

Mateusz Gałuszka

Uniwersytet Wrocławski

## Alternacja władzy w wyborach samorządowych na Dolnym Śląsku w latach 2006–2014

DOI: 10.19195/1643-0328.20.11

**Słowa kluczowe:** wybory samorządowe, alternacja, gmina, wójt (burmistrz, prezydent)

### Wprowadzenie

Nierozzerwalną cechą systemu demokratycznego są rywalizacyjne, odbywające się co pewien okres, wybory. Według Giovanniego Sartoriego aktywizacja rządzonych następuje wyłącznie poprzez akt elekcyjny<sup>1</sup>. To dzięki wyborom obywatele co kilka lat mają możliwość wybrania swoich przedstawicieli, którzy w ich imieniu będą sprawować władzę na różnych szczeblach.

Poddając analizie zjawisko alternacji, należy odwołać się do pojęcia przeciwstawnego — kontynuacji lub reelekcji. Mówiąc o ponownej elekcji, należy wziąć pod uwagę tylko dwie możliwości: udzielenie poparcia rządzącemu wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi, albo opowiedzenie się po stronie zupełnie nowego kandydata<sup>2</sup>. Przez pryzmat tych dwóch pojęć podjęto próbę analizy wyborczych mechanizmów funkcjonowania organów wykonawczych gmin na Dolnym Śląsku. W każdych kolejnych wyborach mieliśmy i będziemy mieć do czynienia albo z alternacją, albo z kontynuacją władzy. Pod terminem „alternacja władzy” należy rozumieć zmianę władzy, wymianę rządzących. Alternacja władzy jest zmianą polityczną o charakterze personalnym. Zmiany personalne mogą się jednak przyczyniać do głębszych transformacji. W systemach demokratycznych wspomniane przeobrażenia nastąpić mogą tylko i wyłącznie poprzez akt wyborczy<sup>3</sup>. Gaetano Mosca twierdził, że ideał demokracji jest niemożliwy do zrealizowania, ponieważ w wy-

<sup>1</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 115.

<sup>2</sup> M. Drzonek, *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*, Kraków 2013, s. 8–9.

<sup>3</sup> B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 12.

niku wyborów wybiera się mniejszość, która rządzi większością<sup>4</sup>. Istotą rywalizacji w wyborach lokalnych jest zatem alternacja (lub jej brak) rządzącej mniejszości. Jak zauważa Robert Dahl decyzje w organizacjach demokratycznych są podejmowane przez niewielką liczbę, a pozostali mają niewiele do powiedzenia<sup>5</sup>. Alternacja tworzy zatem sytuację, w której rządzący stają się rządzonymi i tracą zdolność do podejmowania, wiążących lokalną wspólnotę polityczną, decyzji. W konsekwencji personalna alternacja władzy w większym lub mniejszym stopniu skutkuje wdrożeniem alternatywnych wizji lokalnej polityki.

Należy wyjaśnić jeszcze jedno pojęcie, które w zależności od literatury jest rozumiane różnorodnie. Terminem tym jest władza. Harold Laswell tłumaczy ją jako „udział w lub zdolność do partycypacji w tworzeniu ważnych decyzji”<sup>6</sup>. Kategorii władzy nie sposób w pełni zrozumieć bez pojęć dookreślających — wpływ, dominacja, przymus, siła, panowanie, autorytet. W literaturze anglojęzycznej mamy do czynienia z *local government*<sup>7</sup>. W Polsce tłumaczy się to jako samorząd lokalny, terytorialny. Przechodząc na grunt prawnoinstytucjonalny, władza w samorządzie lokalnym odnosi się do gmin i powiatów (a także miast na prawach powiatu), a władza samorządu regionalnego — do samorządu wojewódzkiego<sup>8</sup>.

Przedmiotem analizy będą wybory organów wykonawczych w gminach Dolnego Śląska, które odbywały się w latach 2006–2014. Dokonując analizy tych trzech elekcji, starano uchwycić i zaprezentować różnego rodzaju czynniki i zależności, które oddziałują na poziom alternacji władzy, oraz zobrazować obszar kontynuacji władzy, jako dopełnienia podstawowej problematyki zawartej w tekście. Zainteresowanie wyborami na szczeblu lokalnym jest znacznie mniejsze niż ma to miejsce w przypadku wyborów, które odbywają się na szczeblu narodowym. Dzieje się tak po pierwsze dlatego, że bardzo trudno jest dokonać analizy wszystkich jednostek samorządowych. Drugą przyczyną większego zainteresowania problematyką wyborów parlamentarnych czy prezydenckich jest fakt ich ekskluzywności, co sprawia, że ta władza jest bardziej niedostępna. Władzę może sprawować wyłącznie 560 parlamentarzystów, jeden szef rządu, jeden prezydent i kilkunastu ministrów. Z kolei władza lokalna nie ma tak ekskluzywnego charakteru<sup>9</sup>.

Wśród 169 organów wykonawczych województwa dolnośląskiego, najliczniejszą grupę stanowią burmistrzowie. Burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, „w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy”<sup>10</sup>. Na

<sup>4</sup> R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 368.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 371.

<sup>6</sup> H. Lasswell, *The Analysis of Political Behaviour: An Empirical Approach*, London 1951, s. 37.

<sup>7</sup> A. Bowman, R. Kearney, *State and Local Government (8<sup>th</sup> edition)*, Wadsworth 2010.

<sup>8</sup> J. Reguński, *Samorząd terytorialny*, [w:] *ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, red. D. Górski, Warszawa 2006, s. 13.

<sup>9</sup> M. Drzonek, *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*, Kraków 2013, s. 8.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 Nr 142, poz. 1591, tekst jednolity ze zm.

Dolnym Śląsku jest ich 85, co stanowi 50,3% wszystkich organów wykonawczych gmin. W 76 gminach organem wykonawczym jest wójt, co stanowi 45%. Najmniej liczną grupą są prezydenci miast, których jest 8, to jest 4,7% ogółu.

Prezydenci wybierani są w miastach liczących powyżej 100 tys. mieszkańców. Warunek ten spełniają trzy miasta: Wrocław, Wałbrzych oraz Legnica<sup>11</sup>. Prezydent jest wybierany również w tych ośrodkach, „w których do dnia wejścia w życie ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym”<sup>12</sup>, w konsekwencji stawkę miast z prezydentem uzupełniają: Jelenia Góra, Głogów, Lubin, Świdnica i Bolesławiec.

W niniejszym tekście podjęto próbę znalezienia odpowiedzi na pytania dotyczące mechanizmów alternacji i kontynuacji/reelekcji władzy, w samorządach gminnych województwa dolnośląskiego. Pierwsze pytanie dotyczy ustalenia siły występowania alternacji władzy w gminach Dolnego Śląska. Następnie powzięto próbę wskazania, w jakim stopniu problem alternacji i/lub kontynuacji władzy jest zjawiskiem istotnym w lokalnym życiu politycznym w województwie dolnośląskim, na przykład przez pryzmat jego częstotliwości. Kolejne pytanie badawcze dotyczy czynników, które determinują występowanie alternacji władzy. Taka liczba i charakter pytań badawczych wpłynęła na konstrukcję artykułu, który został podzielony na trzy główne części.

Drugim czynnikiem mającym wpływ na konstrukcję tekstu był fakt oparcia zaprezentowanej powyżej analizy na ramach chronologicznych, których granice wytyczają trzy kolejne kadencje władz samorządowych. W pierwszej części zaprezentowano ogólne dane dotyczące zmian na stanowiskach wójtów, burmistrzów i prezydentów w latach 2006–2014. W następnej części przedstawiono ilościową analizę danych dotyczących poziomu alternacji w różnych gminach Dolnego Śląska. Następnie zaprezentowano czynniki, które mogą wpływać na zmianę obsady organów wykonawczych. Całość jest zakończona krótkim podsumowaniem.

Rozważania osadzono w instytucjonalnej perspektywie nauki o polityce, przedmiotem rozważań są bowiem instytucje wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Funkcjonowanie tego organu jest analizowane za pomocą różnych metod badawczych. Główną, wykorzystaną w poniższym tekście, jest analiza porównawcza poziomu alternacji monokratycznej egzekutywy. Dzięki takiemu rozwiązaniu uzyskano pełniejszy obraz zmiany lub jej braku w fotelach wójtów. Kluczowa część pracy opiera się na komparacji powtarzających się w cyklach czteroletnich elekcji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Ważną metodą będzie podejście instytucjonalne, ponieważ do analizy przedmiotu zostały wzięte instytucje polityczne o zbliżonym charakterze (gminy). Kolejną metodą badawczą wykorzystaną przy pisaniu niniejszego tekstu jest metoda ilościowa opierająca się na przyrównaniu danych statystycznych pochodzących z stron Państwowej Komisji Wyborczej. W niektórych przypadkach potrzebny był szczegółowy przegląd między

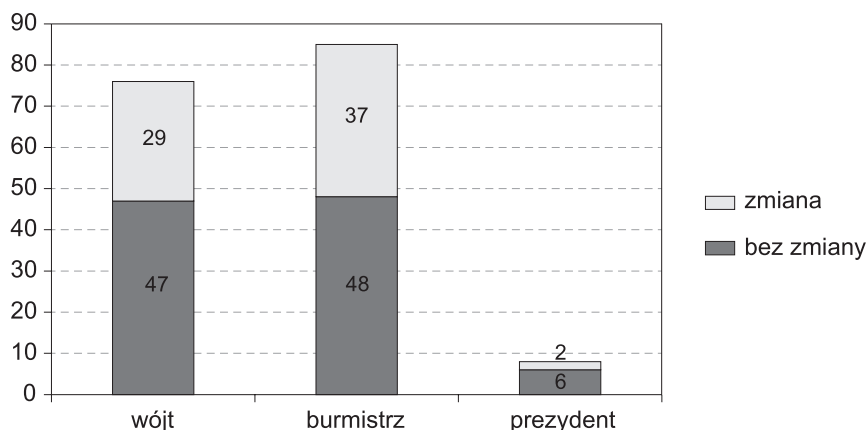
<sup>11</sup> Według spisu wyborców na dzień 30 czerwca 2014 roku.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 Nr 142, poz. 1591, tekst jednolity ze zm.

innymi protokołów komisji wyborczych z przeprowadzonych wyborów. W kilku sytuacjach pomocne okazały się dane zawarte na stronach internetowych poszczególnych gmin. Poza tym praca opiera się także na analizie literatury przedmiotu z wykorzystaniem metody opisowej.

## Poziom alternacji w latach 2006–2014

Po czterech latach, od pierwszych bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów, przyszedł czas na rozliczenie działalności pierwszych, bezpośrednio wybranych osób, które sprawowały te urzędy. Należy postawić pytania: czy okres jednej kadencji sprawowania urzędu to dużo czy mało? Czy zmiany, które miały miejsce, należy kontynuować? Czy może te pierwsze cztery lata to okres bardzo krytycznej oceny wybranych wójtów, burmistrzów i prezydentów?

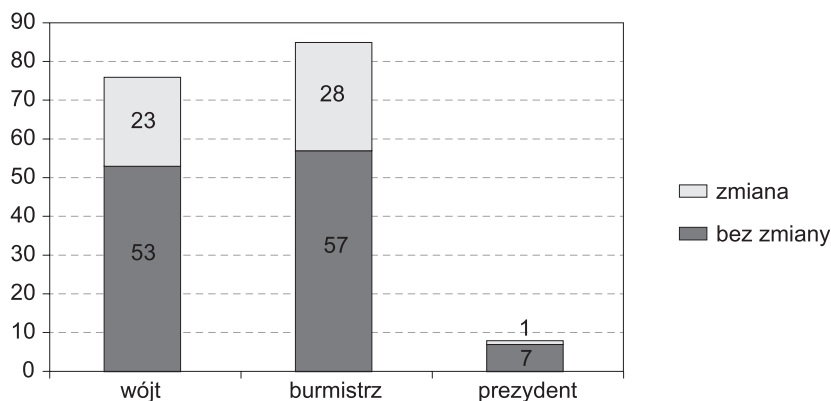


Rycina 1. Liczba zmian na stanowiskach wójtów, burmistrzów, prezydentów w 2006 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://pkw.gov.pl/> (dostęp: 14.10.2015).

W 2006 roku doszło do 68 alternacji na stanowiskach szefa gminnej egzekutywy, co stanowi 40,24% w stosunku do ogólnej liczby gmin na Dolnym Śląsku. Oznacza to, że w ponad połowie gmin województwa dolnośląskiego nie zmieniono organu wykonawczego. Mieszkańcy gmin zdecydowali, że 29 (38,15%) wójtów pożegnało się ze swoją funkcją. Z kolei w fotelach burmistrzów doszło do 37 (43,5%) zmian. W wyniku głosowania urząd przestało pełnić również dwóch prezydentów: Głogowa i Jeleniej Góry.

Jesienią 2010 roku odbyły się trzecie, w historii wolnej Polski, bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Pierwszą turę wyborów zaplanowano na 21 listopada, natomiast ponowne głosowanie zostało zarządzone na 5 grudnia.

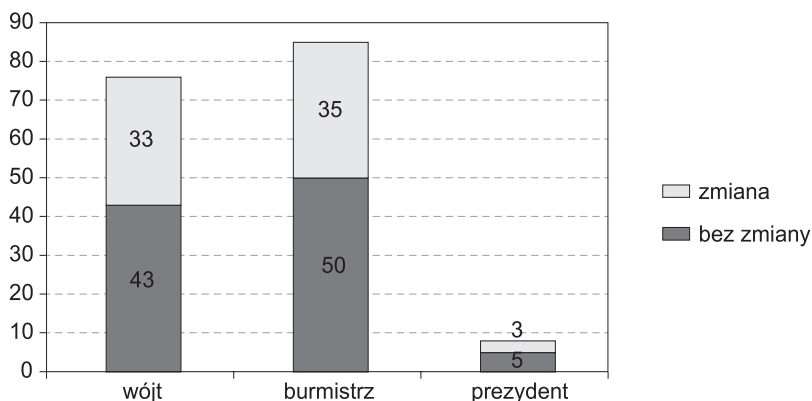


Rycina 2. Liczba zmian na stanowiskach wójtów, burmistrzów i prezydentów w 2010 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://pkw.gov.pl/> (dostęp: 14.10.2015).

W wyniku wyborów doszło do 52 alternacji na stanowisku szefa gminnej egzekutywy, co stanowiło 30,76% ogółu. Po wyborach samorządowych z 2010 roku jedynym prezydentem dużego miasta, który musiał opuścić swój urząd, był prezydent Jeleniej Góry<sup>13</sup>. Natomiast prawie identyczny odsetek wójtów i burmistrzów przestał piastować swoje stanowiska, było to 23 wójtów (30%) oraz 28 burmistrzów (33%). Łącznie w wyniku wyborów w 2010 roku nastąpiły 52 zmiany na stanowiskach wójtów, burmistrzów i prezydentów. W porównaniu z wyborami z 2006 roku był to spadek o 16, czyli o prawie 25%, podczas gdy w 2006 roku odsetek ten wynosił 40,24%.

Wybory samorządowe w 2014 roku odbyły się 16 (I tura) i 30 listopada (II tura). W wyniku dokonanego aktu głosowania doszło do kolejnych zmian w fotelach wójtów,



burmistrzów i prezydentów miast.

Rycina 3. Liczba zmian na stanowiskach wójtów, burmistrzów i prezydentów w gminach Dolnego Śląska w 2014 roku

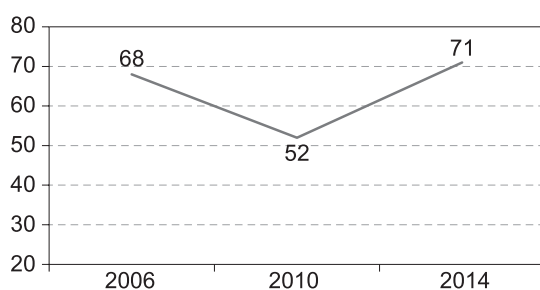
Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://pkw.gov.pl/> (dostęp: 14.10.2015).

<sup>13</sup> Marka Obrębalskiego zastąpił Marcin Zawila.

W wyniku głosowania swój urząd przestali sprawować prezydenci: Wałbrzycha<sup>14</sup>, Głogowa oraz Świdnicy (stanowiło to 37,5%). W grupie wójtów i burmistrzów po raz kolejny dane są porównywalne. Ze swoją funkcją pożegnało się 33 wójtów (43%) oraz 35 burmistrzów (41%).

W 2014 roku (licząc od 2006 roku) poziom alternacji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast był największy w historii. Dla przypomnienia, w wyniku wyborów w 2006 roku doszło do 68 zmian w fotelach wójtów, burmistrzów, prezydentów. Następnie, w 2010 roku, liczba zmian organu wykonawczego spadła do 52. Natomiast w 2014 roku zmiany nastąpiły w 71 gminach, co stanowiło 42% ogółu przeprowadzonych elekcji.

Podsumowując tę część rozważań, należy zauważyć, że w latach 2006–2014 na Dolnym Śląsku poziom alternacji był stosunkowo zróżnicowany. Zbiorcze dane ilościowe na ten temat pokazano na rycinie 4.

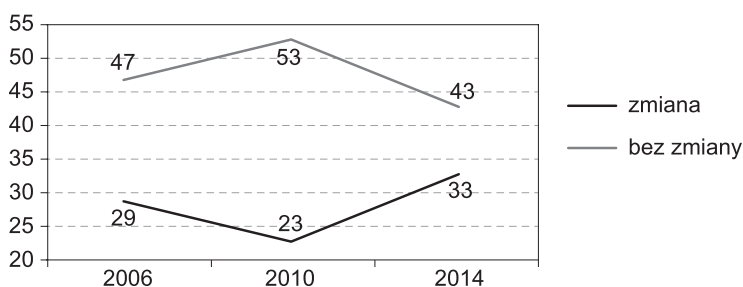


Rycina 4. Porównanie liczby zmian organu wykonawczego na Dolnym Śląsku w latach 2006–2014

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://pkw.gov.pl/> (dostęp: 14.10.2015).

## Analiza alternacji władzy w latach 2006–2014

W tej części podjęto próbę ukazania znaczenia zjawiska alternacji dla różnych gmin Dolnego Śląska ze szczególnym uwzględnieniem charakteru danej jednostki samorządu terytorialnego.

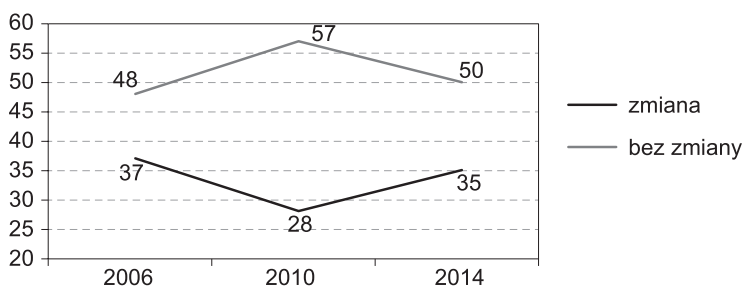


Rycina 5. Liczba zmiany na stanowiskach wójtów w latach 2006–2014 na Dolnym Śląsku

Źródło: Opracowanie własne.

<sup>14</sup> Przypadek Wałbrzycha jest dosyć specyficzny. W 2011 roku po decyzji Sądu Okręgowego w Świdnicy stwierdzającego, że II tura wyborów na urząd prezydenta miasta jest nieważna, Piotr Kruczkowski zrezygnował z urzędu.

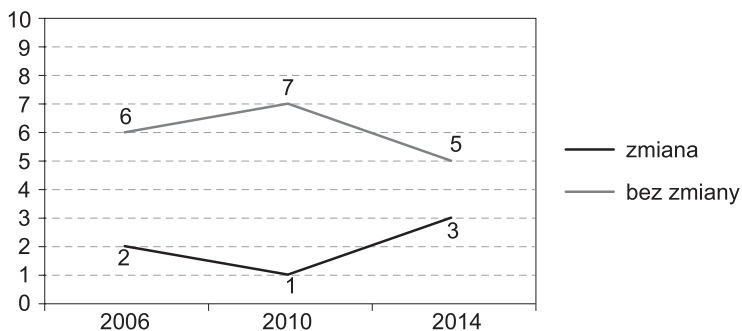
Powyższy rysunek pokazuje, w jaki sposób kształtowała się liczba alternacji na stanowisku wójta w latach 2006–2014 w województwie dolnośląskim. Do największej liczby zmian w fotelach wójtów doszło podczas ostatnich wyborów samorządowych z jesieni 2014 roku. Co prawda, w porównaniu z liczbą alternacji z 2006 roku, mowa tylko, albo aż, o 4 przypadkach więcej. Z kolei dane z 2010 roku potwierdzają ogólną tendencję, jaką była stosunkowo niewielka liczba zmian w fotelach wójtów, burmistrzów i prezydentów w województwie dolnośląskim.



Rycina 6. Liczba zmian na stanowiskach burmistrzów w latach 2006–2014 na Dolnym Śląsku

Źródło: Opracowanie własne.

Dane z ryciny 6 są zbieżne z wykresem poświęconym alternacji wójtów. Trzeba jednak pamiętać, że liczba burmistrzów na Dolnym Śląsku przewyższa liczbę wójtów (odpowiednio 85 do 76). Do większej liczby alternacji, w przypadku burmistrzów, doszło jednak w 2006 roku (37 zmian). W 2010 roku nastąpił spadek liczby zmian, a to oznacza, że 28 burmistrzów przestało pełnić swoją funkcję. Kolejne wybory to wzrost liczby wymienionych burmistrzów (35 zmian), skala tego zjawiska nie przekroczyła jednak wyniku z 2006 roku.



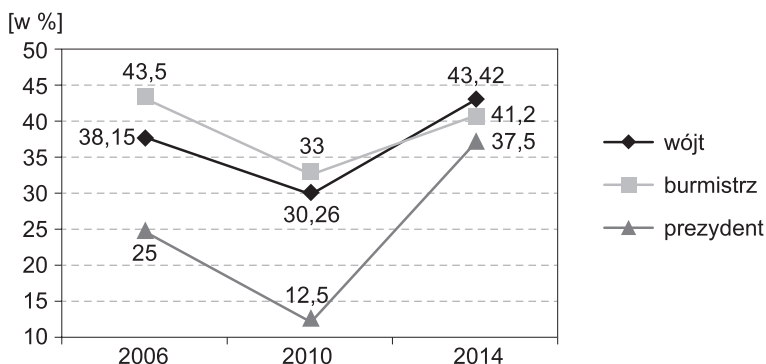
Rycina 7. Liczba zmian na stanowiskach prezydentów w latach 2006–2014 na Dolnym Śląsku

Źródło: Opracowanie własne.

Zbieżność z treścią poprzednich wykresów ukazano również na rycinie 7. Choć warto zauważyć, że ostatnie wybory okazały się przełomowe, jeśli chodzi o alternację na



stanowiskach szefów egzekutywy największych miast. W 2014 roku doszło bowiem do największej liczby zmian w fotelach prezydentów. W przeszłości nastąpiła tylko jedna zmiana w 2010 roku i dwie w 2006 roku.



Rycina 8. Porównanie odsetka alternacji wójtów, burmistrzów i prezydentów w latach 2006–2014

Źródło: Opracowanie własne.

Na rycinie 8 porównano poziom alternacji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w latach 2006–2014 mierzony odsetkiem gmin, w których nastąpiła wymiana organu wykonawczo-zarządzającego. W 2006 roku do większej wymiany doszło w gminach miejsko-wiejskich (burmistrz). Tendencja ta utrzymała się 4 lata później, jak jednak można zobaczyć, osie ukazujące alternację „wójtów” i „burmistrzów” zaczynały się do siebie zbliżać. Natomiast w 2014 roku wystąpiła zupełnie nowa tendencja. Doszło do skrzyżowania się osi alternacji „wójtów” i „burmistrzów”. Okazuje się, że w 2014 roku alternacja na stanowiskach wójtów była większa niż burmistrzów. Taki obraz pozwala zatem stwierdzić, że wybory samorządowe z 2014 roku były przełomowe, do tego czasu tendencja ta była zupełnie odwrotna — w 2006 i 2010 roku dochodziło do większej alternacji burmistrzów. W żadnym punkcie wykresu nie ujawnia się także zbliżenie się osi „wójtów” czy „burmistrzów” do osi „prezydentów”. Niezwykła dynamika pojawiła się jednak w przypadku ostatnich wyborów samorządowych. Otóż, w porównaniu z 2010 rokiem nastąpił wzrost aż o 25% (z 12,5% do 37,5%) alternacji prezydentów. Niewielka liczba zmian, jaka wystąpiła do tej pory w przypadku prezydentów, świadczy o tym, że wybory te cechował stosunkowo niski poziom rywalizacji.

Mając na uwadze powyższe dane, można stwierdzić:

1. W 2006 roku do największej liczby zmian w stosunku do ogółu, doszło na stanowiskach burmistrzów (43,5%).

2. Wybory z 2010 roku charakteryzują się spadkiem poziomu alternacji, w każdej analizowanej grupie.

3. Organem najmniej podatnym na zmiany do 2014 roku była grupa prezydentów miast.

4. W 2014 roku największym dynamizmem zmian charakteryzowała się grupa prezydentów miast.

5. W 2014 roku doszło po raz pierwszy do sytuacji, w której liczba alternacji w grupie wójtów była większa niż w grupie burmistrzów.



## Czynniki kształtujące poziom alternacji

Lokalne wybory samorządowe charakteryzują się pewnymi zmiennymi, które w dosyć istotny sposób wpływają na rywalizację polityczną w gminach oraz różnicują je na tle innych wyborów (parlamentarnych czy prezydenckich). Alternacja władzy, szczególnie na poziomie lokalnym, nabiera szczególnego charakteru. Z jednej strony mamy do czynienia z szefami dużych ośrodków miejskich, których „wymienić” jest niezwykle trudno, z drugiej — są wójtowie i burmistrzowie, stosunkowo często poddawani zabiegowi alternacji. To wszystko sprawia, że mimo iż mamy do czynienia z gminą, to niezwykle ciężko jest znaleźć jeden wspólny czynnik determinujący i odpowiadający na pytanie dlaczego w jednych gminach łatwiej jest dokonać zmiany, a w innych z kolei trudniej.

Coraz większą rolę na lokalnej scenie politycznej zaczynają odgrywać inicjatywy lokalne oraz społeczne. Ma to miejsce szczególnie w gminach wiejskich czy miejsko-wiejskich. Zjawisko to można przeciwstawić monopolizacji życia politycznego dokonywanego na szczeblu krajowym przez partie polityczne. Dowodem na taki stan rzeczy jest również to, że zdecydowaną większość komitetów wyborczych w wyborach gminnych stanowią tak zwane komitety wyborców.

Drugim czynnikiem jest fakt, że wybory na szefa lokalnej egzekutywy (wójt, burmistrz, prezydent) są bardziej spersonalizowane<sup>15</sup>. Oznacza to, że na dalszy plan schodzą takie czynniki, jak: zaplecze polityczne, środowisko, z którego pochodzi kandydat, a ważniejszymi stają się indywidualne cechy, predyspozycje czy szeroko rozumiana charyzma kandydata.

W dużych miastach czynnikiem determinującym rywalizację polityczną mogą się okazać bariery formalno-prawne. Aby móc zgłosić kandydata do rywalizacji o fotel prezydenta, należy zarejestrować listy kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych a w danej gminie i w każdym z tych okręgów liczba zgłoszonych radnych nie może być mniejsza niż liczba radnych wybieranych w danym okręgu. Takie uregulowanie prawne preferuje duże ugrupowania polityczne, na przykład partie polityczne<sup>16</sup>.

Należy jednak postawić pytanie, na ile lokalni liderzy, którzy decydują się ubiegać o fotel szefa gminnej egzekutywy, nie są powiązani z ugrupowaniami politycznymi. Czy to, że kandydat decyduje się startować pod szyldem własnego komitetu wyborczego, opatrzonego własnym nazwiskiem (np. Komitet Wyborczy Wyborców Jana Kowalskiego), rzeczywiście świadczy o jego politycznej niezależności? Czy chodzi raczej o pewnego rodzaju strategię partii politycznych, które pod sztandarem pozornie „bezpartyjnego” komitetu wystawiają własnego kandydata<sup>17</sup>?

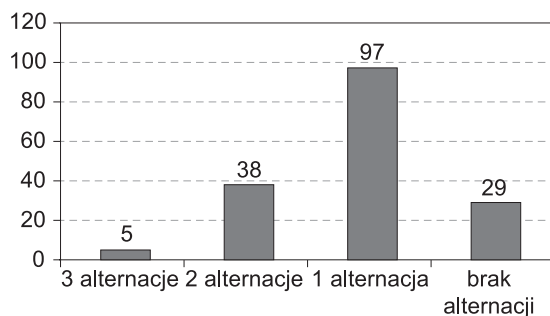
<sup>15</sup> R. Alberski, *Struktura rywalizacji wyborczej*, [w:] *Wzorce rywalizacji w lokalnych systemach politycznych*, red. R. Alberski, Wrocław 2008, s. 66.

<sup>16</sup> M. Mączyński, *Uniformizacja wyborów samorządowych w gminie? Dylematy ustrojowe i polityczne*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2010, s. 33.

<sup>17</sup> A. Gendźwiłł, *Dlaczego sukces? Analiza wyników wyborów prezydentów największych polskich miast*, [w:] *Studia nad wyborami 2005–2006*, red. J. Raciborski, Warszawa 2008, s. 13–14.

Mechanizmy, które wpływają na kontynuację lub też na dyskontynuację władzy na poziomie lokalnym, są determinowane przez endogenne i egzogenne czynniki. Nie sposób opisać i wymienić wszystkie zmienne zależne i niezależne, które mogą implikować poziom alternacji w poszczególnych gminach.

Na wstępie zostanie podjęty problem częstotliwości występowania zjawiska alternacji. Na rycinie 9 zaprezentowano dane dotyczące liczby gmin na Dolnym Śląsku, w których doszło odpowiednio do 3, 2, 1 alternacji, lub sytuacja taka nie wystąpiła. Dlatego odpowiednio pod kolumną „3 alternacje” mieszczą się gminy, w których w każdych kolejnych wyborach (2006, 2010, 2014) dochodziło do zmiany organu wykonawczego. „2 alternacje” oznaczają sytuacje, w której zmiana gminnej egzekutywy dokonała się w 2006 i 2010, lub 2010 i 2014, lub 2006 i 2014. Natomiast kolumna „1 alternacja” ukazuje liczbę gmin, w których tylko raz dokonała się zmiana, w 2006 roku lub w 2010 lub 2014 roku. Kolumna „brak alternacji” informuje o liczbie gmin, w których począwszy od 2002 roku urząd sprawują te same osoby.

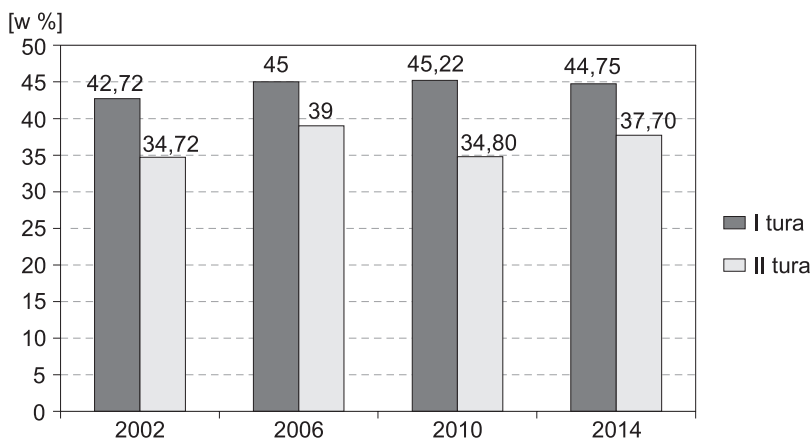


Rycina 9. Alternacje w gminach na Dolnym Śląsku od 2002 roku (n)

Źródło: Opracowanie własne.

Jak widać, w każdych kolejnych wyborach (począwszy od 2006 roku) w 5 gminach województwa dolnośląskiego, każdorazowo dochodziło do zmiany na stanowisku organu wykonawczego. Stanowiło to zaledwie 2,95% wszystkich gmin. Tego rodzaju zmiany dokonały się w: Szklarskiej Porębie, Dusznikach Zdrój, Miliczu, Wińsku i Pieńsku. Natomiast na drugim biegunie jest 29 gmin, w których nieprzerwanie od 2002 roku urząd sprawują te same osoby. Stanowią one 17,15% wszystkich gmin. Największą grupę reprezentują jednak gminy, w których doszło do jednokrotnej zmiany na stanowiskach wójta, burmistrza i prezydenta. Takich gmin jest 97, co daje 57,40% wszystkich z Dolnego Śląska. Z kolei w 38 gminach doszło do dwukrotnej alternacji i stanowiło to 22,50%. Jeśli zsumować gminy z jednokrotną alternacją i gminy, w których nigdy nie doszło do alternacji, okaże się, że w przypadku 75% gmin Dolnego Śląska można mówić o pewnym poziomie stabilności w procesie sprawowania władzy.

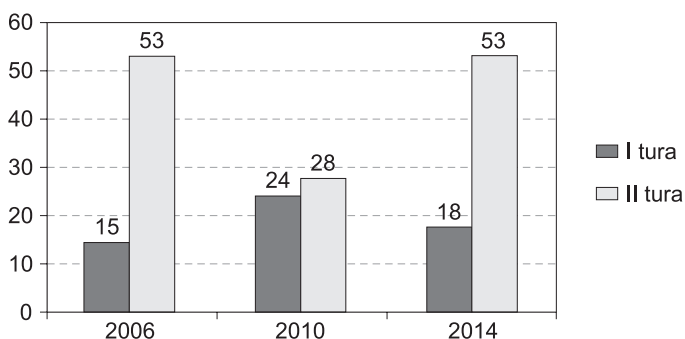
Drugim czynnikiem istotnym tych rozważań, a nierozdzielnie związanym z istotą wyborczej rywalizacji jest frekwencja. Pod tym pojęciem należy rozumieć odsetek osób korzystających z biernego prawa wyborczego w dniu wyborów w stosunku do wszystkich uprawnionych do głosowania. Dlatego w tej części tekstu zostanie podjęta próba znalezienia istotnych relacji pomiędzy poziomem alternacji a wysokością frekwencji wyborczej.



Rycina 10. Frekwencja wyborcza w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w gminach Dolnego Śląska w latach 2002–2014

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://pkw.gov.pl/> (dostęp: 14.10.2015).

Na rycinie 10 przedstawiono wysokość frekwencji wyborczej w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w latach 2002–2014 z podziałem na I oraz II turę głosowania. Jego treść pozwala zaobserwować jedną tendencję. Zawsze frekwencja wyborcza w II turze była niższa niż w I. W trzech ostatnich elekcjach (I tura) poziom partycypacji obywateli podczas głosowania był zbliżony. Wynik ten, powyżej 44%, był na przestrzeni ostatnich ośmiu lat dosyć stabilny, nie charakteryzował się diametralnymi skokami w poziomie partycypacji obywateli. Jeżeli zaś chodzi o frekwencję w drugich turach, to różnice okazywały się dosyć wyraźne. Po spadku wysokości frekwencji w 2010 roku (do 34,80%), w 2014 roku nastąpił wzrost do 37,70%. Najwyższą frekwencję w drugiej turze odnotowano w 2006 roku (39%). Frekwencja w drugiej turze nigdy nie przekroczyła jednak granicy 40%.



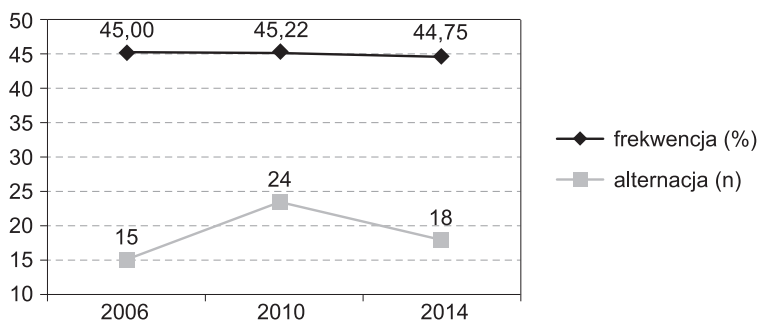
Rycina 11. Liczba alternacji z podziałem na I oraz II turę wyborów w gminach Dolnego Śląska w latach 2006–2014

Źródło: Opracowanie własne.

Na rycinie 11 odniesiono się do problemu zmiany władzy w gminach z ich podziałem na te, w których odbyły się dwie tury wyborów. Jego treść ukazuje, jak często dochodziło do alternacji w danej turze wyborów. Na podstawie tych danych należy stwierdzić, że

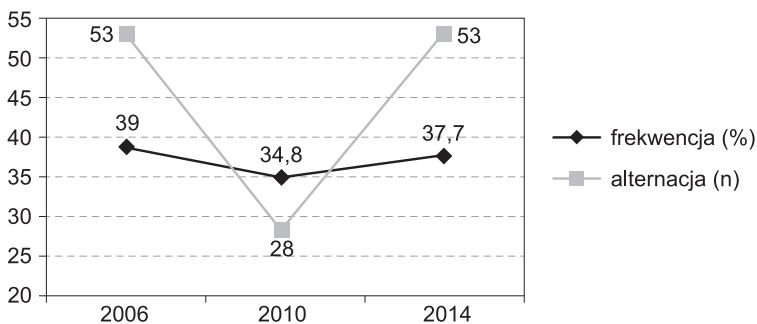
w większości przypadków, gdy następowała zmiana na stanowisku wójta, burmistrza czy prezydenta, działo się to po przeprowadzeniu II tury głosowania. Oznacza to, że *challenger* był najczęściej wybierany w wyniku ponownego głosowania. Najbardziej zbliżone wyniki odnotowano w 2010 roku. Był to w ogóle dosyć niezwykły rok w wyborach samorządowych. Po pierwsze, w I turze odnotowano najwyższą frekwencję (45,22%). Po drugie, w 2010 roku doszło do najmniejszej liczby zmian na stanowiskach wójtów, burmistrzów i prezydentów — 52 alternacje na 169 gmin. I po trzecie, poziom alternacji z podziałem na I oraz II turę głosowania był bardzo zbliżony. Do 24 zmian doszło w wyniku pierwszej tury, do 28 zmian w wyniku ponownego głosowania. Do takiej samej liczby zmian doszło w wyniku drugiej tury wyborów w roku 2006 i 2014 (53 alternacje).

Niezwykle interesujące jest także porównanie poziomu frekwencji w I turze głosowania wraz z liczbą dokonanych alternacji w wyniku głosowania tylko w I turze. Okazuje się bowiem, że im wyższa frekwencja w I turze, tym większy poziom alternacji dokonanej w pierwszym głosowaniu. W 2010 roku frekwencja w I turze wyniosła 45,22%, natomiast w wyniku wyborów doszło do 24 zmian na stanowiskach wójtów, burmistrzów, prezydentów. Generalnie, frekwencja w I turze utrzymywała się na stałym poziomie i nie można mówić o znaczących różnicach. Niemniej, liczba dokonanych alternacji w roku 2010 idzie w parze z najwyższą frekwencją (ryc. 12).



Rycina 12. Frekwencja i alternacja w I turze głosowania

Źródło: Opracowanie własne.



Rycina 13. Frekwencja i alternacja w II turze wyborów

Źródło: Opracowanie własne.

## Podsumowanie

Na przestrzeni trzech kadencji poziom alternacji w gminach Dolnego Śląska ulegał zmianom. Analizując liczbę dokonywanych rotacji na stanowiskach wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, należy się zastanowić, czy i w jakim stopniu można mówić o zjawisku oligarchizacji lokalnego samorządu. Czy „bycie wybieranym” w kilku kolejnych elekcjach jest już jej przejawem? Czy może świadczy to o „byciu” dobrym gospodarzem/zarządcą? Dokonując takiej analizy, należałoby spojrzeć na gminy przez pryzmat zarówno wójtów, jak i radnych. Faktem jest, że na 169 gmin na Dolnym Śląsku, w 97 gminach doszło do tylko jednej alternacji, natomiast w 29 gminach zjawisko to w ogóle nie wystąpiło. Ile osób będących wójtami i burmistrzami po 2002 roku sprawowało urząd przewodniczącego zarządu przed reformą? W niektórych gminach urzędy sprawują wciąż te same osoby. Nie można oceniać, czy jest to dobre czy złe rozwiązanie. Każdy przypadek jest zupełnie inny i należałoby dokonać osobnej analizy tego typu przypadków, aby uzyskać pełen obraz tego, co dzieje się w lokalnym systemie politycznym.

Analizując dane statystyczne, nie sposób nie zauważyć, że dużo trudniej dokonać zmiany na stanowisku prezydenta miasta niż w wójta i burmistrza. Miasto jako duża jednostka terytorialna rządzi się innymi prawami niż te mniejsze, lokalne gminy. W przypadku wójtów i burmistrzów bardzo często zdarza się, że mieszkańcy osobiście znają szefa lokalnej egzekutywy. W mieście wygląda to już zupełnie inaczej. Zresztą „miejski” system polityczny jest dużo bardziej złożony niż jego odpowiedniki w gminach wiejskich czy miejsko-wiejskich.

Z jednej strony lokalny system można uznać za stabilny, czego dowodem jest stosunkowo niewielka liczba alternacji w latach 2006–2014. Z drugiej — słychać głosy o hermetyczności lokalnej sceny politycznej, a potwierdzeniem tego są te gminy, w których władzę sprawują wciąż te same osoby. Między innymi dlatego w dyskursie pojawiają się pomysły, aby ograniczyć liczbę kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Według sondażu CBOS takiego rozwiązania chciałaby ponad połowa badanych (59%), a 33% jest przeciwnych temu rozwiązaniu<sup>18</sup>. Wielokrotne reelekcje wójtów, burmistrzów i prezydentów sprzyjają rozwojowi stabilności władz, ale prowadzą również do monopolizacji władzy, co może skutkować „demokratycznym” zastojem<sup>19</sup>. Dyskusje o lokalnych władzach z pewnością będą się pojawiać przy okazji kolejnych wyborów. Te natomiast czekają Polaków już w 2018 roku.

## Bibliografia

Alberski R., *Struktura rywalizacji wyborczej*, [w:] *Wzorce rywalizacji w lokalnych systemach politycznych*, red. R. Alberski, Profil, Wrocław 2008.

<sup>18</sup> CBOS, *Większość Polaków za ograniczeniem kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast*, [http://wyborcza.pl/1,91446,16952945,CBOS\\_\\_Wiekoszosc\\_Polakow\\_za\\_ograniczeniem\\_kadencji.html](http://wyborcza.pl/1,91446,16952945,CBOS__Wiekoszosc_Polakow_za_ograniczeniem_kadencji.html) (dostęp: 30.10.2015).

<sup>19</sup> CBOS, *Polacy o wyborach władz gminnych*, 152/2014, Warszawa 2014.

- Bowman A., Kearney R., *State and Local Government (8<sup>th</sup> edition)*, Cengage Learning, Wadsworth 2010.
- Dahl R., *Demokracja i jej krytycy*, Znak, Kraków 1995.
- Drzonek M., *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*, Dante, Kraków 2013.
- Gendźwiłł A., *Dlaczego sukces? Analiza wyników wyborów prezydentów największych polskich miast*, [w:] *Studia nad wyborami 2005–2006*, red. J. Raciborski, Scholar, Warszawa 2008.
- Lasswell H., *The Analysis of Political Behaviour: An Empirical Approach*, Routledge & Kegan Paul Ltd, London 1951.
- Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Mączyński M., *Uniformizacja wyborów samorządowych w gminie? Dylematy ustrojowe i polityczne*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Regulski J., *Samorząd terytorialny*, [w:] *ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, red. D. Górski, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2006.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 Nr 142, poz. 1591, tekst jednolity ze zm.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r., o Bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta, Dz.U. 2002 Nr 21, poz. 113, tekst jednolity ze zm.
- Polacy o wyborach władz gminnych*, CBOS 152/2014, Warszawa 2014.

## Źródło internetowe

CBOS, *Większość Polaków za ograniczeniem kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast*, [http://wyborcza.pl/1,91446,16952945,CBOS\\_\\_Wiekzsosc\\_Polakow\\_za\\_ograniczeniem\\_kadencji.html](http://wyborcza.pl/1,91446,16952945,CBOS__Wiekzsosc_Polakow_za_ograniczeniem_kadencji.html)  
<http://pkw.gov.pl/>

## Alternation of power in the local elections in Lower Silesia in the years 2006–2014

**Keywords:** local elections, alternation, community, mayor

### Summary

This article aims at showing the problem of alternation and continuation of power in the local government in Lower Silesia. It contains the analysis of the local elections of 2006, 2010 and 2014. After such an analysis, we get the answer to question if we can talk about oligarchy local government.