategicznych ośrodków władzy, czynnik finansowy, merytoryczny, symboliczny, mobilizacyjny, czynnik kapitału ludzkiego, afiliacji i koalicji, czynnik instytucjonalny i dostępu do podstawowych dóbr publicznych oraz czynniki strukturalne i koordynacja (zob. J. Sroka, *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, Wrocław 2004, s. 39, 40, zob. szerz. na temat zasobów organizacji grup interesu: Tamże, rozdz. II).

²¹ J. Sroka, *Lobbying w Unii Europejskiej*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Unia Europejska. Leksykon integracji*, Wrocław 2003, s. 336.

sceną przemysłową powiemy tylko, iż pierwszy z postulatów o potrzebie prowadzenia dialogu w celu rozwiązywania aktualnych problemów jest w Polsce w ubogi sposób prowadzony, zupełnie zaś „pomijamy” dialog nastawiony na powstrzymanie konfliktów społecznych w przyszłości oraz zapewnienie i podtrzymanie rozwoju (postępu).

Prowadząc rozważania o polityce stosunków przemysłowych nie sposób uciec od (próby) zdefiniowania tegoż terminu. Nieco upraszczając powiemy po prostu, że polityka stosunków przemysłowych (*industrial relations policy*) to pluralizm oraz współczesny korporatyzm, ale ta lapidarna interpretacja wymaga pewnego uzupełnienia, bowiem nie jest to system wyalienowany z przestrzeni społecznej. Raczej jest on powiązany z polityką gospodarczą oraz polityką społeczną. I choć pomiędzy wszystkimi wymienionymi rodzajami polityk istnieje określona korelacja to nie można utożsamiać polityki stosunków przemysłowych z polityką gospodarczą czy też z polityką społeczną. A jest to częsty błąd, jaki występuje w myśleniu potocznym. Bowiem jeśli przyjmiemy, że „przez politykę gospodarczą będziemy rozumieć świadome oddziaływanie władz państwowych na gospodarkę narodową – na jej dynamikę, strukturę i funkcjonowanie, na stosunki ekonomiczne w państwie oraz na jego relacje gospodarcze z zagranicą”²², to zdecydowanie widzimy, że ani koncepcja pluralizmu, ani też idea współczesnego korporatyizmu nie przystaje w pełni do zaproponowanej definicji. Ale gdy uzupełnimy tenże wątek definicyjny o kwestie społeczne, czyli zakładać będziemy, że ingerencja państwa w gospodarkę ma na celu także pokonanie problemów społecznych oraz zapewnienie spokoju i rozwoju społecznego, to wówczas pojawia się obszar możliwych negocjacji państwa z grupami interesu. Bowiem w ten sposób decyzje podejmowane przez władze publiczne mogą uzyskać aprobatę społeczną dla określonych oddziaływań państwa w obszarze gospodarczym. Reasumując, zarazem polityka gospodarcza jak i polityka społeczna choć pozostają w ścisłej korelacji z polityką stosunków przemysłowych, nie są zjawiskami tożsamymi, jak bywa to częstokroć ujmowane w opinii potocznej. Owszem pluralizm oraz neokorporatyzm wpisują się w trajektorie polityki społecznej i pozostają w orbicie polityki gospodarczej, to jednak są to zjawiska wyodrębnione i analitycznie odmienne od polityki gospodarczej i społecznej.

Stosunki przemysłowe i ich składowe nie są zjawiskami statycznymi, są one raczej ideami dynamicznymi. Podlegają ciągłym przeobrażeniom, a w ich obrębie tworzą się nowe rozwiązania i możliwości, w świetle

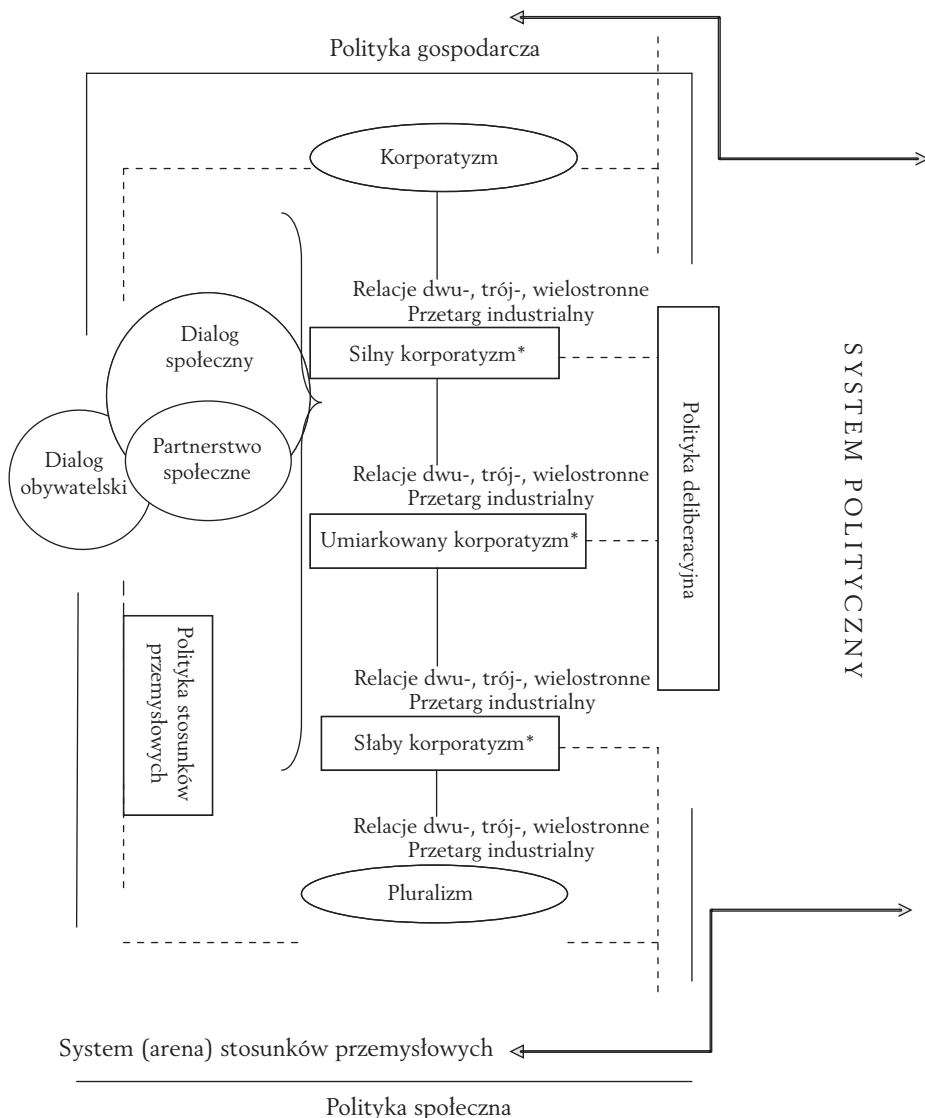
²² B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2004, s. 17.

konstatacji teoretycznych mające służyć lepszemu zarządzaniu zmianą społeczną. I o ile rzeczą dość naturalną na scenie przemysłowej stały się już zjawiska dialogu społecznego, dialogu obywatelskiego czy partnerstwa społecznego, to obecnie pojawia się pytanie o miejsce (szanse) demokracji deliberacyjnej (*deliberative democracy*) w systemie stosunków przemysłowych (zob. rys. 2). Istotą polityki deliberacyjnej jest konsensus, przy akceptacji postaw i opinii wszystkich komunikujących się stron. Stąd też nie wszystkie rodzaje komunikacji nazwać możemy deliberacją. Można powiedzieć z dużym prawdopodobieństwem, że zaliczać będziemy do niej takie formy, które charakteryzuje: „(1) argumentatywna forma komunikacji; (2) dążenie do osiągnięcia racjonalnie motywowanej zgody zarówno w ocenie, jak i rozumieniu określonych spraw; (3) jawny oraz inkluzywny charakter prowadzonych dysput; (4) wolność od przymusu zmierzająca do zabezpieczenia równych szans bycia wysłuchanym, zgłaszania propozycji, formułowania argumentów etc.; (5) zogniskowanie debat na takich rodzajach materii (wiedzy), które mogą zostać uregulowane w imię dobra ogólnego”²³.

Błędem byłoby jednak utożsamianie polityki deliberacyjnej (traktowanej zgodnie z sugestiami J. Habermasa jako podsystem systemu politycznego, realizujący się zarówno poprzez formalne oraz zinstytucjonalizowane procedury, jak i poprzez nieformalne sieci powiązań) z metodą agregacji czy artykulacji interesów grupowych. Jest to raczej konstrukcja sprawiająca, że dobro wspólne, a przynajmniej jego główne składniki, staje się jednakowo rozumiane przez wszystkich. Zatem m.in. dzięki upublicznieniu dyskursu, uznaniu prawa do istnienia i wypowiedzania wszystkich poglądów, czy poprzez dążenie do osiągnięcia konsensusu, deliberacja może okazać się funkcjonalna dla rozwiązań aktywnych w obrębie polityki stosunków przemysłowych, wspomagając kreację akceptowanego przez wszystkich dobra wspólnego.

²³ J. Sroka, *Demokracja deliberacyjna – szansą dla dialogu*, „Dialog. Pismo dialogu społecznego” 2008, nr 1 (18), s. 16.

Rysunek 2. Kontinuum stosunków przemysłowych



* Silny korporatyzm odznacza się kooperatywnym stylem podejmowania decyzji. Współpraca w jego ramach ma charakter zinstytucjonalizowany, scentralizowany i hermetyczny. Umiarkowany korporatyzm to porządek, w którym widoczna jest państwowa alokacja dóbr, ingerencja gospodarcza oraz rutynizacja zarządzania konfliktem. Słaby korporatyzm charakteryzuje się funkcjonowaniem zamkniętych grup interesu oraz sektorowym systemem reprezentacji interesów (J. Sroka, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wrocław 2000, s. 67).

Źródło: opracowanie własne.

Zakończenie

Stosunki przemysłowe – jako obszar badawczy – wciąż pozostają polem mało odkrytym w rodzimej literaturze i choć coraz więcej uwagi poświęca się elementom składowym stosunków przemysłowych, takim jak dialog społeczny czy partnerstwo społeczne, to wciąż praktyka rodzimych stosunków przemysłowych ujawnia pewne braki. A przecież znaczenie stosunków przemysłowych dla funkcjonowania demokratycznych systemów politycznych jest kluczowe. Niemożliwe staje się bowiem utrzymanie stabilności systemu politycznego bez odpowiednio „poukładanej gry interesów”. Toteż dopiero traktując stosunki przemysłowe jako element komplementarny względem układów funkcjonujących w obrębie „klasycznej” polityki jesteśmy w stanie osiągnąć wymierne społecznie korzyści. Warto byłoby zatem przyjąć owo twierdzenie, nawet gdyby aktorzy stosunków przemysłowych mieli je potraktować tylko jako dobrą (niewiążącą) propozycję, a nie twardy paradygmat. Być może wówczas nasza rodzima scena przemysłowa przestałaby odznaczać się tak daleko idącą hybrydowością, a permanentna konfrontacja przerodziłaby się w kooperację i wzajemne zaufanie w (przebiegających na wszystkich szczeblach) relacjach partnerów społecznych i przedstawicieli administracji publicznej. Jednak, by stało się to możliwe, konieczne są dalsze badania nad obszarem stosunków przemysłowych, a także zmiana mentalności aktorów sceny przemysłowej a nawet całego społeczeństwa, a to może okazać się (i okazuje się już) bardzo trudne.

STRESZCZENIE

W artykule poddaje się analizie teoretyczne zagadnienia areny stosunków przemysłowych. Relacje pomiędzy przedstawicielami władz publicznych oraz reprezentantami grup interesu przebiegają w porządku pluralistycznym (rywalizacyjnym) bądź też w porządku korporatystycznym (kooperacyjnym). Grupy interesu kooperują lub rywalizują ze sobą w układzie relacji dwu-, trój- lub wielostronnych, a interesy owych grup są poddawane konfrontacji, kompromisom w trakcie przetargu interesów przemysłowych (zwanym także przetargiem kolektywnym). Zatem arena stosunków przemysłowych jest niezwykle ważną ideą dla stabilności systemu politycznego.

Karolina Kichewko

INDUSTRIAL RELATIONS POLICY

The article analyses the theoretical issues of industrial relations area. The relations between the representatives of government and interest groups function relates to pluralism order (rivalry order) or corporatism order (cooperative order). These interest groups cooperate or compete, amongst bilateral, tripartite or multilateral relations and the interests of this groups are confronted, consulted in a bargaining of industrial interests (called collective bargaining also). So the area of industrial relations is a key idea for a stability of the political system.

JANET BUTTOLPH JOHNSON, HENRY T. REYNOLDS,
JASON D. MYCOFF

Metody badawcze w naukach politycznych

Wydawnictwo Naukowe PWN,
Warszawa 2010, s. 640

(Daniel Mider, Aneta Marcinkowska)

Publikacja *Metody badawcze w naukach politycznych* udostępniona polskiemu czytelnikowi przez Wydawnictwo Naukowe PWN jest tłumaczeniem popularnego amerykańskiego podręcznika prezentującego ilościowe i jakościowe metody w politologii. Jest to dzieło zbiorowe, jego Autorami są uczeni z Wydziału Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Delaware, cenionego, choć niewielkiego ośrodka nauk społecznych na wschodnim wybrzeżu Stanów Zjednoczonych: Janet Buttolph Johnson, Henry T. Reynolds oraz Jason D. Mycoff. Podręcznik ten ma swoją długą historię – po raz pierwszy opublikowano go w 1986 roku, a następnie wznawiano w 1991, 1995, 2001, 2005 oraz 2008 roku. Głównym Autorem i pomysłodawcą dzieła jest Janet Buttolph Johnson; pierwsze trzy wydania książki opublikowała wspólnie

z Richardem Joslynem, a od wydania czwartego współpracuje z Henrym T. Reynoldsem. Janet Buttolph Johnson jest profesorem nadzwyczajnym Uniwersytetu Delaware; z instytucją tą związana jest niemal od początku swojej kariery akademickiej. W ramach studiów pierwszego i drugiego stopnia ukończyła matematykę i politologię. W dydaktyce specjalizuje się w polityce stanowej i lokalnej, analizie polityki społecznej, metodach badań oraz statystycznej analizie danych w politologii, a także polityce ochrony środowiska naturalnego. Jej obecne zainteresowania i prace badawcze skupiają się wokół polityki energetycznej, polityki wodnej (aspektu czystości wód) oraz instytucji prokuratora generalnego. Podręcznik *Metody badawcze w naukach politycznych* jest pierwszą publikacją zwartą Autorki. Kolejną, wydaną kilkanaście lat później pra-

cą, był zbiór ćwiczeń dla studentów *Working with Political Science Research Methods: Problems and Exercises*, stanowiący praktyczne uzupełnienie podręcznika. Drugi ze współautorów *Metod badawczych...* – Henry T. Reynolds jest profesorem zwyczajnym, obecnie emerytowanym pracownikiem Uniwersytetu w Delaware. Autor ten opublikował dzieła z zakresu matematyki stosowanej i metod ilościowych w naukach społecznych: *The Analysis of Cross-Classifications* (1974) oraz *The Analysis of Nominal Data* (1977), a także z obszaru nauki o państwie i administracji publicznej – *Governing America* (1991) napisanej wraz z Davidem Volgerem oraz samodzielniej *Study Guide Governing America* (1998). W początkach kariery badawczej zajmował się socjologią polityki; wydał wówczas *Politics and the Common Man: An Introduction to Political Behavior* (1974). Ostatni z Autorów – Jason D. Mycoff, politolog z wykształcenia, jest profesorem nadzwyczajnym, współautorem wydanej w 2008 roku wraz z Josephem A. Pika publikacji *Confrontation and Compromise: Presidential and Congressional Leadership, 2001–2006*. Jego zainteresowania naukowe i dydaktyczne obejmują zagadnienia związane z instytucjami Kongresu, prezydenta, administracją publiczną, medioznawstwem oraz statystyką.

Podręcznik *Metody badawcze w naukach politycznych* zawiera wykład metod oraz instrukcje postępowania odnoszące się do większości etapów badań empirycznych – począwszy od sformułowania problemu badawczego i hipotez, poprzez studia źródłoznawcze, wybór techniki badawczej,

dobór próby, projektowanie narzędzia badawczego, następnie analizę ilościową i jakościową zebranych danych, a skończywszy na prezentacji wyników badania w formie raportu. Pod względem redakcyjnym podręcznik metod badawczych w naukach politycznych cechuje się przemyślaną strukturą pozwalającą na łatwe i szybkie odnajdywanie przez czytelnika interesujących go treści. Na końcu każdego rozdziału umieszczono zwięzłe podsumowanie omawianych zagadnień oraz słowniczek zawierający kluczowe pojęcia i ich definicje, a także listę zalecanych lektur uzupełniających. Niewielki mankament stanowi fakt zaniechania dobrego zwyczaju przedstawiania krótkiego, parozdaniowego streszczenia zalecanych lektur uzupełniających. Publikację zaopatrzone także w rozbudowany i trafny indeks rzeczowy.

Warto zwrócić uwagę, że dwóm ostatnim anglojęzycznym wydaniom omawianego dzieła towarzyszy zbiór zadań i ćwiczeń dla studentów umożliwiający przetestowanie w praktyce nabytych podczas lektury podręcznika umiejętności i wiedzy. Zbiór ten zatytułowano *Working with Political Science Research Methods: Problems and Exercises*. Cennym dydaktycznym uzupełnieniem jest udostępniony online przez amerykańskiego wydawcę CQ Press zbiór rozwiązań zadań; znajduje się on na stronie <http://college.cqpress.com/instructors-resources/psrm/>, a prawo dostępu do niego przyznawane jest wyłącznie pracownikom akademickim nauczającym metodologii i statystyki. Na podanej stronie internetowej zamieszczono

także liczne materiały edukacyjne ułatwiające proces dydaktyczny takie, jak prezentacje do poszczególnych zajęć oraz testy umożliwiające ocenę wiedzy i umiejętności studentów. Na stronie dostępne są również zbiory danych do ćwiczeń przeznaczone dla studentów. Znajdują się one pod adresem <http://psrm.cqpress.com/data/data.asp>, zamieszczono je w podziale na części dedykowane do każdego z rozdziałów książki. Podręcznik oraz zbiór ćwiczeń stanowią integralną całość, szkoda więc, że polski wydawca nie zdecydował się na udostępnienie jednocześnie z podręcznikiem także wymienionych materiałów¹.

Głównym celem przyświecającym Autorom od pierwszego wydania pracy było – jak sami wskazują we wstępie – przedstawienie ważnych aspektów procesu badawczego i ukazanie, w jaki sposób przy użyciu opisanych metod początkujący badacz może samodzielnie wytworzyć rzetelną i wartościową wiedzę w zakresie nauk politycznych². Z postawionym przez Autorów celem wiąże się najpoważniejszy zarzut dotyczący dzieła. Autorzy pozostawili wiele niejasności i dokonali licznych uproszczeń; wskutek tego wydaje się, że podręcznik nie spełnia swojego podstawowego zadania – nie wyposaża on począt-

kującego badacza w intelektualne narzędzia umożliwiające samodzielne prowadzenie własnych empirycznych projektów badawczych. Zarzut ten w szczególności odnosi się do pierwszej części podręcznika prezentującej praktyczne aspekty wdrażania badań empirycznych. Jako przykład można wskazać powierzchowny opis metody zogniskowanych wywiadów grupowych (*Focus Group Interviews*). Przede wszystkim zabrakło opisu roli moderatora, metod doboru grup fokusowych i wskazania właściwej ich liczebności, zasad prowadzenia wywiadu oraz sposobów transkrypcji i analizy wyników tego typu badania³. Nieobeznany z badaniami empirycznymi czytelnik, mając do dyspozycji jedynie ten fragment, wyrobi sobie fałszywe przekonanie na temat istoty badań fokusowych. Autorzy marginalnie potraktowali również metodę badań *on-line* (*Computer Assisted Web Interviewing*, CAWI), skupiając się w znacznym stopniu na omówieniu ankiety pocztowej. Obecnie ankieta realizowana przez Internet jest metodą, po którą coraz częściej sięgają badacze; wypiera ona sukcesywnie ankietę pocztową przede wszystkim ze względu na niską stopę zwrotów tej ostatniej⁴. Uproszczenia znalazły się także w podrozdziale dotyczącym skalowania. Autorzy omawiają w nim popularne w politologii skale – Louisa Guttmana i Rensisa Likerta, jednakże nie podali ważnych informacji, w jaki sposób samodzielnie je skonstruować. Na przykład przedstawiając

¹ O istnieniu strony internetowej stanowiącej uzupełnienie podręcznika polski czytelnik dowiadyuje się dopiero w połowie lektury podręcznika. J.B. Johnson, H.T. Reynolds, J.D. Mycoff, *Metody badawcze w naukach politycznych*, Warszawa 2010, s. 213.

² Tamże, s. 11.

³ Tamże, s. 171–172.

⁴ Tamże, s. 324.

skalowanie L. Guttmana nie omawiają współczynnika odtwarzalności – kluczowego wzoru umożliwiającego zastosowanie tej skali. W rozdziale tym zabrakło wzmianki o innych, przydatnych politologowi skalach, między innymi dyferencjale semantycznym⁵. Autorzy nie wyjaśnili w należyty sposób, jak ma odbywać się analiza treści i co ma być jej ostatecznym celem; poprzestają jedynie na zapoznaniu czytelnika z przykładami arkuszy kodowych, natomiast nie przedstawiają form przetwarzania zebranych w ten sposób danych, a następnie metod ilościowej lub jakościowej ich analizy. Z oczywistych powodów słuszne jest umieszczenie w tekście informacji o programach służących do analizy treści, choć Autorzy uczynili to marginalnie i nie wyjaśnili jaka jest ich rola, jakie mają one zalety i ograniczenia⁶. Analogiczne – choć w tym przypadku drobne – potknięcia widoczne są także w rozdziale 7 prezentującym metody doboru prób. Zabrakło tu choćby jednozdaniowego wskazania, na czym polega istota doboru próby w wywiadach telefonicznych metodą losowego wybierania numerów (*Random Digit Dialing*, RDD), nie uświadomiono czytelnikowi faktu, że kluczową rolę w tego typu doborze odgrywają tablice numeracyjne central telefonicznych⁷.

Na szczególną uwagę zasługuje rozdział 6 podręcznika zatytułowany *Przegląd literatury przedmiotu*⁸ stanowiący autonomiczny w stosunku do

podręcznika poradnik, podpowiadający początkującemu badaczowi sposoby odtworzenia *state of art* swojego tematu badawczego. W rozdziale tym zawarto cenne porady, w jaki sposób poszukiwać inspiracji badawczej w zakresie tematyki badań, jak dokonać przeglądu literatury przedmiotu korzystając z rozmaitych źródeł i zwerifikować zdobyte źródła. Autorzy przekazują szczegółowe instrukcje posługiwania się popularnymi, elektronicznymi bazami danych, jak Web Science, Google Scholar, JSTOR, a także zapoznają czytelnika z indeksem cytowań w naukach społecznych (*Social Science Citation Index*). Jednakże i w tym rozdziale badacze nie uniknęli powierzchowności, zabrakło pewnych ważnych szczegółów; Autorzy zaprezentowali niewystarczający poziom wiedzy informatycznej i nie uwzględnili we właściwym zakresie zasobów tak zwanego Głębokiego Internetu (*Deep Web*, *Hidden Web*). Głęboki Internet, w najprostszej ujęciu, to zasoby nieindeksowane przez popularne wyszukiwarki i katalogi internetowe, jak na przykład AltaVista, Google, WebCrawler, czy Yahoo!. Większość użytkowników Internetu potrafi wyszukiwać informacje tylko za pośrednictwem tych wyszukiwarek, co w znaczący sposób ogranicza możliwość dotarcia przez nich do wartościowych źródeł. Zasoby Głębokiego Internetu ilościowo i jakościowo wielokrotnie przekraczają zbiory informacji dostępne przez wymienione wyszukiwarki. Autorzy pomijają milczeniem kwestię tych zbiorów, nie przedstawiają jakichkolwiek wskazówek umożliwiających

⁵ Tamże, s. 128–131.

⁶ Tamże, s. 302–305.

⁷ Tamże, s. 234.

⁸ Tamże, s. 199–225.

ich odnalezienie⁹. Ponadto Autorzy zaprezentowali nieprofesjonalne techniki wyszukiwania w Internecie; zdają się nie mieć świadomości istnienia specjalnych narzędzi skonstruowanych na potrzeby przeszukujących Internet, których podstawowym zadaniem jest przyspieszenie oraz automatyzacja procesu odnajdywania informacji. Do narzędzi służących temu celowi należą tak zwane multi-wyszukiwarki wysyłające i odbierające zapytania z kilkunastu a nawet kilkudziesięciu wyszukiwarek internetowych na raz oraz specjalne programy służące do przeszukiwania Internetu (na przykład Copernic Agent Basic), prezentujące użytkownikowi wyniki w wygodnej i standaryzowanej formie oraz pająki lub pełzacze internetowe (*web spiders*, *web crawlers*) pozwalające na stałe monitorowanie zasobów

internetowych oraz gromadzenie wyczerpujących informacji o witrynach internetowych. Zabrakło także choćby wzmianki na temat posługiwania się wyrażeniami algebry George'a Boole'a przy konstruowaniu zapytań do internetowych wyszukiwarek, a to jest przecież rudymet wyszukiwania w Internecie¹⁰.

W podręczniku zbyt mało uwagi poświęcono standardom etycznym w badaniach empirycznych, są one wykładane niesystematycznie, okazjonalnie, fragmentarycznie¹¹; zabrakło wyczerpującego rozdziału na ten temat. Aspekt ten ma niebagatelne znaczenie, szczególnie w kontekście debaty dotyczącej etyki, która miała miejsce w środowisku badaczy po opublikowaniu szokujących amerykańską opinię publiczną oraz środowisko badaczy wyników badań socjologa Lauda Humphreysa¹². Podkreślić na-

⁹ Usprawiedliwiać autorów podręcznika może fakt, że wyszukiwanie zasobów w Głębokim Internecie jest procesem czasochłonnym (w porównaniu z Internetem „ogólnodostępnym”, tzw. powierzchniowym) i bardziej skomplikowanym, ponadto wymaga co najmniej średniozaawansowanej wiedzy informatycznej. Przedstawienie tego zagadnienia mogłoby wykraczać poza podstawowy zakres metod źródłowniczych w politologii. Warto zauważyć, że dopiero od niedawna daje się zaobserwować trend upraszczania dostępu do zasobów Głębokiego Internetu, pojawiają się pierwsze narzędzia umożliwiające jego przeszukiwanie w sposób zautomatyzowany. Jednym z najnowszych (premiera w 2010 roku) narzędzi do przeszukiwania zasobów Głębokiego Internetu jest na przykład wyszukiwarka World Wide Science, a także program LexiBot.

¹⁰ Wyrażenia G. Boole'a czy inaczej operatory boole'owskie lub operatory logiczne umożliwiają użytkownikowi wpisującemu zapytanie do wyszukiwarki precyzyjne odnajdywanie treści za pomocą znaków takich jak: 'i', 'lub', 'nie'.

¹¹ J.B. Johnson, H.T. Reynolds, J.D. Mycoff, *Metody badawcze...*, s. 161, 268, 278–280.

¹² L. Humphreys, *Tearoom Trade. Impersonal Sex in Public Places*, Chicago 1970. Główne wątki krytyki etycznych aspektów gromadzenia danych przez L. Humphreysa można odnaleźć w pracach badaczy: M. Bulmer, *The merits and demerits of covert participant observation*, [w:] M. Bulmer (red.), *Social research ethics: an examination of the merits of covert participant observation*, Londyn 1982, s. 222. R. Homan, *The ethics of social*

leży również brak odwołań w podręczniku do uznanych przez środowisko amerykańskich politologów kodeksów etycznych, przede wszystkim wprowadzonego w 1968 roku przez Amerykańskie Towarzystwo Nauk Politycznych (*American Political Science Association, APSA*) kodeksu *A Guide to Professional Ethics in Political Science*¹³.

Najbardziej dopracowana i zasługująca na szczególne uznanie jest ostatnia część dzieła (Rozdziały 11, 12 i 13) dotycząca analiz statystycznych na poziomie podstawowym i średniozaawansowanym. Czytelnik bez przygotowania matematycznego jest w stanie zrozumieć i wykonać na podstawie podręcznika prezentowane w nim analizy. Dobór wykładanych analiz statystycznych mieści się w kanonie dydaktyki statystyki amerykań-

skiej politologii i obejmuje statystyki opisowe, analizę wariancji, analizę regresji, analizę wielozmiennową oraz regresję logistyczną¹⁴. W omawianiu poszczególnych statystyk, Autorzy nie skupili się na ich obliczaniu, ale położyli nacisk na ukazanie zasadności ich wykorzystania, opracowując zbiór kryteriów warunkujących ich zastosowanie, a w szczególności na omówieniu sposobów interpretacji uzyskiwanych danych. W tym aspekcie podręcznik spełnia swoją funkcję dydaktyczną, a także służy radą edytorską w zakresie prezentacji wyników. Czytelnik odnajdzie w publikacji kilkudzaniowe interpretacje poszczególnych miar, które w postaci gotowej może wykorzystać we własnych pracach oraz raportach z badań. W sposób przystępny podawane są również praktyczne rady, jak prezentować wyniki badań ilościowych. Autorzy wskazują chociażby na konieczność zamieszczania informacji o wielkości próby, wielkości braków danych, rodzajów wykorzystanych miar zależności, a także przyjętego poziomu istotności. Przeciwwstawiają się tym samym negatywnej, ale niestety dość powszechnej praktyce prezentacji danych statystycznych bez powyższych informacji stanowiących fundament dla ich interpretacji oraz świadczących o ich rzetelności.

research, Londyn 1991, s. 101. W tym kontekście warto także wspomnieć o traumie amerykańskiej opinii publicznej i badaczy, której przyczyną było nieetyczne traktowanie badanych podczas tak zwanego eksperymentu Tuskegee prowadzonego w latach 1932–1972 przez Amerykańską Publiczną Służbę Zdrowia. Skutkiem skandalu po ujawnieniu informacji na temat eksperymentu było wprowadzenie restrykcyjnych unormowań dotyczących wszelkiego rodzaju badań eksperymentalnych w podpisanym w 1974 roku National Research Act. Od tego czasu w Stanach Zjednoczonych zwraca się szczególną uwagę na etyczne i prawne tło badań empirycznych, w których uczestniczą ludzie.

¹³ *A Guide to Professional Ethics in Political Science*, The American Political Science Association, Waszyngton 2008, <http://www.apsanet.org/media/PDFs/ethics/guideweb.pdf>.

¹⁴ Por. z następującymi popularnymi amerykańskimi podręcznikami: R.A. Bernstein, J.A. Dyer, *An Introduction to Political Science Methods*, New Jersey 1984; J.B. Manheim, R.C. Rich, *Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science*, Nowy Jork 1981; P.W. Shively, *Sztuka prowadzenia badań politycznych*, Warszawa 2001.

Część dotycząca statystyki omawianej publikacji realizuje zatem dwa cele dydaktyczne. Z jednej strony służy ona budowaniu warsztatu w zakresie prowadzenia samodzielnych analiz statystycznych, z drugiej zaś pomaga w wypracowaniu krytycznego podejścia do prezentowanych danych statystycznych w różnych opracowaniach naukowych czy mediach.

Uważna lektura części poświęconej statystycznej analizie danych ujawnia jednak pewne nieścisłości oraz luki. Autorzy niekonsekwentnie określają granicę leżącą między próbą małą a próbą dużą. W rozdziale 11 stanowczo deklarują, że próby małe mają liczebność mniejszą bądź równą 25, z kolei w rozdziale 12 obniżają tę wielkość do 20¹⁵. Nieścisłości pojawiają się również w określaniu oraz oznaczaniu poszczególnych współczynników (mylone chociażby jest rozróżnienie estymatorów z próby z parametrami populacji)¹⁶. Występuje również niekonsekwencja w przedstawianiu wzoru na obliczanie błędu standardowego średniej; w tekście zwartym mianownik jest wartością spierwiastkowaną, z kolei w ramce obok już nie¹⁷.

Pewien niedosyt budzi brak omówienia powszechnie stosowanych miar statystycznych. Autorzy pomijają cho-

ciażby współczynnik siły związku *Phi* – *Yule'a*, współczynnik *V-Cramera*, czy *T-Czuprowa*, przy czym ten pierwszy jest jednym z najczęściej stosowanych parametrów mierzących siłę zależności zmiennych nominalnych dychotomicznych z wykorzystaniem tabel dwa na dwa, tak zwanych *czteropolówek*¹⁸. Autorzy wielokrotnie podkreślają w tekście szczególne znaczenie, jakie w statystyce odgrywa analiza wariancji (ANOVA, *analysis of variance*). W miejscu omówienia tej techniki analitycznej pomijają natomiast kluczową kwestię związaną z weryfikacją założeń wyjściowych wymaganych przy jej zastosowaniu. Warunkiem przeprowadzenia testu ANOVA jest bowiem sprawdzenie symetryczności rozkładu analizowanych cech (rozkład cech musi być rozkładem normalnym), identyfikacja wartości skrajnych zaburzających rozkład, na przykład za pomocą wykresów skrzynkowych (*boxplots*) oraz ich korekta¹⁹. Drobne zastrzeżenie zgłosić można odnośnie braku podawania pełnych nazw omawianych testów statystycznych oraz niektórych współczynników, łącznie z nazwiskami ich twórców. Dobrą praktykę w tym względzie Autorzy zastosowali przy omawianiu indeksu zmienności jakościowej, umieszczając w przypisie informacje o jego autorze, jednak w kolejnych rozdziałach, z nieznanymi przyczyn, jej zaniechali. Ponadto pełniejszą realizację postu-

¹⁵ J.B. Johnson, H.T. Reynolds, J.D. Mycoff, *Metody badawcze...*, s. 428, 492.

¹⁶ Tamże s. 397, 434.

¹⁷ W prawidłowym wzorze na obliczanie błędu standardowego średniej wartość mianownika jest wartością spierwiastkowaną, to znaczy $\hat{\sigma}_{\bar{y}} = \frac{\hat{\sigma}}{\sqrt{N}}$.

¹⁸ J.B. Johnson, H.T. Reynolds, J.D. Mycoff, *Metody badawcze...*, s. 476–478.

¹⁹ A. Malarska, *Statystyczna analiza danych wspomaganą SPSS*, Kraków 2005, s. 171–173.

latu o przekazaniu wiedzy i nabyciu umiejętności czytania opracowań statystycznych, Autorzy uzyskaliby poprzez wskazanie alternatywnych sposobów oznaczania współczynników. Tym samym czytelnicy nie mieliby trudności z odczytywaniem oraz interpretacją miar prezentowanych w różnych publikacjach, mimo niejednolitości w zakresie przypisywanych im znaczników typograficznych.

Pomimo wskazanych w tekście recenzji uproszczeń i drobnych potknięć, podręcznik *Metody badawcze w naukach politycznych* stanowi dzieło niezbędne na polskim rynku wydawniczym, popularyzuje bowiem badania empiryczne oraz ilościowe

techniki analizy w naukach politycznych, a także przybliża nietłumaczony i sporadycznie recepowany przez polskich autorów bogaty dorobek amerykańskich nauk politycznych (warto choćby z tego tylko względu zapoznać się z tą publikacją). Wydaje się, że publikacja ta spełniać będzie dobrze swoje zadanie jako podręcznik kursowy metod i technik badań politologicznych, ewentualnie jako podręcznik statystyki dla studentów nauk politycznych, w mniejszym stopniu znajdzie ona zastosowanie w charakterze elementarza do samodzielnej nauki dla początkujących badaczy.

Daniel Mider, Aneta Marcinkowska

BOHDAN JAŁOWIECKI

*Spoleczne wytwarzanie przestrzeni.
Wydanie nowe poprawione*Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR,
Warszawa 2010, s. 326

(Wojciech Łukowski)

RECENZJE

Bohdan Jałowiecki należy do gronach najbardziej przenikliwych i jednocześnie krytycznie zaangażowanych polskich badaczy społecznych. Używam tutaj tego określenia, bowiem jego zainteresowania badawcze lokują się na przecięciu kilku dyscyplin – socjologii, studiów regionalnych, antropologii. Wszystko zdaje się jednak być silnie podporządkowane właśnie czemuś, co można nazwać krytyczną analizą społeczeństwa.

Jałowiecki trafnie, w niejednym zresztą miejscu, dostrzegł, że radość po upadku komunizmu uśpiła wielu socjologów czy politologów, o przedstawicielach innych dyscyplin nie wspominając. Mniej lub bardziej dali się uwieść wizji Francisca Fukuyamy o końcu historii. Bolesne przebudzenie nastąpiło u schyłku pierwszego dziesięciolecia XXI wieku wraz z kryzysem gospodarczym i finansowym, radykalną zmianą geo-

politycznej struktury świata, kataklizmami ekologicznymi i pogłębiającą się nieprzewidywalnością świata. Jednym z pól tego kryzysu – jak pisze Jałowiecki – stały się wielkie miasta, w których skupia się i przybiera często drastyczną postać, wiele zjawisk takich, jak nierówności społeczne, skrajna bieda, ostentacyjne bogactwo, wreszcie konflikt między kapitałem a pracą, konsumpcją indywidualną czy zbiorową, między ludnością napływową i rodzimą.

Znajduje to swój jednoznaczny wyraz w powstawaniu osiedli grodzonych, budynków biurowych, które zamieniają się w prawdziwe twierdze, czy w centrach handlowych, które udają przestrzeni publicznej, będąc w istocie przestrzeniami skrajnie prywatnymi.

Wszystko to skłoniło Bohdana Jałowieckiego do ponownego wydania książki *Spoleczne wytwarzanie prze-*

strzeni (napisanej w 1984 roku), bo opisywane w niej zjawiska nie zniknęły bynajmniej, ale przybrały raczej jeszcze bardziej wyrazistą postać.

Socjologia krytyczna, czy szerzej społeczna nauka krytyczna, którą uprawia Bohdan Jałowiecki, znajduje bodajże najpełniejszy wyraz właśnie w tej książce, która na lata wyznaczyła standard refleksji nad przestrzenią w Polsce. Dzięki niej nawiązany został również trwały i głęboki kontakt z zachodnią tradycją takiego podejścia, a szczególnie tradycją frankofońską. Tą, która stanowi podwalinę między innymi dla tak kluczowych teorii, jak teoria Pierre'a Bourdieu.

Socjologia krytyczna, szczególnie w warunkach peryferii, wydaje się być czymś szczególnie użytecznym i pożytecznym. To bowiem peryferia czy półperyferia są areną najbardziej spektakularnych przemian. Jednak nie tych, uwieńczonych sukcesem, ale raczej znaczonych porażkami, społeczną degradacją i marginalizacją.

Autor opowiada się za dialektycznym paradygmatem wyjaśniania sposobu wytwarzania przestrzeni. Wychodzi z założenia, że wytwarzanie przestrzeni jest pełnym konfliktów procesem społecznym, warunkowanym przez czynniki przyrodnicze, ekonomiczne, polityczne czy kulturowe. W takim ujęciu możliwa jest zarówno analiza konfliktów interesów, działających podmiotów, jak i ekspresji siły kreacyjnej jednostek.

W opublikowanej obecnie książce dokonane zostało uzupełnienie o rozdział poświęcony wytwarzaniu przestrzeni w kapitalizmie półperyferyjnym. Pozostałe części, poza

niewielkimi poprawkami, nie zostały zmienione. Szczególnego znaczenia nabiera tutaj zderzenie doświadczeń wytwarzania przestrzeni w monopolistycznym kapitalizmie państwowym, wytwarzania przestrzeni w Polsce Ludowej z doświadczeniami wytwarzania przestrzeni w kapitalizmie półperyferyjnym, a taki wydaje się określać sens polskich przemian w ostatnim dwudziestolecu. Wyraźnie uwidoczniły się przemiany, w których widać z jednej strony zależność od kapitalistycznego centrum, z drugiej zaś nierównomierność tych przemian. Konfrontacja tych doświadczeń nie przynosi bynajmniej konkluzji o zdecydowanej przewadze obecnych rozwiązań nad tymi, które podejmowano wcześniej, raczej wskazuje na ich znaczącą odmienność i jednak również zdecydowanie niekorzystne przemiany dokonujące się obecnie.

Jałowiecki zwraca uwagę na kilka głównych wymiarów dokonujących się przemian w przekształcaniu miejskiej przestrzeni. Pierwszym jest zjawisko deindustrializacji przestrzeni zurbanizowanych. Co prawda szczególnie inwestycje kapitału zagranicznego prowadzą do przekształcania się obszarów wiejskich wokół dużych miast, do wytwarzania się nowych przestrzeni produkcji, to jednocześnie właśnie procesy deindustrializacji widoczne są w dużych miastach. Także przestrzenie produkcyjne są obecnie niemal niewidoczne w przestrzeni miasta. Te przestrzenie są obecnie wyraźnie wypierane przez przestrzenie „produkcji biurowej”, jak również przez przestrzenie konsumpcyjne, których głównym przejawem są

różnorakie centra handlowe. Na tym ostatnim przykładzie pokazuje również walkę, jaka toczy się między wielkimi korporacjami dystrybucyjnymi czy deweloperami, a władzą lokalną, drobnymi czy średnimi przedsiębiorcami usługowymi.

Nienowym przestrzennym „wynalazkiem”, ale takim, który znalazł szczególne zastosowanie w ostatnich dwudziestu latach, są osiedla grodzone, które są przejawem postępującej prywatyzacji przestrzeni publicznej, która dotychczas była dobrem zbiorowym. W ten sposób podejmowana jest niezwykle mało skuteczna, a wręcz działająca kontrproduktywnie próba przeciwstawienia się ryzyku, które ma w coraz większym stopniu określać życie na naszej planecie. Grodzone osiedla wręcz potęgują poczucie zagrożenia, izolacji i mogą prowadzić w perspektywie kilku pokoleń do zaniku znanych nam obecnie form społecznego współżycia, stanowiących podstawę takich idei jako społeczeństwo obywatelskie. Osiedla zamknięte, stanowiące trwałe element krajobrazu w Ameryce Łacińskiej czy Afryce „przeniosły się” do Europy, a szczególnie do krajów naszego regionu, w którym pod tym względem prym wiedzie Polska.

Współczesne getto stanowi obszar wydzielony w przestrzeni, który ma wyraźne granice fizyczne – mur, płot, bramę. Jest homogeniczny statusowo, mieszkańców cechuje poczucie odrębności społecznej, a obserwatorzy zewnętrzni odczuwają taką przestrzeń jako enklawę o niskiej przenikalności między nim a obszarem otaczającym. Może jednak najbardziej istotne jest

to, że getto stanowi przede wszystkim stan umysłu. Przejawia się on w swojej mieszance poczucia wyższości i pogardy dla innych.

Gettoizacja prowadzi do tego, że ludzie o podobnym poziomie wykształcenia, dochodu, kapitału kulturowego żyją w enklawach, mając niewielkie możliwości kontaktu z innymi osobami. Ten sposób wytwarzania przestrzeni może podlegać społecznej i kulturowej reprodukcji prowadząc do tego, że kolejne pokolenia będą socjalizowane w określonych warunkach przestrzennych i będą powielać ich zachowania, traktując to jako „normalne” i „oczywiste”.

Jałowicki dostrzega również to, że tego typu cywilizacyjny „postęp”, który zdaniem wielu beneficjentów zmian w ten sposób się dokonuje, jest w istocie rodzajem regresu i jeszcze bardzo wyraźnego uzależniania się od krajów centrum.

Jako przykład wytwarzania przestrzeni konsumpcji, wymuszanej przez deweloperów podaje Jałowicki tzw. miasteczko Wilanów. Stosowane tam praktyki są nie do pomyślenia w Europie Zachodniej, natomiast stanowią istotę „rozwoju” w krajach półperyferyjnych. Widać na tym przykładzie, że władze publiczne, samorządowe i rządowe są bardzo słabym aktorem społecznego wytwarzania przestrzeni w polskich miastach. A może nie tyle są „słabym” aktorem, ile ich słabość jest elementem gry, która toczy się w przestrzeni społecznej, gry o zasoby i maksymalizację ich wykorzystania odpowiadającą neoliberalnej wizji świata, nie tyle nawet usprawiedliwiającej taki sposób korzystania

z zasobów, ale wręcz czyniącą z niego główną zasadę efektywności politycznej. Prowadzi to jednak również do tego, że we współczesnych miastach nie ma już miejsca na obywateli, są jedynie mieszkańcy, którzy głosują na swoich partyjnych nominatów. Ludzie stają się jedynie użytkownikami i konsumentami. Być może zmiana społeczna, jeśli w ogóle się dokona, to znacznie się od dostrzeżenia, że miasta znacznie bardziej należą do korporacji niż do mieszkańców?

Kluczową tezę Jałowieckiego jest ta, mówiąca o zaniku miast, o tym, że przekształcają się one po prostu w tereny zurbanizowane. Coraz trudniej bowiem odnaleźć we współczesnych miastach przejawy tego, że są one tworzone przez poczucie więzi jednostki i grupy ze społeczeństwem miasta; poczucie związku z miastem, jego murami, krajobrazem, przestrzenią; poczucie łączności z przeszłością miasta-murów i miasta społeczności; wreszcie poczucie tożsamości z przeszłością miasta.

Te ustalenia klasyka refleksji nad miastem Aleksandra Wallisa są uzupełniane przez Bohdana Jałowieckiego o takie elementy, jak jednolitość przestrzenno-funkcjonalna,

której przeciwieństwem jest rozpad przestrzeni na monofunkcyjne strefy mieszkaniowe, przemysłowe, usługowe czy rekreacyjne.

Zanikanie miast, które stanowi o istocie społecznego rozwoju w czasach nowożytnych, wydaje się stawać faktem. Jeśliby ta teza okazała się trafna, a Bohdan Jałowiecki przytacza na jej uzasadnienie wiele dowodów, to wówczas mamy do czynienia z wyzwaniem, którego skalę zarówno z politycznego jak i społeczno-kulturowego punktu widzenia trudno jest ocenić.

W konkluzji końcowej należy ocenić pomysł wydania książki Bohdana Jałowieckiego w formie rozszerzonej, a jednocześnie w znacznym stopniu niezmienionej, za ważne i trafne posunięcie. Jednocześnie trzeba podzielić się też refleksją, że ustalenia Autora zachowują swoją ważność, a krytyczna refleksja społeczna nie wywiera, póki co, znaczącego wpływu na rzeczywistość społeczną. Nadal więc znajdujemy się w fazie rozwoju społecznego, którą z pewnym pesymizmem konstatował Max Weber, przypisując nauce społecznej rolę kropli spadającej na kamień.

Wojciech Łukowski

MIROSLAW STEC,
KATARZYNA MAŁYSA-SULIŃSKA (red.)

*Wybory i referenda lokalne.
Aspekty prawne i politologiczne*

Wolters Kluwer Polska,
Warszawa, Kraków 2010, s. 220

(*Michał Brzeziński*)

RECENZJE

Recenzowana książka jest efektem III Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego zatytułowanego „Samorządowe prawo wyborcze – wyzwania i dylematy”, które odbyło się 26 listopada 2009 r. w Krakowie i zgromadziło przedstawicieli m.in. Krajowego Biura Wyborczego, jego delegatur, urzędów wojewódzkich, marszałkowskich, powiatowych, gminnych, jak również ośrodków akademickich¹.

Wybrana tematyka spotkania odgrywa podstawową rolę w kształtowaniu ustroju terytorialnego i funkcjonowaniu każdej lokalnej społeczności. Wybory i referenda umożliwiają oby-

watelom pośrednio i bezpośrednio uczestniczenie w działalności jednostek samorządu terytorialnego. Wybór przedstawicieli oraz rozstrzygnięcie własnych spraw stanowią kwintesencję lokalnej demokracji. Z perspektywy organizatora seminarium, wybory i referenda to przede wszystkim ich prawna regulacja, przy czym jej treść to nie tylko kwestie natury organizacyjnej, związane z mechaniką procesu wyborczego i referendalnego. To także materia o charakterze politologicznym, wynikająca z rozwoju cywilizacyjnego, a skutkująca zachowaniami wyborczymi, które modyfikująco wpływają na dotychczasowe unormowania, wskazując potrzebę zmian i stałego, ostrożnego dostosowywania regulacji prawnych.

Publikacja zawiera teksty wygłoszonych referatów oraz opracowania przekazane przez uczestników semi-

¹ M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, Warszawa, Kraków 2010, s. 10.

narium. *Wybory i referenda lokalne* podejmują, ze wskazaniem na problematykę wyborczą, następujące zagadnienia: reformy wyborcze (*Polityka reform wyborczych w Polsce na tle porównawczym* – Wojciech Sokół); *Uniformizacja wyborów samorządowych w gminie? Dylematy ustrojowe i polityczne* – Marek Mączyński), blokowanie list wyborczych (*Demokratyczny system wyborczy jako gwarant realizacji konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej* – Marcin Bąkiewicz), praktyka ordynacji wyborczej (*Polityczne konsekwencje ordynacji wyborczej na przykładzie Małopolski* – Jarosław Flis), finansowanie wyborów (*Jawność finansowania wyborów samorządowych. Wybrane zagadnienia* – Kazimierz Wojciech Czaplicki), tryb wyborczy (*Pośredni wybór wójta, burmistrza, prezydenta miasta* – Aneta Giedrewicz-Niewińska), sposoby głosowania (*Możliwość wykorzystania alternatywnych sposobów głosowania podczas wyborów samorządowych* – Krzysztof Skotnicki), prawa wyborcze (*Prawa wyborcze nieobywateli w wyborach lokalnych* – Marcin Rulka), protesty wyborcze (*Ogólna charakterystyka postępowania w sprawach z protestów wyborczych w wyborach samorządowych* – Anna Rakowska) oraz referenda lokalne (*Referenda lokalne – wymiar normatywny i empiryczny* – Andrzej Konrad Piasecki; *Prawotwórcze znaczenie referendum lokalnego* – Renata Lewicka; *Wszczęcie procedury referendum lokalnego i ocena wniosku w sprawie referendum* – Kazimierz Bandarzewski).

Podstawowym celem recenzowanej publikacji jest przedstawienie szerszej publiczności zagadnień prezentowanych i diskutowanych w trak-

cie seminarium². Cel ten bez wątpienia został zrealizowany. Opracowanie jest przejrzyste, zwarte i wyróżnia się wysokim poziomem redakcyjnym, co w publikacjach pokonferencyjnych nie jest niestety zbyt częstym zjawiskiem. Treść książki trafnie oddaje jej podtytuł, który wstępnie wskazuje na zróżnicowanie opublikowanych materiałów. Zawarte w książce artykuły krążą wokół problematyki wyborów i referendów lokalnych i odnoszą się do wybranych, szczegółowych zagadnień. W rezultacie publikacja nie ma charakteru wyczerpującego. Nie stanowi kompendium wiedzy o lokalnych wyborach i referendach. Jej specyfiką i wyróżnikiem jest wybiórczość polegająca na podjęciu tylko tych tematów, które były przedmiotem lub powstały w związku ze wspomnianym seminarium. Jak każde dzieło zbiorowe i pokonferencyjne zarazem, *Wybory i referenda lokalne* są wypadkową tego wydarzenia, pracy wykonanej przez redaktorów jak i samych autorów. Jakość poszczególnych elementów tej swoistej układanki przekłada się na efekt końcowy w postaci książki, która staje się nie tylko dowodem danego spotkania, lecz także świadectwem jego poziomu.

W przypadku *Wyborów i referendów lokalnych* poziom ten jest bezsprzecznie wysoki. Opublikowane artykuły poruszają ciekawe zagadnienia pod względem politologicznym oraz prawnym. Stanowią źródło fachowej i szczegółowej wiedzy, która może być przydatna dla przyszłych przedsięwzięć wydawniczych, których zamia-

² Tamże s. 10.

rem jest pełne przedstawienie problematyki wyborczej. W niektórych artykułach sformułowano także uwagi *de lege ferenda*, mogące przyczynić się do optymalizacji obowiązujących rozwiązań normatywnych. Wybiórczość publikacji nie jest deprecjonująca. Stanowi jedynie wyróżnik kwalifikujący do grupy książek będących zbiorową wypowiedzią w dyskusji, w tym przypadku nad kształtem lokalnych wyborów i referendum – fundamentalnych instytucji demokratycznego państwa prawa w jego terytorialnym aspekcie³. Dyskusja ta, której odzwierciedleniem jest zawarty w książce zbiór artykułów, rejestruje ważne dla środowiska problemy, opinie i oceny, czym daje świadectwo przemysleń okresu 2009–2010 i wpisuje się w szereg poprzedzających i następujących po niej publikacji.

Michał Brzeziński

³ Tamże s. 9.

STANISŁAW BUŁAJEWSKI

*Rada powiatu.**Pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego,
Olszyn 2009, s. 287*(Jacek Zaleśny)*

RECENZJE

Przeprowadzona w Polsce w 1998 r. reforma samorządowa odtworzyła powiat jako jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Od tej pory także rada powiatu została wyposażona w kompetencje stanowiąco-kontrolne. Zarazem postawić należy pytanie, jaka jest istota jej uprawnień prawotwórczych oraz, na czym polega funkcja kontrolna wybieralnego organu powiatu? Zadaje je Stanisław Bułajewski – Autor recenzowanej publikacji – *Rada powiatu. Pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*. Potwierdza on podstawową rolę powiatowych aktów prawa miejscowego w kształtowaniu sytuacji prawnej obywateli. Przedmiotowe akty prawa miejscowego bezpośrednio odnoszą się do sfery praw i obowiązków każdego, kto w danej chwili przebywa na terytorium powiatu. Dlatego też nie do przecenienia jest waga zagadnienia omawianego

w recenzowanej pracy i wniosków na tym tle formułowanych.

Jak zaznacza Autor, zakresem przedmiotowym pracy nie zostały objęte wszystkie kwestie dotyczące działalności uchwałodawczej rady powiatu, ale te, które są najbardziej istotne tak dla teoretyków prawa, jak i praktyków. Stara się przy tym w sposób przystępny i jednoznaczny wskazać kwestie sporne, które ani przez doktrynę ani przez orzecznictwo nie zostały do końca rozstrzygnięte.

Co się tyczy funkcji kontrolnej rady powiatu i co zarazem świadczy o jej znaczeniu dla lokalnej wspólnoty, a poprzez sumę ponad trzystu lokalnych wspólnot powiatowych, dla całego państwa, to może ona kontrolować działalność zarządu i powiatowych jednostek organizacyjnych nie tylko pod względem legalności, ale także pod kątem celowości, rzetelno-

ści i gospodarności. Jednak, co do zasady, rada powiatu nie przeprowadza kontroli bezpośrednio, lecz niemal zawsze posiłkuje się wyspecjalizowanym podmiotem, którym najczęściej jest komisja rewizyjna lub znacznie rzadziej – inne komisje funkcjonujące w ramach rady powiatu. Bez systemu kontroli trudno byłoby wyobrazić sobie prawidłowe działanie nie tylko kontrolowanych podmiotów, ale i całego powiatu. System kontroli powinien być tak zbudowany, aby zmuszać wszystkie podmioty funkcjonujące w ramach samorządu do osiągnięcia zamierzonych celów społeczno-gospodarczych przewidzianych w Konstytucji i innych aktach nie tylko normatywnych, ale w ogóle – aktach prawnych. Chociaż na płaszczyźnie formalnoprawnej rada powiatu podlega także kontroli ze strony wyborców, którzy, jeśli są niezadowoleni z jej działalności, to mogą skrócić jej kadencję w drodze referendum, to w praktyce ta postać kontroli nie odgrywa większego znaczenia. Czynnikiem przesądzającym o drugorzędności społecznej kontroli nad radą powiatu są warunki zarządzania referendum i uznania jego wyniku za wiążący. Sprawiają one, że w okresie między wyborami obywatele nie mają większego wpływu na podmioty funkcjonujące w ramach samorządu w zakresie osiągnięcia przez nie zamierzonych celów społeczno-gospodarczych przewidzianych w Konstytucji i innych aktach prawnych. Stąd też nie tylko prawne, ale zarazem społeczne znaczenie instytucjonalnej kontroli nad działalnością organów powiatu.

Podstawowym celem recenzowanej pracy była charakterystyka działalności uchwałodawczej i kontrolnej rady powiatu oraz wykazanie niedoskonałości obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących powyższych sfer. Wyjściową tezę przeprowadzonych badań było stwierdzenie, że istniejące regulacje prawne, zawarte tak w ustawie o samorządzie powiatowym, jak i w innych aktach prawnych odnoszących się do funkcjonowania powiatu, nie udzielają pełnej i jednoznacznej odpowiedzi co do zakresu kompetencji rady powiatu.

Celem pracy było również rozstrzygnięcie wielokrotnie podniesionych zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie, konkretnych problemów prawnych, pojawiających się w związku z ustawami odnoszącymi się do rady powiatu. Wśród nich jako kluczowe uznał Autor: 1) zasady i tryb podejmowania powiatowych aktów prawa miejscowego, 2) zasady obowiązywania i kontrola powiatowych aktów prawa miejscowego, 3) stosunki komisji rewizyjnej względem organów kontroli zewnętrznej, 4) zakres działania i pozycji komisji rewizyjnej w radzie powiatu.

Kolejnym celem badawczym, jaki wyznaczył sobie Autor rozprawy *Rada powiatu ...* było dokonanie oceny działalności prawotwórczej i kontrolnej rady powiatu oraz próba wskazania błędów, jakie są popełniane przez ten organ. Za materiał badawczy posłużyły Stanisławowi Bułajewskiemu dane empiryczne z Powiatu Mrągowskiego. Na marginesie przeprowadzonych przez Autora badań empirycznych, ale przy tym niezależ-

nie od nich, podnieść należy deficyt w nauce polskiej badań nad lokalną praktyką prawotwórczą. Zasadniczo, oprócz projektu badawczego kierowanego przez Profesora Eugeniusza Ruśkowskiego, obejmującego kontrolę tworzenia i stosowania prawa podatkowego, w tym – lokalnego prawa podatkowego¹, trudno byłoby przywołać kompleksowe prace badawcze poświęcone przedmiotowej problematyce.

Stawianie tez badawczych, jeśli ma prowadzić do efektów wartościowych poznawczo, musi być obwarowane właściwym doborem używanych metod badawczych. Względ na prawnoustrojowy charakter publikacji nakazał Autorowi posługiwać się zasadniczo metodą dogmatyczną. Wykorzystuje również poglądy doktryny prawa, orzecznictwo. Dzięki analizie orzecznictwa łatwiej jest uchwycić problematyczność prezentowanych zagadnień tak teoretycznych, jak i czysto jurydycznych. W ograniczonym zakresie Autor zastosował metodę porównawczą, zaś metoda statystyczna umożliwiła mu wykazanie rzeczywistych walorów i wad trybu uchwalania powiatowych aktów prawa miejscowego. W wyniku użytych metod badawczych uzyskano materiał, który stał się punktem wyjścia do sformułowania wniosków *de lege ferenda* oraz innych ocen, które mogą stać się impulsem zmian legislacyjnych.

Jeśli chodzi o strukturę publikacji, to składa się ona z pięciu rozdziałów.

¹ E. Ruśkowski (red.), *Kontrola tworzenia i stosowania prawa podatkowego pod rządami Konstytucji RP*, Wolters Kluwer 2006.

W pierwszym rozdziale, który ma charakter wprowadzający, została ukazana historia ewolucji powiatu jako jednostki podziału terytorialnego w Polsce. Autor uznał za zasadne przedstawienie podstawowych rozwiązań ustrojowych odnoszących się do samorządu terytorialnego poczynając od okresu I Rzeczypospolitej po 1975 r., kiedy to powiat, jako jednostka podziału terytorialnego państwa, przestał istnieć.

W rozdziale drugim – także o charakterze wprowadzającym – ma miejsce ukazanie koncepcji powiatu samorządowego. Autor analizuje podstawowe zagadnienia ustrojowe odnoszące się do samorządu powiatowego III RP, w tym – dokonuje opisu organów powiatu, ich składu personalnego, organizację, sposób działania i zadania. Za ważne w pokazywaniu istoty rady powiatu uznał Autor przedstawienie zasad zawartych w rozdziale pierwszym Konstytucji RP, na których został oparty ustrój powiatu. Do przedmiotowych zasad zaliczył: subsydiarność, demokratyczne państwo prawa, unitarność państwa, decentralizację władzy publicznej, zasadę legalizmu, współtworzenia prawa miejscowego, zasadę wolności zrzeszania się, zasadę samodzielności, demokracji przedstawicielskiej, bezpośredniego stosowania Konstytucji oraz zasadę domniemania właściwości samorządu terytorialnego.

Zasadnicze segmenty publikacji, jej „ściany nośne”, to rozdziały trzeci i czwarty. W rozdziale trzecim Stanisław Bułajewski przeprowadził analizę stanowienia i obowiązywania powiatowych aktów prawa miejscowe-

go. Uczynił to na bazie obowiązujących aktów prawnych, poczynając od Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., a kończąc na statutach powiatowych. W tej części pracy ma miejsce omówienie fundamentalnych dla powiatowego prawotwórstwa zagadnień, takich jak: problematyka podstaw prawnych stanowienia powiatowych aktów prawa miejscowego, ich typologii, procedury uchwalenia, warunków obowiązywania oraz legalności. Wskazuje się przy tym na rolę, jaką odgrywa prawo miejscowe zarówno dla społeczności lokalnych, jak i w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Motywem przewodnim prowadzonych rozważań jest stwierdzenie, że w obecnym stanie prawnym nie obowiązuje jakakolwiek regulacja prawna ustanawiająca precyzyjnie i kompleksowo tryb podejmowania uchwał przez radę powiatu. Uregulowanie przedmiotowej materii w tzw. ustawach samorządowych jest na tyle fragmentaryczne, że nie daje dostatecznego obrazu zasad tworzenia prawa przez organ samorządu powiatowego. W konsekwencji bierność ustawodawczej Sejmiku rada powiatu musi samodzielnie ukształtować procedurę podejmowania aktów prawa miejscowego – rozpoczynając od inicjatywy uchwałodawczej, a kończąc na kwestii promulgacji i wejściu uchwały w życie. W stanie faktycznym, co uznaje za nie do przyjęcia, jest to materia statutu powiatu.

Autor dowodzi, że stanowienie prawa przez samorząd powiatowy jest utrudnione. Niedookreślenie zasad tworzenia aktów prawa miejscowego na poziomie krajowym sprawia, że

jakość stanowionego prawa w znacznej mierze zależy od umiejętności prawotwórczych lokalnych prawodawców, w czym dostrzega Autor ryzyko dla jakości powstającego powiatowego prawa miejscowego. Biorąc powyższe pod uwagę za niezbędne uznaje uchwalenie w jednej ustawie jednolitych zasad działalności prawotwórczej organów samorządu terytorialnego. W jego przeświadczeniu ustawa taka powinna zawierać spójnie i precyzyjnie uporządkowane przedstawienie mechanizmów proceduralno-organizacyjnych, organów powiatu uprawnionych do stanowienia źródeł prawa charakterze powszechnie obowiązującym, podstaw prawnych różnych rodzajów aktów prawa miejscowego, ich obowiązywania i ogłaszania. W tym też kontekście stwierdza, że ustawodawca „zupełnie” (s. 270) zignorował konstytucyjny obowiązek określenia w formie ustawy zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego.

W rozdziale czwartym Autor rozprawy *Rada powiatu ...* podjął analizę uprawnień kontrolnych rady powiatu. Szczegółowo przedstawił kompetencje komisji rewizyjnej, za pośrednictwem której organ uchwałodawczy powiatu najczęściej wypełnia swoją funkcję kontrolną. Opisuje specyficzną pozycję tej komisji w radzie oraz dokładnie charakteryzuje tryb jej działania. Za niezbędne w niniejszym rozdziale uznał także scharakteryzowanie pojęcia „kontrola”, bez którego przeanalizowanie badanych zagadnień nie byłoby możliwe. Za niedociągnięcie obecnej regulacji prawnej uznaje, że nie ma aktualnie możliwości włączenia w prace komisji rewizyjnej na

prawach członka osób spoza rady. Ma to co prawda na celu zapewnienie zamkniętego charakteru pracy komisji w stosunku do osób trzecich, jednak za minus takiego rozwiązania Stanisław Bułajewski poczytuje brak możliwości powołania w jej skład specjalistów nie będących radnymi, którzy ze względu na swoje kwalifikacje byłiby pomocni w rozwiązywaniu istotnych problemów, z jakimi boryka się komisja. W związku z powyższym wnioskuje, aby taką możliwość utworzyć. Uważa również, że członek komisji rewizyjnej, a przynajmniej jej przewodniczący, powinien być osobą, która tak jak sędzia powinna cechować się nieskazitelnym charakterem i podstawową wiedzą z zakresu prawa lub ekonomii.

Uzupełnieniem rozdziału czwartego jest rozdział piąty. Zawarto w nim charakterystykę zarówno organów nadzoru, jak i kontroli funkcjonujących na zewnątrz samorządu powiatowego. Po scharakteryzowaniu pojęcia „nadzór”, przedmiotu, kryteriów nadzoru i środków nadzorczych ma miejsce omówienie organów nadzorczych oraz organów mających kompetencje nadzorcze. Autor dokonuje rozróżnienia organów, które kontrolują różne sfery działalności samorządu powiatowego. Tradycyjnie do organów nadzorczych nad legalnością działalności organów samorządu powiatowego zaliczył Prezesa Rady Ministrów, wojewodę oraz Regionalną Izbę Obrachunkową. Obok organów nadzoru wydzielił organy posiadające uprawnienia nadzorcze: Sejm oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Zaś do organów kontroli zewnętrznej

Stanisław Bułajewski zaliczył Najwyższą Izbę Kontroli, prokuraturę, Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny, sądy administracyjne i sądy powszechne. Jednocześnie zastrzega, że zaproponowany katalog podmiotów sprawujących nad powiatem tzw. kontrolę zewnętrzną nie jest zamknięty i w zależności od podejścia do problemu kontroli liczba tych podmiotów może być różna.

Cechą charakterystyczną kontroli przeprowadzanej w ramach aparatu administracyjnego jest funkcjonowanie rozbudowanej kontroli specjalistycznej. Jednakże kontrola wykonywana przez uprawnione do tego podmioty jest kontrolą tylko z nazwy. Zazwyczaj polega ona nie tylko na sprawdzaniu, ocenianiu oraz oddziaływaniu pokontrolnym w formie zaleceń czy też wystąpień do podmiotu kontrolowanego. W ramach kontroli specjalistycznej możliwe jest również władcze oddziaływanie na kontrolowanego, co w znacznej mierze zbliża podmioty kontrolowane do podmiotów nadzorczych. W tym też kontekście w *Radzie powiatu...* przywołana jest kontrola skarbową, Państwową Inspekcją Sanitarną oraz Państwową Inspekcją Pracy.

Podsumowując, recenzowaną publikację można polecić nie tylko teoretykom prawa konstytucyjnego, ale zarazem, a może przede wszystkim, praktykom, tym wszystkim, którzy na co dzień zajmują się tworzeniem powiatowego prawa miejscowego oraz kontrolą działalności organów powiatu.

Jacek Zalesny

PIOTR ZAŁĘSKI

*Wspólnota wiejska
wobec rzeczywistości społeczno-politycznej.
Perspektywa antropologiczno-psychopolityczna*

Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR,
Warszawa 2010, s. 270

(Sebastian Kozłowski)

RECENZJE

Niezwykle trudną sztuką jest adekwatne i uzasadnione stosowanie interdyscyplinarnego podejścia do badań społecznych. Zróżnicowane poziomy interpretacyjne stanowią zarówno niebywałą szansę, jak i zagrożenie dla badacza próbującego dokonać spójnego zestawienia nie narażając się jednak na zarzut eklektyzmu. Realizacji tego wymagającego zadania podjął się z powodzeniem Piotr Załęski. Jako politolog, a zarazem etnolog w swojej najnowszej monografii w zgrabny sposób nadał interdyscyplinarny ton przeprowadzonym badaniom terenowym. W pracy *Wspólnota wiejska wobec rzeczywistości społeczno-politycznej. Perspektywa antropologiczno-psychopolityczna* Autor nawiązuje do dziedziny etnologii, określanej jako antropologia polityki, a dodatkowo posiłkuje się pojęciami psychologicznymi. Sprawne posługiwanie się wiedzą psychologicz-

ną z pewnością uatrakcyjnia tę pracę z warsztatowego punktu widzenia.

Książka ta powstała na bazie badań autorskich zrealizowanych w 2005 roku w jednym z sołectw leżących w obszarze północnych powiatów województwa mazowieckiego. P. Załęski mieszkał w badanej wsi prawie dwa miesiące, w czasie parlamentarnej i prezydenckiej kampanii wyborczej. Podstawą jego analizy stały się 23 wywiady pogłębione, które przeprowadził ze wszystkimi dorosłymi mieszkańcami sołectwa, należącymi do pokolenia rodziców i dzieci, zaś materiał analityczny wyniósł około 1000 stron. „Umożliwiło to wykonanie opisu gęstego wedle określenia przywołanego w klasycznej już pracy Clifforda Geertza (s. 20). W swojej pracy P. Załęski wkracza w modną ostatnio w nauce tendencję do badania społeczeństwa w mikro-skali, jako konkurencyjnej względem

tego, co ma miejsce na poziomie oficjalnym, powszechnym czy instytucjonalnym. Rzeczywiście, na obecnym etapie rozwoju nauki coraz wyraźniej dostrzegamy potrzebę odróżnienia postrzegania funkcjonowania rzeczywistości na poziomie małych społeczności lokalnych w zestawieniu do tego, co ma miejsce na poziomie ogólnopaństwowym, narodowym i ponadnarodowym. Wszak widać też m.in. w naukach historycznych coraz wyraźniej rozróżnienie analizy losów państw i losów małych wspólnot. Nie zawsze przecież np. wojny między państwami musiały automatycznie wyznaczać stosunki międzyludzkie na najniższym poziomie, nie zawsze decyzje władz centralnych musiały wpływać na określoną regulację życia prowincjonalnego i zaściankowego. Otóż w monografii tej podkreślone jest szczególnie spojrzenie „od dołu” na władzę polityczną. Walorem znaczącym jest tu próba odtworzenia postrzegania państwa z punktu widzenia społeczności lokalnych, a nawet po prostu jednostek. Odkrycia, jakich dokonuje Autor, wpisują się w kontekst problemowy wyznaczony przez klasyków myśli socjologicznej, aczkolwiek daje się zauważyć zatarcie bezpośrednich odniesień chociażby do *Wspólnoty i stowarzyszenia* Ferdynanda Tönniesa oraz do poglądów Emila Durkheima wyeksponowanych w dziele: *Solidarność mechaniczna i organiczna*. Jednakże szczegół ten nie ujmuje słuszności odkryć badawczych Piotra Załęskiego, lecz wymaga od czytelnika, pragnącego zrozumieć w pełni tę monografię, odpowiedniego przygotowania naukowego i znajomo-

ści literatury, w ramach której Autor płynnie się porusza. Nie mniej jednak jego rozważania wyraźnie nawiązują do odkryć z zakresu socjologii wsi poprzez odniesienie się do dorobku Krzysztofa Gorlacha i wielu innych współczesnych badaczy. Widać tu również pewną analogię do socjologicznych badań małych wspólnot terytorialnych, prowadzonych przez Wojciecha Łukowskiego od 1997 roku w mazurskich wsiach.

P. Załęski dostrzega postępującego rozpad wspólnotowości małych, prowincjonalnych społeczności wiejskich, choć przywykliśmy do tego, iż do tej pory w publicznym dyskursie zjawisko było raczej kojarzone ze strukturą wielkowiejską. Autor wraz z przebywaniem w badanej wsi przekonywał się, że „musi być prawdą istnienie procesu rozluźnienia więzi społecznych” (s. 101). Koresponduje to z wnioskami, do jakich doszli M. Halamska, M.C. Maurel, H. Lamarche w 2003 r. Autor zauważa, że w badanym przez niego sołectwie pojawiły się od lat 90. silne konflikty i niechęć wzajemna, a „osłabienie tradycyjnych więzi nastąpiło w związku z transformacją systemową, innymi strategiami radzenia sobie w rzeczywistości oraz dyferencjacją sytuacji materialnej” (s. 101). Z przeprowadzonych badań wynika, że transformacja systemowa w Polsce zdecydowanie przyspieszyła zmiany w obszarze rozpadu tradycyjnej wspólnoty wiejskiej. Zmiany te są dostrzegalne „w dziedzinie wiejskich wartości i wiejskiego rytmu życia” (s. 9). Rzeczywiście, zapewne z powodu napięć transformacyjnych, odczuwalnych i frustrujących różnic

w materialnej egzystencji oraz wra-
stającego wpływu kultury miejskiej
i mediów widzimy rozpad dotych-
czasowych, żywych „skansenów”.
Do takich wniosków w dużej mierze
możemy dojść dzięki lekturze książ-
ki P. Załęskiego, podkreślającego:
„To kopiowanie niektórych miejskich
wzorców życia, a nie tradycja, stają się
najważniejszym wyznacznikiem życia
codziennego społeczności wiejskich”
(s. 9). Badacz dochodzi do istotnego
spostrzeżenia, że większość miesz-
kańców wsi uważa się za przegranych
w zmianie systemowej po 1989 roku.
Oczywiście nie formułuje spostrzeżeń
w sposób jednoznacznie ograniczo-
ny, co wyraża też w multikauzalnym
podkreśleniu różnorodnych aspektów
rozluźnienia więzi wspólnotowych.
Zatem wskazuje też na zaostrenie

badanego zjawiska poprzez rozwój
kultury masowej, w szczególności tele-
wizji, zastępującej tradycyjne, wiejskie
spotkania sąsiedzkie, które dawniej
były ważnym forum wymiany infor-
macji. Mimo to P. Załęski szczególnie
wyraźnie dostrzega najważniejsze źró-
dło zmiany i osłabienia tradycyjnych
więzi „w związku z transformacją sys-
temową, innymi strategiami radzenia
sobie w rzeczywistości oraz [...] dyfe-
rencjacją sytuacji materialnej” (s. 28).

Monografia P. Załęskiego jest
warta polecenia czytelnikom poszu-
kującym aktualnej wiedzy na temat
kondycji współczesnej wspólnoty pro-
wincjonalnej w Polsce, szczególnie ze
względu na fakt, że wpisuje się w nie-
zwykle cenne dla nauki monitorowa-
nie zmienności w tym obszarze.

Sebastian Kozłowski

MAREK BRZEZIŃSKI

*Nicolas Sarkozy. Polityk i gwiazda mediów*Videograf II,
Chorzów-Katowice 2010, s. 304

(Bartłomiej Zdaniuk)

RECENZJE

Już od ponad pół wieku, gdy we Francji ukonstytuowała się V Republika i jej specyficzny system rządów, postacią dominującą na francuskiej scenie politycznej jest prezydent. To on, nie licząc okresów tzw. *cohabitation*, nadaje kierunek i tempo marszu ustroju społeczno-gospodarczego, jak i on jest źródłem większości kluczowych w państwie decyzji. Nie bez powodu kluczowym elementem analizy mechanizmów funkcjonowania V Republiki jest refleksja nad samą osobą głowy państwa: nad jej charakterem, postawami, wartościami, wizjami przyszłości, ale również środowiskiem społecznym, z jakiego się ona wywodzi, zapleczem politycznym czy wreszcie nad preferowanymi metodami działania. W tym sensie na szczególną uwagę zasługuje wybrany w 2007 r. prezydent Nicolas Sarkozy, którego zwłaszcza w pierwszym okresie prezydentury cechowało coś, co

publicyści nazywają „hiper-prezydenccjalizmem”. To znaczy, że Sarkozy jest obecny na każdej płaszczyźnie, wypowiada się na prawie każdy temat i najwyczejniej przyćmiewa wszelkie inne instytucje państwa.

Recenzowana książka autorstwa Marka Brzezińskiego, wybitnego polskiego dziennikarza, stanowi bardzo udaną próbę na poły publicystycznej, a na poły psychologicznej biografii Nicolasa Sarkozy’ego. Udaną, ponieważ autor nie skupił się na chronologicznym wyliczaniu wydarzeń z życia Sarkozy’ego, za to starał się niejako „wejść” w mentalność francuskiego przywódcy i wytłumaczyć czytelnikowi, czym „Sarko”, jak mawiają o nim Francuzi, różni się od swoich poprzedników. A różnica ta jest znaczna. Zakłada ją zresztą sam autor w udanym podtytule: „Polityk i gwiazda mediów”. Zdaniem Marka Brzezińskiego, wraz z wyborem

Sarkozy'ego skończyła się wręcz Francja XX wieku i V Republika. A dokładniej koniec nastąpił już wcześniej, gdyż społeczeństwo jako pierwsze zorientowało się, że etatystyczno-socjalny model ustrojowy, jaki wytworzył się po 1945 r. owszem był do pewnego czasu skuteczny, ale wraz z nastaniem globalizacji zaczął przeszkadzać w dalszym rozwoju. Jak czytamy: „Przebudzenie nastąpiło na dole, nie na górze, bo tam, na wyższych piętrach francuskiej hierarchii politycznej, wszyscy tkwili w naukach ENA – Francuskiej Szkoły Administracji, w gaullizmie i w anachronicznym socjalizmie” (s. 29). Pozostawało jeszcze wybrać takiego przywódcę, który trafnie odczyta oczekiwania społeczne. Jak wiemy, tym który zyskał zaufanie pragnącego modernizacji elektoratu został Sarkozy, a nie Ségolène Royal. Cóż takiego przemawiało jednak za Sarkozym? Paradoksalnie tylko i aż to – by raz jeszcze wspomnieć podtytuł książki – że opanował on arkana funkcjonowania w społeczeństwie informacyjnym, gdzie najważniejszą rolę odgrywają środki masowego przekazu.

Książka składa się z dwunastu rozdziałów, których treść opisuje poszczególne wątki prezydentury Sarkozy'ego. Rozdziały te łączy naszkicowana powyżej myśl: Sarkozy wnosi nową jakość do francuskiej polityki. Pytanie jednak, i tu odpowiedzi musi udzielić sobie każdy czytelnik, czy ta „nowa jakość” wiedzie kraj we właściwą stronę, czy nie.

W tekście na plan pierwszy wysuwa się kilka głównych wątków. Pierwszy z nich wiąże się z samą osobowością Sarkozy'ego, który jest człowie-

kiem „nadobecnym”. Oto bowiem już przez pierwsze dwa lata prezydentury przebył samolotem ponad pół miliona kilometrów, czyli jakby 14 razy okrążył kulę ziemską (s. 51), choć to prawda, że zwolnił tempa po tym, jak zasłabł w lipcu 2009 r. przy uprawianiu joggingu. Sarkozy w specyficzny sposób odnosi się do otoczenia. Jemu „nie wystarczy udział, on musi być pierwszy” (s. 208). Prezydent, „który z pochodzenia nie jest Francuzem”, „wie, że jeśli chce normalnie żyć, to musi być inny, a jeśli chce osiągnąć sukces, to musi być najlepszy. Tylko mistrzom nie zaglądamy do metryki”. Tę „nadobecność” można już było wyraźnie zaobserwować w okresie, gdy Sarkozy był ministrem spraw wewnętrznych i bez ogródek zaczął się wypowiadać na temat tolerowanej do tej pory sytuacji na przedmieściach. Do historii przejdą wypowiedzi o pozbyciu się „hołoty” (*racaille*) albo o wyczyszczeniu przedmieść „*kärcherem*”.

Sarkozy „w bardzo ostentacyjny sposób manifestuje swoją «francuskość»” (s. 98) i niechętnie odnosi się do węgierskich korzeni. Autor przytacza sławetny epizod z listopada 2004 r., gdy jeszcze jako minister Sarkozy zostawił w pokoju hotelowym w Budapeszcie teczkę z dokumentacją o historii rodu Sarkozych – prezent od rządu węgierskiego (s. 104).

Sarkozy'ego jako polityka najprościej można scharakteryzować mówiąc, że jest to człowiek bezwzględny. Jak powiada autor o początkach politycznej kariery Sarkozy'ego w połowie lat siedemdziesiątych: „Sposób, w jaki zaczął wspinać się po drabinie władzy,

najdobitniej świadczy o tym, że Nicolas Sarkozy potrafi być bezwzględny przeciwnikiem i wyznawcą zasady Machiavellego, iż każdy sposób dojścia do celu jest dobry, gdyż cel uświęca środki” (s. 113). Po raz pierwszy Sarkozy wypłynął na szersze polityczne wody w roku 1974. Zabłysnął wtedy porwijącym wystąpieniem na wiecu poparcia dla Chaban-Delmasa. „Nicolas stawia [jednak] na złego konia. Nie pierwszy i nie ostatni raz w swej politycznej karierze” (tamże). Bardzo szybko Sarkozy zorientował się jednak, że zmiana politycznych barw niewiele kosztuje, a wierność nie jest cnotą szczególnie rozpowszechnioną. Autor dodaje: „Nie będzie to też pierwszy przypadek, gdy «zdradzi» swego opiekuna politycznego” (tamże), co w oczywisty sposób nawiązuje do sławetnego manewru Sarkozy’ego z 1995 r. gdy zdradził wieloletniego przyjaciela Chiraca, na rzecz Edouarda Balladura – ale i tym razem okaże się to decyzją błędną.

Drugi bardzo ważny wątek, to szkic środowiska społecznego, w jakim wzrastał francuski prezydent, a także grona przyjaciół, jakim się dziś on otacza. Autor przypomina, że Sarkozy uczęszczał do prywatnej szkoły katolickiej. Jeszcze jako dziecko miał styczność z przedstawicielami wielkiego przemysłu. Jego rówieśnikami były np. dzieci z rodziny Michelin, znanego producenta opon, map, przewodników turystycznych, w tym przewodników po restauracjach (s. 110–111). Bliskie związki z pierwszoplanowymi postaciami francuskiego biznesu pozostały zresztą cechą szczególną Sarkozy’ego do dziś. Do

grona jego najwierniejszych przyjaciół należy bez wątpienia zaliczyć rodzinę Bouygues’ów, rodzinę Bolloré, czy nawet – o czym wspomina autor – skandalistę Bernarda Tapie (s. 260 i n.). Na tragifarsę zakrawa natomiast przypadek bezpośredniej interwencji Sarkozy’ego w działania policji, gdy grupa związkowców na kilkadziesiąt minut wtargnęła do korsykańskiej posesji aktora i prezydenckiego przyjaciela Christiana Claviera (s. 295).

Niejako przez analogię do dwóch pierwszych wątków autor przedstawia również losy urodzonego w 1986 r. Jeana Sarkozy’ego – młodszego syna Nicolasa Sarkozy’ego. Jean Sarkozy – podobnie jak kiedyś jego ojciec – przebojem wszedł w politykę. Bez wątpienia pomogły mu koneksje rodzinno-towarzyskie. Do chrztu podawał go Brice Hortefeux, wchodzący w skład najściślejszego grona przyjaciół Nicolasa Sarkozy’ego, a od czerwca 2009 r. minister spraw wewnętrznych w rządzie François Fillona. Podobnie jak ojciec, Jean Sarkozy obraca się w środowisku elit polityczno-finansowych Francji. Ukończył renomowane liceum im. Pasteura w Neuilly-sur-Seine, zawarł związek małżeński z Jessicą Sebaoun-Darty: dziewczyną wywodzącą się z bardzo znanej rodziny, która założyła sieć sklepów RTV/AGD (s. 133). Jean Sarkozy zasłynął jednak głównie tym, że bardzo wcześnie opanował arkana gry politycznej. W 2008 r. kandydował do rady miejskiej Neuilly-sur-Seine z listy Davida Martinon – protegowanego samego Nicolasa Sarkozy’ego. Gdy jednak okazało się, że w sondażach Martinon jest bardzo niepopu-

larny, za to sympatią wyborców może się cieszyć niezależny polityk prawicowy Jean-Christophe Fromatin (nie: „Jean-Christoph”, jak konsekwentnie pisze autor, s. 133–135), Jean Sarkozy (a po namyśle i Nicolas Sarkozy) porzucił Martinona i udzielił poparcia Fromatinowi. Tym samym Jean Sarkozy zaczął budować swoje własne polityczne zaplecze, które przydało się w przeprowadzonych w tym samym czasie wyborach kantonalnych. Jean Sarkozy został wtedy wybrany do rady generalnej departamentu Hauts-de-Seine, będąc przy okazji najmłodszym radnym generalnym we Francji (22 lata), a po wyborach wybrano go na przewodniczącego klubu radnych UMP-Nowe Centrum (s. 135–136).

Autor obszernie opisuje też głośny epizod z 2009 r., gdy Jean Sarkozy ubiegał się o prezesurę tzw. EPAD, tj. państwowego przedsiębiorstwa nadzorującego podparyską dzielnicę La Défense. Pod naciskiem opinii publicznej, która podnosiła zarzut nepotyzmu, młody Sarkozy ostatecznie zrezygnował z kandydowania na prezesa EPAD, jednak wywiad telewizyjny, jakiego przy tej okazji udzielił, pokazał jak elokwentnie i swobodnie tak młody jeszcze polityk potrafi wypowiadać się przed kamerami (s. 137–141).

Kolejny wątek książki poświęcony jest roli kobiet w życiu Sarkozy’ego, w tym zarówno prywatnym, jak i politycznym. Za szczególnie wartościowe należy uznać wywody poświęcone Carli Bruni, która okazuje się szczególnie pomocna w kontaktach Sarkozy’ego ze światem artystów (Carla się przecież z niego wywodzi). Dzięki

małżeństwu z Carłą Bruni, Nicolas Sarkozy poznał wielu twórców kojarzonych z francuską lewicą. Jak zakłada autor, „to tutaj [podczas spotkań w Pałacu Elizejskim, lub w mieszkaniu Carli] należy szukać pomysłu nominowania Frédérica Mitterranda na stanowisko ministra kultury” (s. 237). Szczególną uwagę przyciąga po części towarzyski, ale i w bardzo znaczącym stopniu polityczny opis gastronomicznych upodobań Nicolasa Sarkozy’ego. Pod wpływem nowej żony prezydent nie tylko narzucił sobie drakońską dietę, ale niejako nakłonił do zmiany przyzwyczajzeń kulinarnych, jak i do uprawiania sportu również swoich ministrów, czy parlamentarzystów (s. 224–225). W światowej ojczyźnie gastronomii jaką jest Francja, usunięcie win i pieczeni z kaczki ze stołów ministerialnych w żadnym wypadku nie ogranicza się do zjawiska o czysto tabloidalnym charakterze. W kontekście Sarkozy’ego i Carli Bruni autor zwraca uwagę na jeszcze inne cechy osobowości francuskiego prezydenta. Otóż gdy Nicolas i Carla postanowili zawrzeć związek małżeński, pojawiło się pytanie, jak ogłosić to wydarzenie społeczeństwu. I oto Sarkozy zdecydował, że prasa zostanie o przyszłym ślubie powiadomiona nie podczas konferencji w Pałacu Elizejskim, ani w żadnym ze znanych paryskich budynków, czy obiektów, tylko w podparyskim... Eurodisneylandzie! A ów park rozrywki (kąśliwie we Francji nazywany, co autor słusznie przypomina, „kulturowym Czarnobyłem”) „prezydenta zachwyca, nie razi kiczem ani kretyńską miną Psa Pluto, czy nachalnością Myszki Miki” (s. 231).

Stąd też autor wyciąga trzy słuszne wnioski. Przede wszystkim „w Sarkozym jest coś z małego chłopczyka, Piotrusia Pana, który nie chce dorosnąć” (tamże). Po wtóre, Sarkozy’emu bardzo podoba się jak personel Eurodisneylandu traktuje klientów: „w przeciwieństwie do wielu tego typu francuskich instytucji”, z amerykańska przekonuje klienta, „że to on jest tam panem” (tamże). Wreszcie Nicolas i Carla to oboje dzieci mediów, które doskonale wiedzą, że poprawne ustawienie się do kamery jest podstawowym warunkiem jakiegokolwiek sukcesu. Dlatego też „w przypadku «romansu w kulturowym Czarnobylu» istotą rozgrywki było nadanie odpowiedniej oprawy sceniczno-dekoracyjnej pojawieniu się na wybiegu pary Sarko-Bruni, trzymających się za ręce w świetle reflektorów” (s. 232).

Powyższe spostrzeżenia można uzupełnić wyrażeniem *bling-bling*, jakie niechętni Sarkozy’emu publicyści używają, by poddać krytyce jego styl życia. *Bling-bling* to pierwotnie zwrot żargonowy, oznaczający świecidełka i odzież noszone przez hip-hopowców. W przypadku Sarkozy’ego ma on oznaczać ostentacyjne obnoszenie się ze swoim bogactwem: noszenie markowych zegarków, czy okularów, spędzanie urlopu na luksusowym jachcie wielkiego biznesmena Vincenta Bolloré, czy wreszcie – o czym również wspomina autor recenzowanej książki – kolacja w ekskluzywnej restauracji „Le Fouquet’s” po wygranych w 2007 r. wyborach prezydenckich (s. 35).

Szerzej rzecz ujmując można zauważyć, jak czyni to autor, że Nico-

las Sarkozy wykorzystuje swoje życie prywatne do potrzeb politycznych. W 2004 r., gdy Sarkozy wybierany był na przewodniczącego UMP, podczas konwencji wyborczej „na gigantycznym ekranie pojawiła się buzia siedmioletniego chłopca [najmłodszego syna Sarkozy’ego], który krzyknął: «Powodzenia, tatusiu!»” (s. 146). Tego typu praktyki stanowią we Francji rewolucyjną zmianę, jako że życie prywatne polityków stanowiło wręcz temat tabu. Było to szczególnie widocznie na przykładzie afer obyczajowych François Mitterranda. Tymczasem Nicolas Sarkozy nie tylko nie osłaniał swego życia prywatnego przed dziennikarzami, ale jeszcze wykorzystywał je – i nadal wykorzystuje – w poszukiwaniu popularności politycznej. Na tym jednak nie koniec. Sarkozy dokonuje instrumentalizacji swojego życia prywatnego, jednak nie pozwala wszystkim się nim swobodnie interesować. Jak zauważa autor, gdy opublikowana miała być biografia Cecylii Sarkozy (poprzedniej żony), jej ówczesny mąż Nicolas – wtedy minister spraw wewnętrznych – wymusił na dyrektorze naczelnym wydawnictwa wstrzymanie publikacji (s. 154). Gdy zaś w sierpniu 2005 r. głośne czasopismo „Paris Match” umieściło na swojej okładce zdjęcie Cecylii ze swoim kochankiem i późniejszym mężem Richardem Attiasem, naczelnik „Matcha” Alain Genestar został wyrzucony z pracy.

Kolejny, i dla politologa chyba najciekawszy wątek, dotyczy relacji Sarkozy’ego ze swoim politycznym zapleczem. Autor zaczyna od historycznego spostrzeżenia: „Le Pen to

polityczne zjawisko stworzone przez François Mitterranda, by rozbić pravicę i umożliwić jemu, przywódcy socjalistów, zwycięstwo w wyborach prezydenckich” (s. 172). Autor w dalszej kolejności zastanawia się czy Sarkozy nie postępuje analogicznie wobec swoich politycznych rywali, wykorzystując zasadę „dziel i rządź”. Dowodem na to wydawałby się mieszany skład rządu François Fillona, który – przynajmniej w swojej pierwszej odsłonie – odtwarzał różnorodność partyjną Francji (postacie od lewicy do prawicy, w tym tak silne osobowości jak Rama Yade, czy Rachida Dati). Szczególną uwagę zwraca mianowanie socjalisty Bernarda Kouchnera na ministra spraw zagranicznych, czy w późniejszym okresie Frédérica Mitterranda na ministra kultury. Nawiasem mówiąc szkoda, że autor w szerszy sposób nie podjął wątku kontrowersyjnej postaci Mitterranda-bratanka, który już jako minister kultury publicznie przyznał się do rozwiązyłych – nawet jak na Francuzów – obyczajów seksualnych (na s. 183 widnieje jedynie zwięzła aluzja). Zwłaszcza, że jeden akapit niżej (s. 174) autor stwierdza, że Sarkozy „jeśli sięgał na lewą stronę francuskiej sceny politycznej, to głównie [...] po ludzi prowadzących się w «nienaganny sposób»”. W tym kontekście wkraśnia się niestety niecisłość. Autor jako przykład postaci, która utraciła stanowisko, gdy „zawisł nad nią cień podejrzeń”, podaje byłego premiera Alaina Juppé (nie: „Juppe”, jak jest napisane w książce). Juppé rzeczywiście opuścił rząd w czerwcu 2007 r., czyli po paru raptem tygodniach od nomina-

cji, ale było to spowodowane tym, że w przeprowadzanych wtedy wyborach do Zgromadzenia Narodowego nie zdobył mandatu poselskiego, a Nicolas Sarkozy postawił wymóg, że każdy minister musi w swoim okręgu zostać wybranym. Co za tym idzie, akurat w czerwcu 2007 r. nad Alainem Juppé nie „wisały” żadne podejrzenia, choć wcześniej rzeczywiście miał problemy z wymiarem sprawiedliwości.

Autor nie pozostawia suchej nitki na ewentualnych rywalach Sarkozy’ego. Zwraca uwagę na to, że podstawą jakiegokolwiek legitymizacji politycznej jest we Francji zdobycie mandatu posła czy radnego i że „polityk nie może rządzić, jeśli go naród do tej roli nie powołał” (s. 184). Tymczasem niczym takim nie może się wykazać główny antyprezydencki oponent wewnątrz UMP – Dominique de Villepin, czy popularna Rama Yade. Inna przenikliwa uwaga dotyczy francuskiej lewicy, którą często nazywa się z przekąsem „gauche caviar”, czyli „lewica kawiorowa” (s. 187). Chodzi o to, że działacze partii socjalistycznej głoszą postulaty o potrzebie redystrybucji i narzekają na upośledzenie mas pracujących, podczas gdy oni sami – pod względem osiąganych dochodów – mieszczą się w kategorii co najmniej średniej burżuazji. Jak wybornie powiada autor o francuskich socjalistach: „siedzą i radzą, sączą szampana i pojadają kawior, krzycząc o niesprawiedliwości burżujów i kapitalistów, o wyzysku ze strony giełdy, na której oni sami mają ulokowane bajeczne majątki” (s. 189).

Z polskiego punktu widzenia interesujący może się wydawać wątek

poświęcony polityce zagranicznej. Również i w tym przypadku prezydentura Sarkozy'ego naznaczona jest brzemieniem jego silnego charakteru. Dla przykładu do Libii na negocjacje z Muammarem Kaddafim w sprawie więzionych w tym kraju bułgarskich pielęgniarek została wysłana Cecylia Sarkozy, a nie premier, czy minister spraw zagranicznych. Odnotowawszy to wydarzenie, nie po raz pierwszy Marek Brzeziński zauważa, że wraz z przejściem władzy przez Sarkozy'ego „zatrzasnęły się wrota za V Republiką. Rozpoczęła się nowa era – VI Republiki Francuskiej” (s. 164). Wprawdzie autor nie używa tego sformułowania, ale można odnieść wrażenie, że pod hasłem VI Republiki ma na myśli rządy omalże „tabloidalne”, w czym należy się z autorem zgodzić. Wracając do polityki zagranicznej Francji, nie sposób odmówić racji autorowi, gdy twierdzi, że interesy ekonomiczne Paryża mają prymat nad głoszonymi ideałami wolności i praw człowieka, co widać na przykładzie francuskiego milczenia w sprawie polityki chińskiej w Tybecie (s. 197). Otwartą pozostaje zaś kwestia oceny takiej postawy. W przypadku autora ocena ta jest jednoznaczna: „tam gdzie w grę wchodzi pieniądze, pies trącał Tybet, jego kulturę, represje, sterylizowanie kobiet tybetańskich i prześladowanie tybetańskich mnichów” (tamże).

Kluczowym elementem francuskiej polityki zagranicznej są bez wątpienia sprawy europejskie. W kontekście głośnego przewodnictwa Francji w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2008 r. autor zauważa, że

Sarkozy „chciał zostać niekwestionowanym liderem Europy”, po tym jak „lata Chiraca to był okres letargu Francji i Unii” (s. 240). Autor szkicuje szczególnie interesujący dla polskiego czytelnika wątek negocjacji Sarkozy'ego z Warszawą w perspektywie nowego pakietu ekologicznego (s. 243 i nast.). Opisane są również zawilości występujące w stosunkach między Francją a Niemcami, a wynikające głównie z różnicy osobowości między „miotającym się” Sarkozym i „ceniącą dystans” Angelą Merkel (s. 245). Jeszcze ciekawsza jest relacja z owianych nutką tajemnicy stosunków francusko-brytyjskich: a owianych tajemnicą dlatego, że mają one doprowadzić do wyłonienia czegoś na kształt francusko-brytyjskiego tandemu militarnego, który w skali globalnej będzie mógł realizować najbardziej ambitne zadania. Ale i w tym przypadku Sarkozy nie jest wolny od politycznego kunktatorstwa. Na przypadające 6 czerwca 2009 r. obchody rocznicy desantu aliantów w Normandii nie zaprosił on królowej Elżbiety II, gdyż obecny miał być Barack Obama! Gdyby więc zjawiła się jeszcze brytyjska monarchini, to na obrazku z trybuny honorowej Sarkozy nie byłby dostatecznie widoczny. Lepiej było więc Elżbiety II nie zapraszać, by na ekranach telewizorów pojawił się sam Sarkozy i Obama, i to akurat na jeden dzień przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, gdy każdy propagandowy chwyt wzmacniający UNP a osłabiający opozycyjnych socjalistów był na wagę złota. Manewr okazał się ostatecznie udany, gdyż socjaliści doznali w tych wybo-

rach dotkliwej porażki. Jak wybornie odnotowuje Brzeziński: „Sarkozy’emu bardziej chodziło o to, aby ogrzać się w blasku Obamy niż korony Imperium Brytyjskiego” (s. 246).

Autor wspomina również o innym wątku relacji Francji z Europą, a mianowicie o postawie Paryża w chwili wybuchu kryzysu ekonomicznego. Sarkozy zaczął wtedy obiecywać „pomoc państwa producentom samochodów, którzy nie będą likwidowali swoich zakładów na terytorium Francji” (s. 247), co spotkało się z zarzutem protekcyjizmu i to zwłaszcza w Czechach, o których Sarkozy wprost mówił w programie telewizyjnym, że nie po to państwo francuskie pomaga firmom, by przenosiły produkcję do Czech. Szkoda, że autor nie wspominał o innym epizodzie „batalii” o utrzymanie produkcji aut we Francji: gdy koncern Renault podjął decyzję o „delokalizacji” produkcji modelu Clio do Turcji, na dywanik do Pałacu Elizejskiego wezwany został sam prezes koncernu Carlos Ghosn. Po męskiej rozmowie, Ghosn, skądinąd znany ze swej bezwzględności w rygorystycznym wprowadzaniu w życie planów oszczędnościowych, zrezygnował z wcześniejszych planów i przynajmniej część produkcji Clio została w kraju Moliera... .

Jako ostatni wątek podejmuje autor kwestię skandali, jakie szargają i na pewno szargać jeszcze będą dobrym imieniem Sarkozy’ego. Wśród nich na pierwszym miejscu widnieje tzw. afera „Clearstream”, której poświęcony jest ostatni rozdział książki (s. 265 i nast.). Przypomnijmy pokrótce treść intrygi: badający sprawę łapówek przy

przetargu na dostawę okrętów wojennych dla Tajwanu sędzia Renaud Van Ruymbeke dostaje w 2004 r. anonimową przesyłkę, zawierającą listę rzekomych właścicieli kont w luksemburskim przedsiębiorstwie finansowym „Clearstream”. Konta te miały służyć do prania brudnych pieniędzy, a wśród właścicieli miał się znajdować Nicolas Sarkozy. Po pewnym czasie okazało się, że lista została sfałszowana, a zleceniodawcą fałszerstwa miał być największy wróg Sarkozy’ego na prawicy – Dominique de Villepin, naówczas minister spraw zagranicznych, później wewnętrznych (a nie odwrotnie, jak pisze autor, s. 267) i wreszcie premier. Kwestia ewentualnej winy de Villepina nie została jeszcze w pełni rozstrzygnięta: byłego premiera w pierwszym procesie uniewinniono, a kolejny ma się dopiero rozpocząć. Czytelnika polskiego zainteresuje jednak przebieg wydarzeń, jaki wiernie odtwarza Marek Brzeziński. Szczególnie przyciągające uwagę są wątki agentów służb specjalnych przygotowujących dowody to na Sarkozy’ego, to na Chiraca (mającego ponoć ukryte konta w Japonii, s. 272). Na dalszych stronach (s. 282 i nast.) autor wspomina o tle, na jakim wybuchła afera „Clearstream”, a mianowicie o nadużyciach w europejskim koncernie EADS – producencie samolotów Airbus, w tym zwłaszcza modelu A380, od którego cały skandal się zaczął. Autor przypomina też o mrocznych powiązaniach pieniędzy i polityki na przykładzie innego skandalu, mianowicie tzw. „retrołapówek” w handlu bronią z Pakistanem, z których w kampanii prezydenckiej 1995 r. miał korzystać

Edouard Balladur i jego ówczesny najbliższy doradca... Nicolas Sarkozy (s. 287–288).

Wielka szkoda, że wartość omawianej publikacji bardzo wydatnie obniżają notorycznie powtarzające się błędy ortograficzne, językowe, w dactach, a co gorsza także merytoryczne. Ortografia akurat w przypadku języka francuskiego jest szczególnie ważna, o czym autor doskonale wie, gdyż w odróżnieniu od polskiego, to z formy pisanej, a nie z wymowy słów, można się dowiedzieć czy dany rzeczownik jest rodzaju męskiego, czy żeńskiego, tudzież czy dany czasownik oznacza pierwszą, drugą, czy trzecią osobę. Tymczasem tekst książki wykazuje się dość męczącą dezynwolturą. I tak zaraz na początku czytamy „Medames et Messieurs” (sic!, s. 27), podczas gdy powinno być: „Mesdames et Messieurs” (czyli „Panie i Panowie”). Zamiast sformułowania: „Le Reve Française” (Francuski Sen, s. 240), powinno oczywiście być „Le Rêve Français”. Napisa- ne jest przecież wyraźnie „Le”, a więc mowa o rodzaju męskim. Skąd zatem wyraz „Française” ma na końcu literę „e”, która tworzy z tegoż przymiotnika rodzaj żeński (sic!)? Podobnie: *Quelqun’un m’a dit* (tytuł płyty Carli Bruni, s. 229), powinien być napisany: *Quelqu’un m’a dit* („Ktoś mi powiedział”). I wreszcie: *Comme si de rein n’était* (tytuł innej płyty, s. 235), powinno być: *Comme si de rien n’était* („Jak gdyby nigdy nic”).

Inna forma błędów ortograficznych, to literówki. W Nowym Jorku mieści się Metropolitan Museum of Art, a nie „Metropolitan Muzeum

of Art” (s. 236). Francuska pierwsza liga piłki nożnej, to Ligue 1, a nie „Lique 1” (s. 44). Nie mają też szczęścia nazwy geograficzne. Miasto „Aulny-sous-Bois” (s. 69) poprawnie pisze się: Aulnay-sous-Bois, tak jak „Bolougne” (s. 207), powinno być Boulogne. Podparyska dzielnica La Défense nie powinna być pisana „La Defense” (s. 137, 201), a już w żadnym wypadku „La Defence” (s. 243), bo to po angielsku. Oczywiście dyskusyjna jest sprawa akcentów i myślników w języku francuskim ale w przypadku nazw własnych, jeśli nie ma utartego polskiego odpowiednika, warto trzymać się poprawnej pisowni francuskiej. Stąd też paryski szpital wojskowy „Val de Grace” (s. 202, 214, 215, 220), powinien widnieć jako Val-de-Grâce. Podobnie stołeczny region „Ile de France” (s. 214) powinno się pisać Île-de-France, a departament „Val de Marne” (s. 230) – „Val-de-Marne” (albo po polsku: „departament Doliny Marny”).

Leżące nad Morzem Śródziemnym miasteczko Brégançon, skądinąd sławetne w politycznym światku, gdyż mieści się tam letnia rezydencja prezydentów Francji, nie powinno się pisać „Breganon” (s. 169), ani tym bardziej „Bregancon” (s. 223), gdyż każdy, początkujący nawet frankofon wie, jak nieelegancko zabrzmia wymowa tego ostatniego wariantu...

Meta jednego z odcinków kolarskiego wyścigu Tour de France mieści się w Le Grand-Bornand (jak słusznie czytamy na s. 210), a nie w „Grand-Bronand” (s. 211) – o czym autor doskonale wie, jako najwybitniejszy polski komentator tegoż wyścigu.

Pozostając zaś w tematyce sportowej odnotujmy, że „bianco-ner” (s. 227), powinno być „bianco-neri”, czyli inaczej po włosku: „biało-czarni”, tj. piłkarze Juventusu.

Praca zawiera również potknięcia stylistyczne w języku polskim. Zamiast „boby” (s. 241), powinno być „bo by [Polska zbankrutowała]”. Wyrażenie „baby foot” (s. 147), to kalka językowa. Po polsku mówi się „piłkarzyki”. François Bayrou nie jest szefem partii „centrycznej” (s. 190), tylko „centrowej” (choć to prawda, jak czytamy w dalszej części zdania, że „skręcającej ostrym halsem w lewo”). Po polsku nie mówi się o dwustronnym spotkaniu „na marginesie” (s. 198, 237) jakiegoś wielostronnego szczytu, tylko „przy okazji”. „Na marginesie” to znowu kalka z językowa („en marge”). I wreszcie nie: „z pół tysiącom” (s. 200), a „pół tysiącem”.

Bardzo częste błędy występują również w pisowni nazwisk. Część z nich, to po prostu źle napisane nazwisko, w tym zwłaszcza dwóch jakże ważnych pań minister w ekipie Sarkozy’ego. Najdłuższą rządowym stażem i najbogatszą liczbą posiadanych portfeli Michèle Alliot-Marie nie pisze się „Michele Aliott-Marie” (s. 71, 120, 177). Inną znaczącą postacią jest Roselyne Bachelot, a nie „Roselyn Bachelot” (s. 170, 200, 201, 205, 211), dla odmiany poprawnie napisana na stronie 204... Imię byłego prezydenta Pompidou powinno się pisać z francuska „Georges”, a nie z angielska „George” (s. 221). I nie „Martin Bouygues” (s. 154), tylko: Martin Bouygues (rekin finansjery, jeden z najbliższych przyjaciół Nicolasa Sarkozy’ego).

Kolejna grupa pomyłek wynika z nieprawidłowej transkrypcji nazwisk na polski, gdy dochodzi do ich odmiany przez przypadki. I tu „dostało” się nawet wielkiemu generałowi: „de Gaullea” (s. 65), powinno być „de Gaulle’a”. Tak samo „Charlesa de Gaulle’a” (s. 160), powinno być: Charles’a de Gaulle’a, gdyż inaczej będzie to zapis angielski czytany „czarlsa”. Analogicznie: „Charlesa Pasquy” (s. 164, 186, 194) powinno być „Charles’a Pasquy”; „Hervé Marseilla” (s. 136), powinno być Hervé Marseille’a (s. 136); „Thomasem Hughesem” (s. 155), powinno być Thomasem Hugues (po prostu), albo Hugues’em (s. 155); nie „Yvesa Bartranda” (s. 268, tu jeszcze błąd w nazwisku), tylko „Yves’a Bertranda” i wreszcie „Jacquesowi” (s. 265) powinno raczej być pisane: „Jacques’owi”. Tym bardziej nie jest poprawna wersja: „Jacuques’a” (s. 272), tylko „Jacques’a”. Jeśli zaś odmieniamy przez przypadki nazwisko niesławnego francuskiego marszałka, to nie powinniśmy pisać: „Petaine’a” (s. 151), tylko „Pétaina”, ponieważ na końcu nie ma niemej głoski jak w przypadku nazwiska „de Gaulle”.

Najmniej szczęścia ma Patrick Balkany, serdeczny przyjaciel Sarkozy’ego, kontrowersyjny polityk prawicowy, a zarazem mer podparyskiego Levallois-Perret, miasta bezpośrednio sąsiadującego z Neuilly-sur-Seine (prezydenckim bastionem). W książce dwukrotnie przypisano mu błędne imię. Raz widnieje jako „Jean” (s. 128), a raz jako „Patric” (s. 207), choć na imię ma „Patrick”. Co gorsza Balkany nie jest żadnym „zastępcą mera z Levallois-Perret” (tamże), tyl-

ko jak najbardziej „merem”, i to nie „z Levallois-Perret”, tylko po prostu „merem Levallois-Perret”. Inaczej mamy do czynienia z humorem zeszytów...

Kolejny rodzaj pomyłek dotyczy dat. Autor szczególnie gubi się w latach dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku. Fala wielkich strajków wywołanych projektem reformy emerytur, autorstwa Alaina Juppé i Jacques'a Chiraca, przetoczyła się przez Francję w roku 1995, a nie „1993” (s. 60). W 1993 r. rządzili Mitterrand i Balladur, a nie Chirac i Juppé. Dokładnie ten sam błąd dotyczy roku, w którym Sarkozy zdradził Chiraca i przeszedł na stronę Balladura. To było w roku 1995, a nie „1993” (s. 99). Igrzyska Olimpijskie w Albertville odbyły się w roku 1992, a nie „1994” (s. 174). W roku 1994 igrzyska zimowe odbyły się w norweskim Lillehammer.

Mamy też niestety do czynienia z pomyłkami przy wyliczaniu dat. Atak terrorysty na przedszkole w Neuilly-sur-Seine miał miejsce w roku 1993, tj. 10 lat po tym, jak Sarkozy został merem tegoż miasta (1983 r.), a nie „20 lat” (s. 116, 119) po tym wydarzeniu. Następnie „w kwietniu 2007 r.” (Sarkozy siedzi z synami na stadionie Parc des Princes) (s. 146), najprawdopodobniej powinno być „1997 r.”, jako że w następnym zdaniu pada sformułowanie „12 lat później”, czyli byłoby to w roku 2019... I oczywiście kolejne wybory prezydenckie nie są zaplanowane na rok „2011” (s. 250), tylko na 2012, jako że kadencja prezydenta trwa pięć lat, poczynając od maja 2007 r. Ostatnia uwaga znów związana jest z postacią generała de Gaulle'a.

Uroczystości upamiętniające jego radiowy apel, ogłoszony 18 czerwca 1940 r. z Londynu, odbywają się co roku jak najbardziej tego właśnie dnia, w żadnym zaś razie „17 czerwca” (s. 217). Przecież de Gaulle nazywany jest inaczej „człowiekiem 18 czerwca” (*l'homme du 18 juin*).

Największą wadą recenzowanej książki są jednak nieścisłości, tudzież dość istotne błędy merytoryczne. Współksiężciem Andory, wraz z głową państwa francuskiego, nie jest „arcybiskup Barcelony” (s. 109), tylko arcybiskup miasta Urgel (po katalońsku: Urgell). W operacjach bankowych maklera Kervielą utonęły nie „setki milionów” (s. 176), a omal 5 miliardów euro, co nawet dla bogatej Francji stanowi sumę niebywałą. I oczywiście bank tegoż maklera nazywa się Société Générale, a nie „Societé Générale” (s. 137).

Nieścisłości jest niestety więcej, np. w sformułowaniu: „11 lutego 2009 roku. Oman. Sarkozy w imieniu V republiki otwiera pierwszą w tym rejonie świata francuską bazę wojskową” (s. 210). Bazę wojskową Francja, owszem, otworzyła, ale nie w Omanie, tylko w sąsiednich Zjednoczonych Emiratach Arabskich. I nie w lutym, tylko w maju 2009 r. Sam zresztą autor mówi w innym miejscu o „25 maja w Abu Dhabi” (s. 250), czyli w stolicy Emiratów. Bernard Tapie, skandalizujący francuski biznesmen, był za Mitterranda nie ministrem „sportu” (s. 260) tylko ministrem ds. miast (*Ministre de la Ville*). Za tegoż Mitterranda ministrem spraw zagranicznych był Roland Dumas, a nie „Michel Dumas” (s. 262). W 1985 r.

doszło do głośnego zatopienia należącego do organizacji ekologicznej „Greenpeace” statku „Tęczowy Wojownik” (w oryginale: *Rainbow Warrior*), a nie „Błękitny Wojownik” (tamże). I oczywiście bastion wyborczy Chiraca to departament Corrèze, a nie „Corezze” (tamże). A skoro była mowa o jednostkach pływających, to luksusowy statek pasażerski „Queen Mary 2” (jeden z największych na świecie) został zbudowany w stoczni w Saint-Nazaire, a nie w „Cherbourg” (s. 287).

Po polsku nie mówi się „Republika Środkowej Afryki” (s. 277), tylko „Republika Środkowoafrykańska”. Konsternację natomiast budzi z uporem powtarzana pomyłka w nazwie Konga. Prezydent Denis Sassou-Nguesso stoi na czele Republiki Konga (dawnego Konga Francuskiego, inaczej Konga-Brazzaville), a w żadnym wypadku nie „Demokratycznej Republiki Konga” (s. 279–282), zwanej niegdyś Kongiem Belgijskim, Zairem, albo Kongiem-Léopoldville (dziś Kongo-Kinshasa). Republika Konga i Demokratyczna Republika Konga (DRK) to dwa różne państwa, choć ze sobą sąsiadujące. Prezydentem DRK jest Joseph Kabila. Denis Sassou-Nguesso zaś, jest przywódcą Republiki Konga i to od prawie 35 lat (z 5-letnią przerwą). Podobnego niestety kalibru błąd merytoryczny pojawia się, gdy mowa o obradującej w Brukseli „Radzie Europy” (s. 288). Oczywiście chodzi o Radę Europejską, czyli o spotkanie na szczycie szefów państw i rządów krajów członkowskich Unii Europejskiej. „Rada Europy”, to powstała w 1949 r. organizacja międzynarodowa, która w uproszczeniu zajmuje się

głównie problematyką praw człowieka i nie ma nic wspólnego z Unią Europejską.

We wrześniu 2001 r., rozegrano na Stade de France niesławny mecz Francja-Algeria: Marsylianka została wtedy wygwizdana, a samo spotkanie przerwane, gdy na boisko wtargnęły kibice Algerii. Na trybunach nie zasiadał jednak „Jacques Chirac” (s. 204), tylko premier Lionel Jospin. Nieścisłe jest zatem stwierdzenie, że „szef państwa był oburzony [wygwizdaniem hymnu] i na jego oburzeniu się skończyło”, bo Chiraca na stadionie nie było. Chirac był, owszem, obecny przy wygwizdaniu Marsylianki i to na tym samym stadionie, ale miało to miejsce rok później, podczas finału pucharu Francji między Lorient a Bastią, gdy hymn zaczęli znieważać kibice korsykańscy. Reakcja Chiraca była wtedy błyskawiczna: oburzony, bezwzględnie opuścił stadion. Bierność, o której wspomina autor, należałoby zatem przypisać raczej Jospinowi.

Dlaczego w maju 2005 r., po klęsce referendum w sprawie traktatu konstytucyjnego, Sarkozy wrócił do rządu? Chyba nie tylko dlatego, że „to pasjonujący sposób życia” (s. 83), ale też ze względu na sprawę Clearstream. Najprawdopodobniej Sarkozy chciał ponownie zostać ministrem spraw wewnętrznych, by przejąć kontrolę nad służbami specjalnymi, które ponoć brały wcześniej udział w fabrykowaniu dowodów przeciw niemu. Z kolei nieco zbyt duże zasługi przypisuje autor Sarkozy’emu w uwolnieniu francusko-kolumbijskiej polityk Ingrid Betancourt, którą partyzantka FARC przetrzymywała jako zakład-

niczke w kolumbijskiej dżungli przez ponad 6 lat. Zdaniem autora „dopiero Sarkozy’emu udało się wydobyć [ją] z rąk lewackiej partyzantki” (s. 276). Tymczasem wkład Francji w uwolnienie Íngrid Betancourt okazał się nader niewielki: w rzeczywistości została ona oswobodzona dzięki brawurowej akcji kolumbijskich służb specjalnych, na bezpośrednie polecenie ówczesnego prezydenta Kolumbii – Alvaro Uribe.

Błędy merytoryczne nie ominęły syna prezydenta. W tak krótkim zdaniu, jak: „(Jean Sarkozy) był już wtedy (w roku 2009) przewodniczącym rady regionu Hauts-de-Seine” (s. 130) występują trzy nieścisłości. Przede wszystkim nie po raz pierwszy francuskie nazwy są na bakier z ortografią, jako że ów mityczny departament numer 92 nazywa się „Hauts-de-Seine”, a nie: „Hautes-de-Seine”. Po wtóre Hauts-de-Seine to nie „region” tylko departament wchodzący w skład stołecznego regionu „Île-de-France”. Ten sam błąd znajduje się na stronie 135, gdy autor raz jeszcze podnosi Hauts-de-Seine (tym razem bez błędu ortograficznego) do rangi regionu, choć to prawda, że z politycznego i finansowego punktu widzenia wpływ sławetnej 92 przewyższa niejedną Owernię, czy Pikardię... Wreszcie sformułowanie ze strony 130 zawiera błąd trzeci. Jean Sarkozy nie był „przewodniczącym rady regionu” (czy jeśli już, to rady generalnej departamentu), gdyż na czele tej rady w departamencie Hauts-de-Seine od 2007 r. stoi zwolennik Nicolasa Sarkozy’ego – Patrick Devedjian. Można rzecz jasna przypuszczać, i to z bardzo dużym prawdopodobieństwem, że dni Devedjiana

również są policzone, gdyż polityczny walec drogowy rodziny Sarkozych nie oszczędza nawet własnych sympatyków, ale na razie (stan na rok 2010) Jean Sarkozy nie jest jeszcze przewodniczącym rady generalnej Hauts-de-Seine. O niechęci „klanu Devedjianów” (s. 141) do Jeana Sarkozy’ego pisze zresztą sam autor.

Trudno odgadnąć o co chodzi w zdaniu (o pozamałżeńskich związkach francuskich prezydentów): „Tak samo w milczeniu cierpiała Mazarin na wieść, że jej mąż-prezydent ma córkę ze swoją kochanką” (s. 150). Przede wszystkim wyraz „Mazarin” napisany jest z błędem. Przypuszczalnie chodzi o „Mazarine” – córkę François Mitterranda z nieprawego łoża („Mazarin” to francuska wersja nazwiska „Mazarini” – kardynała, królewskiego ministra z czasów małoletniości Ludwika XIV). No ale Mazarine była córką, a nie żoną Mitterranda. Zatem autor miał zapewne na myśli Danielle Mitterrand – żonę socjalistycznego prezydenta. O Mazarine jako córce Mitterranda autor wspomina wyraźnie dopiero na s. 222, szkoda tylko, że znowu z błędem ortograficznym („Mazarin”). A skoro rzecz o Mitterrandzie, to warto wspomnieć, że jego lekarz, o którym mowa na tej samej s. 222 nazywał się Gubler, a nie „Goubler”.

Co gorsza, inna przemiana „damsko-męska” następuje w przypadku jednego z najważniejszych polityków, mianowicie pierwszej sekretarz Partii Socjalistycznej, pani Martine Aubry (córkę Jacques’a Delors’a, byłej minister pracy). Oto z zawartości książki możemy wywnioskować, że Aubry

jest... mężczyzną, gdyż jej imię zapisano „Martin” (s. 250, 281), a nie „Martine”, czy nawet po polsku „Martyna”. Na istne kuriozum zakrawa natomiast błędnie napisane nazwisko od dawna nieżyjącego wielkiego francuskiego komika i filantropa Coluche’a, który w książce widnieje jako „Coclouche” (s. 279), co po polsku przeczytalibyśmy jako „koklusz” i co już na pewno wykracza nawet poza humor zeszytów... .

Reasumując można stwierdzić, że treść recenzowanej książki ma niekwestionowaną wartość popularyzatorską i systematyzującą. Czytelnik może w gruntowny sposób zaktualizować wiedzę na temat funkcjonowania systemu politycznego dzisiejszej Francji. Mnogość wątków pozwala zrozumieć, w jak wielu płaszczyznach Francja się zmienia i jak daleko jesteśmy od tych rozwiązań, które pół wieku temu wprowadzali w życie generał de

Gaulle, Michel Debré czy Georges Pompidou. Przedmiotem największej troski decydenta staje się nie tylko jego wizerunek – bo to nic nowego – ile kontrola mechanizmów jego kreowania, w tym zwłaszcza wpływ na środki masowego przekazu. W tym względzie autorowi należą się słowa najwyższego uznania. Recenzowana książka jest pierwszą, podjętą przez polskiego autora próbą syntetycznego przedstawienia tej złożonej i wciąż jeszcze dalekiej od politycznej emerytury postaci. Można zaś wyrazić w pełni uzasadnione zdumienie, że wydawnictwo w tak lekceważący sposób zaoszczędziło na fachowej korekcie merytoryczno-językowej, co wydatnie obniżyło wartość książki. Szkoda, bo na Górnym Śląsku, gdzie wydawnictwo ma swoją siedzibę, wytrawnych znawców problematyki francuskiej nie brakuje... .

Bartłomiej Zdaniuk

Autorzy

OLGIERD ANNUSEWICZ, adiunkt w Zakładzie Socjologii i Psychologii Polityki w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Jego głównym obszarem zainteresowań badawczych są instrumenty i formy komunikowania politycznego.

MICHAŁ BRZEZIŃSKI, politolog, prawnik, doktor, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

KAROLINA CHURSKA-NOWAK, doktor nauk politycznych. Rozprawa nt. *Roli rytuałów politycznych w warunkach demokracji masowej* napisana w Pracowni Marketingu Politycznego INPiD UAM. Obecnie zatrudniona na stanowisku adiunkta na kierunku politologia w WSNHiD w Poznaniu oraz na kierunku dziennikarstwo i komunikacja społeczna w WZ SWPS w Poznaniu.

MARZENA CICHOSZ, doktor, adiunkt, pracuje w Instytucie Politologii na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego. Zajmuje się problematyką marketingu politycznego oraz systemów politycznych krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

KATARZYNA DOJWA, doktor nauk humanistycznych, adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Wrocławskiego, (Zakład Socjologii Grup Dyspozycyjnych Społeczeństwa).

STANISŁAW FILIPOWICZ, profesor, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

JAROSŁAW FLIS, adiunkt na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego.

JOLANTA ITRICH-DRABAREK, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

TOMASZ KACAŁA, major Wojska Polskiego, Akademia Obrony Narodowej.

KAROLINA KICHEWKO, doktorantka w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Zajmuje się problematyką stosunków przemysłowych, dialogu społecznego oraz dialogu obywatelskiego.

SEBASTIAN KOZŁOWSKI, doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce (2004). Absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego (1998). Pracownik naukowy Zakładu Socjologii i Psychologii Polityki w Instytucie Nauk Politycznych WDiNP UW.

WOJCIECH ŁUKOWSKI, dr hab., prof. UW, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

TATIANA MAJCHERKIEWICZ, doktor socjologii, the London School of Economics and Political Science. Specjalizuje się w problematyce elit samorządowych, polityce regionalnej, stosunkach polityczno-administracyjnych (koalicje rządowe, służba cywilna). Adiunkt w Katedrze Socjologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. Ostatnio opublikowała: *Continuity and Discontinuity Polish Civil Service Reforms and the Post-communist Legacy*, [w:] J. Nemeč, G. Peters (ed.), *State and Administration in a Changing World*, Bratysława 2010; *Civil Service Reform in Poland: The Influence of Path Dependency*, [w:] J. Killian, N. Eklund (ed.), *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective*. Taylor and Francis 2008; *Lokalna scena samorządowa: odzwierciedlenie polityki szczebla centralnego, czy też niezależny wymiar polityki? (Estonia, Polska, Słowacja i Węgry)*, „Samorząd Terytorialny” 2006.

ANETA MARCINKOWSKA, doktorantka na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Jej zainteresowania naukowe obejmują zastosowanie metod statystycznych w politologii i socjologii, socjologię polityki, a w szczególności zjawisko nieposłuszeństwa obywatelskiego.

DANIEL MIDER, doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Zakładzie Psychologii i Socjologii Polityki Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Jego zainteresowania badawcze i dydaktyczne obejmują socjologię oraz metodologię badań społecznych, w szczególności politologicznych. Autor publikacji z zakresu partycypacji politycznej w Internecie oraz metod badań ilościowych.

AGNIESZKA ROTHERT, dr hab., Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

ANDRZEJ SĘK, doktor, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie.

STANISŁAW SUŁOWSKI, profesor, dyrektor Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ, adiunkt w Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

IWONA WIT-ŚWIĄTKOWSKA, politolog, doktorantka na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół zagadnień marketingu politycznego, analizy kampanii wyborczych, jak również promocji, reklamy i oddziaływania mediów.

AUTORZY

JACEK ZALEŚNY, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego; ustrojznawca.

BARTŁOMIEJ ZDANIUK, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

STUDIA POLITOLOGICZNE

Wskazówki dla Autorów

Teksty opracowań są przekazywane e-mail'em, w edytorze Word na adres: jacekzalesny@o2.pl

W „Studiach Politologicznych” nie stosuje się (poza tytułami i śródtytułami) wyróżnień w formie tekstu **pogrubionego**. Nie używa się podkreśleń. *Kursywa* jest zarezerwowana dla terminów obcojęzycznych i tytułów powoływanych książek oraz artykułów. Nie jest natomiast przeznaczona dla cytatów. Cytaty należy wziąć w cudzysłów.

REDAKCJA TEKSTU

Układ analizy:

Autor

Tytuł analizy w języku polskim i angielskim

Abstract w języku angielskim (do 600 znaków) i w języku polskim (do 600 znaków)

Słowa kluczowe: 5

Tekst artykułu

Nota o autorze (w tym: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy) jako nienumerowany pierwszy przypis.

Czcionka: Times New Roman „13”

Akapit: wyrównanie do prawej i lewej, wcięcie: 1,25 cm pierwszy wiersz, 1,5 odstępu między wierszami.

Przypisy polskie: na dole strony, numeracja ciągła, czcionka „10”, według wzoru:

¹ S. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, Warszawa 1995, s. 206.

Tamże, s. 27.

¹ M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

S. Huntington, *Trzecia fala...*, s. 176.

¹ T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, Nr 1–2, s. 37.

¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html>, 6.12.2004.

Tekst podstawowy i przypisy: wyjustowane.

Ustawienia strony: standardowe

Objętość: 25–50 tys. znaków (wraz ze spacjami)

Bibliografia: brak.

Recenzja

Układ: w pierwszym wierszu – imię i nazwisko autora recenzowanej publikacji, w drugim – pełny tytuł wraz z podtytułem (kursywą), w trzecim – nazwa wydawnictwa, miejsce wydania, rok wydania i liczba stron

Tekst recenzji

Nota o autorze recenzji (w tym: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy) jako nienumerowany pierwszy przypis

Czcionka: Times New Roman „13”

Akapit: wyrównanie do prawej i lewej, wcięcie: 1,25 cm pierwszy wiersz, 1,5 odstępu między wierszami.

Tekst podstawowy i przypisy: wyjustowane.

Ustawienia strony: standardowe

Objętość: 5–15 tys. znaków (wraz ze spacjami).