

Tadeusz NOWAK

Białystok

## Partycypacja partii politycznych w kreowaniu władz samorządowych

**Streszczenie:** Jednostki samorządu terytorialnego stanowią bardzo ważne struktury w tworzeniu i realizacji polityki regionalnej na szczeblu województwa, jak również polityki lokalnej na szczeblu powiatu i gminy. W selekcji kandydatów do samorządowych organów władzy, pierwszoplanową rolę odgrywają partie polityczne. Partyjne procedury tworzenia i zatwierdzania list wyborczych na radnych, a także sposób wyboru jednoosobowych organów samorządowych mają niebagatelne znaczenie dla jakości regionalnych i lokalnych elit władzy. Na charakter przywództwa politycznego występującego na szczeblu regionalnym lub lokalnym niewątpliwie wpływ wywierają powiązania personalne struktur partyjnych z władzami samorządowymi, jak również typ kultury politycznej dominującej w danej społeczności. Przedmiotem artykułu jest przedstawienie powyższych uwarunkowań związanych z wyłanianiem i funkcjonowaniem władz samorządowych.

**Słowa kluczowe:** partie polityczne, polityka regionalna, kultura polityczna

---

### Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego stanowią bardzo ważne struktury w tworzeniu i realizacji polityki regionalnej na szczeblu województwa, jak również polityki lokalnej na szczeblu gminy i powiatu. Wybór samorządowych organów stanowiących (rady gmin, miast i powiatów, sejmiki województw) oraz wykonawczych (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, zarządy powiatów i zarządy województw) powinien zostać dokonany z jak najpełniejszym udziałem społeczeństwa, świadomego politycznej doniosłości tego aktu.

Jak słusznie zauważa Andrzej Stelmach, „jednym z bardzo istotnych przejawów demokracji życia publicznego jest formalne i materialne zagwarantowanie partycypacji politycznej obywateli” (Stelmach, 2010, s. 109). Ważne zadanie instytucjonalne w tym względzie spełnia Kodeks wyborczy (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011). Zawarte w nim przepisy prawne umożliwiają udział obywateli, czyli suwerena, w wyłanianiu przedstawicielskich organów władzy, w tym samorządowych. W społeczeństwie demokratycznym prawo wyborcze powinno zagwarantować rzeczywistą możliwość dokonywania wyboru przez ogół obywateli. Spełnienie tego warunku jest możliwe tylko wtedy, gdy system wyborczy zapewnia faktyczną możliwość podjęcia przez wyborcę ostatecznej decyzji w sprawie poparcia dla jednego z ugrupowań politycznych lub kandydata.

Nie mniej ważną rolę w zapewnieniu obywatelom politycznej partycypacji, zwłaszcza w zakresie kreowania władzy publicznej, spełniają partie polityczne. Partyjne procedury tworzenia i zatwierdzania list wyborczych na radnych, a także sposób wyłaniania kandydatów do samorządowych organów wykonawczych mają niebagatelne znaczenie

dla jakości regionalnych i lokalnych elit władzy. Dlatego warto przeanalizować jakościowe czynniki mogące wpływać na kreowanie władz samorządowych, zwłaszcza w kontekście uwarunkowań wynikających z prawa wyborczego do tych władz oraz roli partii politycznych w kształtowaniu modelu przywództwa politycznego na szczeblu lokalnym i regionalnym.

### **Kodeks wyborczy jako podstawa prawna wyłaniania władz samorządowych**

Ważny czynnik warunkujący tworzenie organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego stanowią przepisy Kodeksu wyborczego (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r.). Wybory do rad powiatów i sejmików wojewódzkich odbywają się przy odpowiednim zastosowaniu przepisów dotyczących wyborów do rad gmin. Wybory do wyżej wymienionych organów władzy samorządowej są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Czynne prawo wyborcze do danej rady ma każdy obywatel polski (także obywatel Unii Europejskiej), który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze działania tej rady. Prawa wybierania nie mają osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym oraz pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, a także ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym. Bierne prawo wyborcze przysługuje osobie mającej czynne prawo wyborcze do danej rady, z zastrzeżeniem, że nie może to być osoba: karana za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, wobec której wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego, wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności (art. 10 i 11, Kodeks wyborczy, niżej przypisane artykuły również dotyczą tego aktu prawnego).

Kandydatów na radnych mogą zgłaszać partie polityczne i koalicje partii politycznych, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz wyborcy (art. 84). Co najmniej 15 osób może utworzyć komitet wyborczy, po zebraniu co najmniej 1000 podpisów obywateli popierających utworzenie takiego komitetu. Jeśli komitet wyborczy został utworzony w celu zgłaszania kandydatów tylko w jednym województwie, to powyższe wymogi dotyczą odpowiednio – 5 osób i 20 podpisów (art. 403). Środki finansowe komitetu wyborczego, organizacji i wyborców mogą pochodzić wyłącznie z kredytów bankowych zaciąganych na cele związane z wyborami oraz wpłat od osób fizycznych, przy czym suma tych wpłat nie może być wyższa niż 15-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę. Prowadzenie przez komitety wyborcze zbiorów publicznych jest zabronione (art. 131–134). Środki finansowe wydatkowane przez komitety wyborcze na kampanię wyborczą są limitowane, tzn. nie mogą przekroczyć sumy wynikającej z pomnożenia liczby kandydatów przypadających na okręg lub okręgi przez kwotę przypadającą na jeden mandat radnego. Wysokość tej kwoty jest zróżnicowana i wynosi: w wyborach do rad gmin w gminach do 40 tys. mieszkańców – 1000 zł, a powyżej 40 tys. – 1200 zł; w wyborach do rady powiatu/miasta na prawach powiatu – 2400/3600 zł; w wyborach do sejmiku województwa – 6000 zł (art. 378). Zarejestrowanym komitetom wyborczym

przysługuje prawo do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w każdym programie regionalnym Telewizji Polskiej – łączny czas 15 godzin i w każdym programie regionalnym Polskiego Radia – łączny czas 20 godzin, przy czym podział czasu antenowego jest dokonywany proporcjonalnie do liczby zarejestrowanych list kandydatów w okręgach. Jeśli komitet wyborczy zarejestrował listy wyborcze co najmniej w połowie okręgów w wyborach do wszystkich sejmików wojewódzkich, w tym przynajmniej jedną listę do każdego sejmiku, to nieodpłatne rozpowszechnianie audycji wyborczych może mieć miejsce w programach ogólnokrajowych publicznych nadawców – z takim samym jak wyżej podanym czasem antenowym (art. 411).

Radni są wybierani w okręgach wyborczych bezpośrednio spośród zgłoszonych kandydatów. W każdym okręgu wyborczym tworzonym dla wyboru rady w gminie nie będącej miastem na prawach powiatu wybiera się jednego kandydata. Dla wyboru rady w mieście na prawach powiatu tworzy się okręgi wyborcze, w których wybiera się od 5 do 10 radnych (art. 418). Lista kandydatów w wyborach do rady w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu może zawierać tylko jedno nazwisko, natomiast w mieście na prawach powiatu lista nie może zawierać mniej niż 5 nazwisk kandydatów i nie więcej niż dwukrotność liczby radnych w danym okręgu. Na każdej liście liczba kandydatów kobiet lub mężczyzn nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście (art. 425). Każda zgłaszana lista kandydatów powinna być poparta podpisami co najmniej 25 wyborców w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu lub co najmniej 150 wyborców, jeśli dotyczy miasta na prawach powiatu (art. 427).

W powiatach, w każdym okręgu wyborczym wybiera się od 3 do 10 radnych (art. 453). Liczba kandydatów na liście nie może być mniejsza niż 3 i większa niż dwukrotność radnych wybieranych w danym okręgu. Każda zgłoszona lista kandydatów powinna być poparta podpisami co najmniej 200 wyborców. W przypadku zgłoszenia listy zawierającej trzech kandydatów, musi być na niej co najmniej jedna kobieta i jeden mężczyzna (art. 457). W województwach, w każdym okręgu wyborczym wybiera się od 5 do 15 radnych (art. 463), a każda zgłoszona lista kandydatów powinna być poparta podpisami co najmniej 300 wyborców (art. 464).

W gminie niebędącej miastem na prawach powiatu radnym z danego okręgu zostaje kandydat, który otrzymał największą liczbę ważnie oddanych głosów. Wyborca głosuje stawiając znak X przy nazwisku tylko jednego kandydata. W sposób odmienny dokonuje się wyboru radnych w miastach na prawach powiatu oraz powiatach i województwach. W tych strukturach terytorialnych podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów na kandydatów danej listy. Wyborca głosuje tylko na jedną listę kandydatów stawiając znak „X” obok nazwiska jednego z kandydatów z tej listy, przez co wskazuje jego pierwszeństwo do uzyskania mandatu (art. 439 i 440). Podział mandatów w każdym okręgu wyborczym pomiędzy listy kandydatów dokonuje się według metody d’Hondta, korzystnej dla dużych komitetów wyborczych. Każdej liście przyznaje się tyle mandatów, ile spośród ustalonego tym sposobem szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno najwyższych. Mandaty przypadające danej liście kandydatów uzyskują kandydaci w kolejności wynikającej z otrzymanej liczby głosów w ramach list (art. 444). W podziale mandatów uczestniczą listy kandydatów tych komitetów wyborczych, na których listy w skali miast na prawach powiatu, powiatu lub województwa oddano co najmniej 5% ważnie oddanych głosów (art. 416).

Konstatując wybrane przykłady zapisów prawa wyborczego można stwierdzić, że w sposób dość przejrzysty ustalają one zasady i procedury wyboru przedstawicielskich władz samorządowych. Problem deficytu rzeczywistego udziału obywateli w wyborze tychże władz nie wynika więc z prawa wyborczego, lecz z niedoskonałych mechanizmów wewnątrzpartyjnego wyłaniania kandydatów. Jak wynika z analiz wyników wyborów do władz samorządowych (Dojna, 2011, s. 26), upartyjnienie samorządu wzrasta wraz ze stopniem samorządu. I tak w wyborach w 1998 roku w gminach do 20 tys. mieszkańców kandydaci spoza zarejestrowanych centralnie list partyjnych zdobyli 87% mandatów, w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców już tylko 36%, w powiatach ziemskich – 21%, w powiatach grodzkich – 14%, a w sejmikach samorządowych jedynie 2%. Podobne proporcje, ale z tendencją wzrostową w dużych gminach i powiatach, występowały w wyborach samorządowych w 2010 roku w Województwie Podlaskim: w gminach do 20 tys. mieszkańców – 82%, w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców – 45%, w powiatach ziemskich – 41%, w powiatach grodzkich – 33%, a w sejmiku samorządowym – 0,36%. Znaczącą rolę partii politycznych w kreowaniu samorządowych władz stanowiących w dużych gminach, powiatach i województwie wzmacnia sposób podziału mandatów preferujący komitety wyborcze, które uzyskały proporcjonalnie najwyższe poparcie. Takie komitety tworzą właśnie duże partie polityczne, zwłaszcza na szczeblu powiatu i województwa. Reprezentatywności sił społeczno-politycznych w radach nie służy też stosowanie klauzuli zaporowej w wyborach. Z kolei sposób tworzenia i zatwierdzania list wyborczych przez kierownicze gremia partyjne ułatwia faworyzowanie wybranych kandydatów, nie zawsze posiadających pożądane kompetencje do sprawowania funkcji publicznych. Ciekawe spostrzeżenie poczynił Jarosław Flis stwierdzając, że polski system wyborczy stwarza obywatelom złudzenie wpływu na kreowanie władz samorządowych. Złudzenie to polega na tym, że obywatel wybierając kandydata z listy jest przekonany o dokonaniu wyboru „swojego” kandydata. Tymczasem tenże obywatel na ogół nie wie, jak bardzo skomplikowana gra interesów toczy się podczas ustalania list wyborczych, i że w istocie wybierał tylko spośród „już wybranych” przez grono kierownicze partii (Chmaj, Waszak, Zbieranek, 2011, s. 89). Nie zawsze jednak proponowany przez partię kandydat jest tym najlepszym.

Organ wykonawczy gminy w osobie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta wyłania się w wyborach bezpośrednich. Prawo wybieralności na ten urząd ma każdy obywatel polski posiadający prawo wybierania do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat. Kandydat nie musi zamieszkiwać stale na obszarze gminy, w której kandyduje. Za wybranego na urząd uważa się tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyskał takiego poparcia, to czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie (art. 473). Wybory są jednoczesne z wyborami do rad gmin lub mogą być przeprowadzone przedterminowo. Prawo zgłaszania kandydatów przysługuje partiom politycznym i koalicjom partii, stowarzyszeniom i organizacjom społecznym oraz wyborcom. Kandydatów mogą zgłaszać komitety wyborcze, które zarejestrowały listy kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie, przy czym w każdym z tych okręgów liczba zarejestrowanych przez ten komitet kandydatów na radnych nie może być mniejsza niż liczba radnych wybieranych w tym okręgu. W przypadku wyborów przedterminowych komi-

tet wyborczy musi uzyskać poparcie co najmniej 150–3000 wyborców, przy czym ich liczba jest zależna od ilości mieszkańców danej gminy – od 5 do 100 tys. (art. 478). Zarejestrowanym komitetom wyborczym przysługuje prawo do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w programach regionalnych publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. Łączny czas tych audycji może wynosić 2 godziny w programach Telewizji Polskiej i 4 godziny w programach Polskiego Radia, przy czym podział czasu antenowego jest dokonywany proporcjonalnie do liczby zarejestrowanych list kandydatów w okręgach (art. 491).

Bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów dają szansę na odniesienie sukcesu wyborczego indywidualnym kandydatom oraz zapewniają zwycięzcom silną legitymację społeczną. Odwołanie z wyżej wymienionych funkcji samorządowych jest co prawda możliwe, ale może nastąpić tylko w wyniku referendum w gminie (Ustawa o referendum lokalnym, art. 5). Jeśli przeprowadzenie referendum jest procedowane w wyniku nieudzielania osobie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) absolutorium, to uchwała rady gminy w tej sprawie podejmowana jest bezwzględną większością głosów. Przed podjęciem uchwały rada ma obowiązek zapoznania się z opinią regionalnej izby obrachunkowej oraz wysłuchania wyjaśnień wójta. Jeśli decyzja o przeprowadzeniu referendum rozpatrywana jest z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, to uchwała w tej sprawie wymaga większości 3/5 głosów rady gminy i następuje na piśmie uzasadniony wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu radnych zaopiniowany przez komisję rewizyjną. Głosowanie w obydwu przypadkach jest przeprowadzane imiennie przy obecności ustawowego składu radnych (Ustawa o samorządzie gminnym, art. 28).

Badania relacji występujących pomiędzy partiami a urzędującymi prezydentami miast i kandydatami do tych urzędów (Flis, 2011, s. 145–146) wskazują, że liczącą się siłę poparcia mają tylko największe partie. Poparcie partii ma jednak znaczenie tylko podczas kandydowania po raz pierwszy, natomiast podczas reelekcji urzędujących prezydentów ma znaczenie znikome. Liczy się w tym przypadku przede wszystkim pozytywna ocena dotychczasowych dokonań prezydentów, a nie ich przynależność partyjna. Taka sytuacja świadczy o znacznym stopniu „odpartyjnienia” tego rodzaju wyborów. Wymowny przykład tego zjawiska stanowić mogą wybory na prezydenta Łomży w 2010 roku, w których to kandydat SLD Mieczysław Czerniawski, pełniący za czasów PRL funkcję ostatniego I sekretarza KW PZPR, pokonał popieranego przez PiS Lecha Kołakowskiego. Taki wynik wyborów był szczególnie zaskakujący, zważywszy, że wybory do rady miasta i rady powiatu wygrało Prawo i Sprawiedliwość. Powyższy przykład wskazuje, iż wyborcy coraz częściej oceniają kandydata, biorąc pod uwagę przede wszystkim jego kompetencje i uczciwość, jako dające rękojmię na solidne pełnienie funkcji publicznej (Mazur, 2007, s. 35).

Inaczej wygląda wybór starosty w powiecie i marszałka w województwie, które to osoby przewodniczą organom wykonawczym, odpowiednio – zarządowi powiatu i zarządowi województwa. Starosta wybierany jest przez radę powiatu, a marszałek województwa przez sejmik województwa. Wybór na te stanowiska spośród członków rady lub sejmiku bywa zwykle wysoce „upartyjniony”, ponieważ decydującą rolę w uzyskaniu większościowego poparcia danej kandydatury odgrywają międzypartyjne ustalenia i osobiste interesy.

### Wewnątrzpartyjne mechanizmy kreowania elit politycznych

Partie polityczne stanowią jeden z filarów państwa demokratycznego. Dlatego tak ważne jest, aby zasady wewnętrznego funkcjonowania partii oraz praktyka ich działania na styku z władzą publiczną opierały się na regułach państwa prawnego i procedurach demokratycznych. Demokracja wewnątrzpartyjna ma znaczący wpływ nie tylko na działanie samych partii, ale bezpośrednio przekłada się na jakość życia publicznego. Wpływ ten dotyczy zwłaszcza wyłaniania elit partyjnych, selekcji kandydatów do objęcia funkcji wybieralnych w organach władzy rządowej i samorządowej oraz podejmowania decyzji programowych.

Celem partii politycznych jest wpływanie metodami demokratycznymi na politykę państwa (Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., art. 11). Przepisy konstytucyjne uszczegółowiono w ustawie o partiach politycznych z dnia 27 czerwca 1997 r. Między innymi rozszerzono możliwość wpływania partii politycznych nie tylko na politykę państwa, ale i na sprawowanie władzy publicznej (Ustawa o partiach politycznych, art. 1). W tym miejscu warto przytoczyć formułę demokracji w ujęciu Samuela Huntingtona, który stwierdził, iż oznacza ona „skuteczną kontrolę obywateli nad polityką, odpowiedzialne rządy, uczciwość i otwartość w polityce, oparte na wiedzy i racjonalne debaty o najważniejszych problemach, równe uczestnictwo i równą władzę” (Huntington, 1995, s. 19). Czy współcześnie możemy powiedzieć, że te postulaty są spełnione? Wydaje się, że warunki sprzyjające istnieniu tak rozumianej demokracji stwarza kultura polityczna społeczeństwa właściwa pełnemu uczestnictwu w mechanizmach i regułach demokratycznych. Ten typ kultury politycznej związany jest z odpowiedzialnością obywatelską, postawą wyrażającą zainteresowanie sprawami publicznymi, tym co dzieje się w partiach politycznych i instytucjach władzy. Wzmacnianie świadomości obywatelskiej (socjalizacja społeczeństwa) służy zatem wywieraniu społecznej presji na przestrzeganie zasad demokratycznych w partii. Obywatele mający wiedzę w zakresie partii politycznych, reguł demokratycznego wyboru władz publicznych i mechanizmów wyłaniania elit politycznych, zwracają większą uwagę na sposób kreowania polityki.

Jedną z zasad działania partii politycznych jest oddzielenie struktur partii od organów władzy publicznej. Partie nie mogą wykonywać zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla organów władzy publicznej ani zastępować tych organów w wykonywaniu ich zadań (art. 6, Ustawa o partiach politycznych). Tymczasem w statutach partii (analizie poddane zostały statuty czterech partii: Prawo i Sprawiedliwość, Platforma Obywatelska, Sojusz Lewicy Demokratycznej i Polskie Stronnictwo Ludowe), praktyka świadcząca o wzajemnym powiązaniu personalnym organów władzy samorządowej i organów partii politycznych jest nagminna, aczkolwiek występuje w poszczególnych partiach z różnym nasileniem i specyfiką. W tym kontekście mówi się często o zjawisku „partiokracji”, jako rządach partii, polegających na funkcjonalnym lub personalnym powiązaniu organów partyjnych z organami władzy publicznej, w wyniku czego dochodzi do nadmiernego, „pośredniego” niejako, wpływu organów partii na politykę organów władzy państwowej lub samorządowej. Przykłady w tym względzie przedstawia tabela 1.

Tabela 1

**Udział członków władz samorządowych/rządowych szczebla wojewódzkiego,  
powiatowego i gminnego w organach partii politycznych**

	Województwo	Samorząd powiatu	Samorząd gminy
Platforma Obywatelska	<p><b>Rada regionu:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– radni sejmiku województwa;</li> <li>– członkowie PO wchodzący w skład zarządu województwa;</li> <li>– członkowie PO, prezydenci miast i starostowie z terenu regionu.</li> </ul> <p><b>Zarząd regionu:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– przewodniczący klubu radnych PO w sejmiku województwa;</li> <li>– najwyższy rangą członek zarządu województwa, w przypadku równej rangi wskazuje przewodniczący regionu;</li> <li>– prezydent miasta – siedziby sejmiku województwa;</li> <li>– prezydent miasta – siedziby wojewody.</li> </ul>	<p><b>Zjazd w powiecie:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– radni wszystkich szczebli z terenu powiatu;</li> <li>– wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast z terenu powiatu.</li> </ul> <p><b>Rada w powiecie:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– radni powiatu lub miasta na prawie powiatu;</li> <li>– członkowie PO wchodzący w skład zarządu powiatu lub prezydent miasta na prawach powiatu.</li> </ul> <p><b>Zarząd w powiecie:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– przewodniczący klubu/koła radnych w radzie powiatu lub miast na prawie powiatu;</li> <li>– najwyższy rangą członek zarządu powiatu (prezydent miasta na prawach powiatu), a w przypadku równej rangi – wskazany przez przewodniczącego w powiecie.</li> </ul>	
Prawo i Sprawiedliwość	<p><b>Kongres:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– marszałkowie województw;</li> </ul> <p><b>Rada regionalna:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– przewodniczący klubu radnych w sejmiku województwa;</li> <li>– przewodniczący klubu radnych w radzie miasta, będącego stolicą okręgu wyborczego;</li> <li>– członek PiS zajmujący najwyższe stanowisko w zarządzie województwa.</li> </ul> <p><b>Zjazd okręgowy:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– radni sejmiku województwa.</li> </ul> <p><b>Zarząd okręgowy:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– przewodniczący klubu (koła, zespołu) radnych PiS w sejmiku województwa;</li> <li>– członek zarządu województwa będący członkiem PiS;</li> <li>– z głosem doradczym: radni sejmiku województwa, radni miasta i prezydent miasta będącego stolicą organizacji okręgowej.</li> </ul>		
Sojusz Lewicy Demokratycznej	<p><b>Rada wojewódzka:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– radni sejmiku województwa.</li> </ul> <p><b>Zarząd wojewódzki:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– przewodniczący klubu radnych SLD sejmiku województwa.</li> </ul>	<p><b>Rada powiatu:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– radni powiatu.</li> </ul> <p><b>Zarząd powiatowy:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– przewodniczący powiatowego klubu radnych SLD.</li> </ul>	<p><b>Rada gminna:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– radni gminy.</li> </ul> <p><b>Zarząd gminny:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– przewodniczący gminnego klubu radnych SLD.</li> </ul>
Polskie Stronnictwo Ludowe	<p><b>Wojewódzka konwencja wyborcza:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– radni sejmiku województwa;</li> <li>– marszałek województwa;</li> <li>– przewodniczący i członkowie zarządu województwa;</li> <li>– wojewoda i wicewojewoda, będący członkami PSL, którzy mieszkają i pracują na terenie danego województwa.</li> </ul>	<p><b>Powiatowa konwencja wyborcza:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– radni (powiatu i województwa);</li> <li>– wójt, burmistrz lub prezydent miasta;</li> <li>– starosta;</li> <li>– wojewoda i wicewojewoda, będący członkami PSL, którzy mieszkają lub pracują na terenie powiatu.</li> </ul>	<p><b>Gminna konwencja wyborcza:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– radni (gminy i powiatu);</li> <li>– wójt, burmistrz i prezydent miasta, będący członkami PSL, mieszkający lub pracujący na terenie gminy.</li> </ul>

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie statutów partii politycznych: Statut PiS przyjęty podczas II Kongresu PiS w dniu 26.09.2009 r.; Statut PO – tekst jednolity, obowiązujący na dzień 25.09.2010 r.; Statut SLD w brzmieniu uchwalonym na V Kongresie SLD w dniu 28.04.2012 r.; Statut PSL – tekst ujednoczony obejmujący zmiany uchwalone na X Kongresie PSL w dniu 8.11.2008 r.

Informacje zawarte w tabeli zdają się wskazywać, że opisane zjawisko z największym nasileniem występuje w PO, ponieważ dotyczy szczebla regionalnego i powiatowego partii oraz władz samorządowych wszystkich szczebli, a z nieco mniejszym w PiS, ze względu na to, że wzajemne personalne powiązanie organów partii i samorządu jest co prawda równie rozległe jak w PO, ale ogranicza się do władz samorządu województwa oraz partyjnego szczebla regionu i okręgu. W przypadku SLD widać wyraźną logikę tych powiązań, mianowicie radni poszczególnych szczebli samorządowych wchodzi w skład partyjnych organów stanowiących na odpowiadających im szczeblach podziału administracyjnego, zaś analogicznie – do partyjnych organów wykonawczych wchodzi jedynie przewodniczący klubów radnych poszczególnych szczebli samorządowych. Swoista specyfika w tym względzie wyróżnia PSL, jako że władze samorządowe wchodzi w skład konwencji wyborczych na szczeblu województwa, powiatu i gminy, natomiast organy partyjne są wolne od wyżej opisanych powiązań. Warto jednak odnotować, że w organie tym uczestniczą wojewoda i wicewojewoda, jeśli są oni członkami PSL. W innych branżach pod uwagę partiami taka sytuacja się nie zdarza.

W demokracji przedstawicielskiej idea suwerenności narodu jest realizowana za pośrednictwem jego reprezentantów wybranych w wolnych wyborach, przy czym udział partii politycznych w wyborach jest pierwszoplanowy. Jednak na selekcji kandydatów powinna kończyć się rola partii. Jeśli partia nadal steruje wybranymi już przez suwerena, czyli wyborców, organami władzy publicznej, to sama niejako „wchodzi” w rolę suwerena. Aby przeciwdziałać takim praktykom, właściwym byłoby zwiększenie zakresu bezpośredniego sprawowania władzy przez suwerena poprzez np. instytucję referendum, ludową inicjatywę prawodawczą czy sprzeciw ludowy. Wtedy ważne decyzje o wymiarze publicznym byłyby podejmowane przez suwerena (np. wspólnoty lokalne), nie zaś przez urzędników lub tzw. „wybrańców” narodu. Władza nie jest bowiem immanentną właściwością czy przywilejem partii, ale jest poniekąd „darem” elektoratu podczas udziału w rywalizacji wyborczej.

Realny wpływ poszczególnych organów partyjnych na kształtowanie władz samorządowych bardzo wyraźnie widać na podstawie procedur wyłaniania kandydatów (konstrukcji list wyborczych) do wyborów samorządowych, a także decydowania o ewentualnych koalicjach wyborczych i powyborczych. Ustalenia w tych kwestiach, jakie można znaleźć w statutach poszczególnych partii, przedstawia tabela 2.

Tabela 2

**Podjęcie decyzji dotyczących wyłaniania kandydatów partii w wyborach do organów samorządowych oraz w sprawie ewentualnych koalicji wyborczych**

1	Sejmik Województwa	Samorząd powiatu	Samorząd gminy
	2	3	
Platforma Obywatelska	<b>Rada regionu:</b> – zatwierdza kandydatów do sejmiku województwa; – podejmuje decyzje o ewentualnych koalicjach w wyborach do sejmiku województwa.	<b>Rada w powiecie:</b> – zatwierdza kandydatów i listy kandydatów do organów samorządu terytorialnego; – podejmuje decyzje o ewentualnych koalicjach w wyborach do rady powiatu i rad gmin; – zawiera koalicje w radzie powiatu i radach gmin.	



1	2	3	
Prawo i Sprawiedliwość	<p><b>Zarząd okręgowy</b> przedstawia Radzie regionalnej propozycje kandydatów w wyborach do sejmiku województwa.</p> <p><b>Rada regionalna:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ustala listę kandydatów w wyborach do sejmiku województwa;</li> <li>– zatwierdzenie na wniosek przewodniczącego porozumień wojewódzkich;</li> <li>– określa kierunki działania klubu (koła, zespołu) radnych sejmiku województwa.</li> </ul>	<p><b>Zebrań członków komitetu</b> opiniuje listy kandydatów do organów samorządu terytorialnego z terenu działania Komitetu.</p> <p><b>Zarząd komitetu/powiatu:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– przedstawia władzom PiS listy kandydatów do organów samorządu na terenie działania komitetu/powiatu;</li> <li>– zawiera porozumienia w wyborach samorządowych na terenie działania komitetu/powiatu;</li> <li>– sprawuje bieżący nadzór nad klubami (kołami, zespołami) radnych PiS na terenie działania komitetu/powiatu.</li> </ul> <p><b>Zarząd okręgowy:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– zatwierdza listy kandydatów w wyborach samorządowych, dotyczących obszaru gminy lub powiatu;</li> <li>– zatwierdza, na wniosek prezesa ZO, porozumienia okręgowe lub lokalne;</li> <li>– udziela rekomendacji do pełnienia funkcji publicznych na obszarze działania organizacji okręgowej;</li> <li>– określa kierunki działania klubów (kół, zespołów) radnych PiS, działających na obszarze organizacji okręgowej.</li> </ul>	
Sojusz Lewicy Demokratycznej	<p><b>Zarząd wojewódzki</b> przygotowuje listy kandydatów do sejmiku województwa w wyborach samorządowych.</p> <p><b>Rada wojewódzka:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– zatwierdza listy kandydatów do sejmiku województwa;</li> <li>– podejmuje decyzje w sprawie porozumień wyborczych i powyborczych.</li> </ul>	<p><b>Zarząd powiatowy</b> przygotowuje listy kandydatów do rady powiatu oraz kandydatów na prezydentów miast, burmistrzów i wójtów.</p> <p><b>Rada powiatu:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– zatwierdza listy kandydatów do rady powiatu oraz kandydatów na prezydentów miast, burmistrzów i wójtów;</li> <li>– podejmuje decyzje w sprawie porozumień wyborczych i powyborczych.</li> </ul>	<p><b>Zarząd gminny</b> przygotowuje listy kandydatów do rad gmin w wyborach samorządowych.</p> <p><b>Rada gminna</b> zatwierdza listy kandydatów do rad gminy w wyborach samorządowych.</p>
Polskie Stronnictwo Ludowe	<p><b>Wojewódzka konwencja wyborcza</b> ustala listę kandydatów do sejmiku województwa.</p> <p><b>Zarząd wojewódzki</b> podejmuje decyzje w sprawie porozumień wyborczych w wyborach do sejmiku województwa.</p>	<p><b>Powiatowa konwencja wyborcza</b> ustala listę kandydatów do rady powiatu.</p> <p><b>Zarząd powiatowy</b> podejmuje decyzje w sprawie porozumień wyborczych w wyborach samorządowych na szczeblu powiatu.</p>	<p><b>Gminna konwencja wyborcza</b> ustala listę kandydatów do rady gminy/miasta.</p> <p><b>Zarząd gminny</b> podejmuje decyzje w sprawie porozumień wyborczych w wyborach samorządowych na szczeblu gminy.</p>

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie statutów partii politycznych: Statut PiS przyjęty podczas II Kongresu PiS w dniu 26.09.2009 r.; Statut PO – tekst jednolity, obowiązujący na dzień 25.09.2010 r.; Statut SLD w brzmieniu uchwalonym na V Kongresie SLD w dniu 28.04.2012 r.; Statut PSL – tekst ujednolicony obejmujący zmiany uchwalone na X Kongresie PSL w dniu 8.11.2008 r.

W informacjach przedstawionych w tabeli istotny jest zwłaszcza stopień uczestnictwa członków partii w układaniu list wyborczych, co stanowi ważny wyróżnik demokracji wewnętrznej. I tak na przykład specyficzny, odbiegający od rozwiązań stosowanych w pozostałych partiach, sposób ustalania list kandydatów na radnych na poszczególnych szczeblach samorządowych występuje w PSL, ponieważ kompetencje w tej sprawie posiadają konwencje wyborcze, jako niestandardowe organy partyjne. Dość kla-

rowny sposób wyłaniania kandydatów ma miejsce w SLD, z uwagi na zasadę, iż całość decydowania odbywa się na danym partyjnym szczeblu organizacyjnym (wojewódzkim, powiatowym lub gminnym), przy czym zarząd (organ wykonawczy) danego szczebla przygotowuje listy kandydatów, a rada (organ stanowiący) listy zatwierdza. W przypadku PO statut określa jedynie organ zatwierdzający listy kandydatów i jest nim – odpowiednio do szczebla samorządowego – rada regionu lub rada powiatu. Z kolei w PiS listy kandydatów dotyczące wyborów w gminie i powiecie najpierw opiniuje zebranie członków komitetu, potem przechodzą one przez zarząd komitetu/powiatu, aby wreszcie zostać zatwierdzone dopiero na szczeblu zarządu okręgowego. Listę kandydatów do sejmiku województwa zatwierdza w tej partii rada regionalna. We wszystkich partiach znamieną jest zasada, że szczegółowe przepisy dotyczące tworzenia list wyborczych i wyłaniania kandydatów są ustalane w stosownych regulaminach. Organy zatwierdzające listy wyborcze posiadają też kompetencje do podejmowania decyzji o ewentualnych koalicjach w wyborach do sejmiku, rady powiatu czy gminy. Warto zwrócić uwagę na kuriozalny zapis istniejący w statucie PiS, który przyznaje radzie regionalnej kompetencje określania kierunków działania klubów radnych tej partii w sejmiku województwa, a zarządowi okręgowemu – działającym na terenie okręgu. Analiza danych w tabelce zdaje się potwierdzać konstatacje Wojciecha Sokoła, który uważa (Sokół, Żmigrodzki, 2003, s. 74), że partyjne metody selekcji kandydatów do samorządowych organów przedstawicielskich są mało przejrzyste i stwarzają przesłanki do nieformalnych i niejawnych ustaleń dokonywanych przez różne ośrodki decyzyjne, niekiedy zaś wybór jest tylko formalnością i potwierdzeniem selekcji dokonanej wcześniej przez władze partyjne.

Stan demokracji wewnątrzpartyjnej – jak utrzymuje Marek Chmaj – jest wysoce niezadowolający. Często tzw. „wola polityczna” czy wola przywódcy zwycięża nad zasadami demokracji wewnątrzpartyjnej. Praktyka często odbiega od wskazań konstytucji i ustaleń statutów (Chmaj, Waszak, Zbieranek, 2011, s. 67). Liderzy partyjni nierzadko wyrażają wątpliwość czy demokracja w partii jest potrzebna. Koronny argument jakiego używają to przeświadczenie, że demokracja nie służy sprawności działania. Dając odpór takim poglądom Jarosław Flis zauważa, że demokracja wewnątrzpartyjna jest równie ważna jak demokracja w konkurowaniu między partiami (Chmaj, Waszak, Zbieranek, 2011, s. 73). Dla interesu publicznego jest ważne, czy i w jakim stopniu w partii są przestrzegane reguły demokratyczne, czy praktyka partyjna odpowiada ustaleniom statutowym. Przecież partie kreują funkcjonariuszy publicznych, którzy są „prześiąknięci” praktyką działania wewnątrzpartyjnego. Jeśli są to złe przykłady, np. fasadowego traktowania demokratycznych reguł czy formalnych ustaleń statutu, to tę złą praktykę przenoszą na grunt publicznej działalności państwowej czy samorządowej. Podobny pogląd wyraża Bartłomiej Nowotarski stwierdzając, że jeżeli partie polityczne rozpowszechniają te złe nawyki i brak respektu wobec rządów prawa, również w swoim wewnętrznym działaniu, to ten „wirus” roznosi się na funkcjonowanie państwa i samorządu (Chmaj, Waszak, Zbieranek, 2011, s. 87).

Na niezadowolający poziom demokracji wewnątrzpartyjnej wskazuje też Jarosław Flis wyjaśniając, że taki stan rzeczy tworzą dwa rozwiązania instytucjonalne – jedno stosowane wewnątrz partii, drugie przyjęte w prawie wyborczym dotyczącym wyborów powszechnych. Ich powiązanie doprowadziło do spotęgowania negatywnych efektów obecnych w każdym z nich. Pierwszy problem wiąże się ze stosowaniem głosowania blo-

kowego, jako podstawowej metody wybierania wszelkiego rodzaju ciał kolegialnych – rad politycznych, kolegialnych zarządów itp. Przykładowo: Kongres partii ma wybrać 20 członków do Rady Krajowej; kandydatów można zgłaszać dowolnie, a następnie każdy z delegatów Kongresu ma z utworzonej listy wskazać 20 osób. Zwykle tych 20 osób wskazuje najsilniejsza frakcja/koteria, przesądzając o wybranym składzie rady. Rozwiązanie to jest stosowane w polskich partiach powszechnie i uznawane za oczywistość. Tymczasem, taki sposób głosowania prowadzi do zdominowania organów przedstawicielskich w partiach przez układy koleżeńskie/interesów, które zdołały utworzyć „blok” większościowy (co najmniej 51%) i zagłosować solidarnie na wspólnych kandydatów. W ten sposób zwycięski blok uzyskuje stuprocentową reprezentację w wybranym organie kolegialnym, pozbawiając wpływu na skład organu wybieranego pozostałe gremium wybierające. Samo głosowanie nie jest rzeczywistym wyborem, lecz zatwierdzeniem nieformalnego uzgodnienia. Sytuacja taka wzmacnia pozycję lidera, który jest w stanie zapewnić równowagę między walczącymi frakcjami. Blokowy sposób wybierania władz pozbawia zatem delegatów gremium wybierającego indywidualnej oceny kandydatów i likwiduje konkurencję między nimi. Konieczność budowania silnych frakcji wewnątrzpartyjnych potęguje zagrożenie klientyzmem politycznym i sprzyja tworzeniu „dworów” wokół poszczególnych liderów partyjnych (Chmaj, 2011, s. 93–97).

Polskie partie polityczne zdają się skłaniać w swoim funkcjonowaniu ku modelowi „karteli partyjnych”, dla którego charakterystyczne jest silne przywództwo, tłumienie dyskusji wewnątrzpartyjnej oraz eliminowanie konkurencji. Taki model działania partii skutkuje centralizacją władzy oraz wielostopniową hierarchią w partiach. Czynnikiem równoważącym powyższą tendencję byłoby przyjęcie zasady, że układanie list kandydatów w wyborach do władz publicznych leży w wyłącznej kompetencji struktur terenowych partii, przy wzmocnieniu demokratycznych mechanizmów tego procesu. Jednym z pożądanych rozwiązań w tym zakresie mogłaby być instytucja prawyborów możliwa do zastosowania zarówno w procedurze wyłaniania liderów partyjnych, jak i kandydatów do objęcia funkcji we władzach publicznych.

### Zakończenie

Wyżej zarysowane wady instytucjonalne dotyczące wyłaniania władz w gminach, powiatach i województwie, jak również znaczna zależność tychże władz od organów partyjnych, wpływają na rozczarowanie obywateli demokracją przedstawicielską. Jak utrzymuje Tadeusz Bodio „symptomy kryzysu przywództwa są konsekwencją coraz wyraźniejszego kryzysu tradycyjnej polityki i jej dotychczasowych preferencji w zakresie organizacji życia politycznego” (Bodio, 2001, s. 201). Tezę tę zdaje się potwierdzać obserwowany coraz wyraźniej proces formowania się nowego typu polityki, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Obywatele są nierzadko zniechęceni przywództwem lokalnych liderów partyjnych, którym „maski przrastają do twarzy, kryjąc ich rzeczywiste oblicze” (Bodio, 2001, s. 220).

W coraz mniejszym stopniu w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych uczestniczą organy przedstawicielskie. Narasta przekonanie, że należy przede wszystkim liczyć na siebie, na samoorganizowanie się. Dlatego też typ przywódcy „dzierzącego”

mandat społeczny z racji „namaszczenia” przez gremia władcze partii politycznej stopniowo zanika na rzecz autentycznego lidera społecznego, promowanego i wspieranego przez środowiska lokalne. To swoiste „przywództwo w działaniu” ma umocowanie w wiedzy i kompetencji, a potwierdzone zostaje konkretnymi inicjatywami na rzecz społeczności lokalnej czy regionalnej. Nieodłącznym atrybutem tego typu przywództwa jest autentyczny entuzjazm „pracy u podstaw” i bezinteresowne działanie dla dobra wspólnego. Ci samorodni liderzy społeczni wywodzą się zwykle z organizacji pozarządowych, środowisk naukowych czy biznesowych i często nie mają legitymacji partii politycznych. Idealną byłaby oczywiście sytuacja, kiedy właśnie ci obywatele – lokalne „osobowości”, stanowiliby elity polityczne i byłiby wybierani do samorządowych organów przedstawicielskich. Kluczem do takiej sytuacji, stanowiącej swego rodzaju alternatywę w kreowaniu władz samorządowych, byłoby ukierunkowanie rozwoju polityki na podmiotowość społeczności lokalnych, a nie na interes partyjny. Mogłoby się to objawiać zastąpieniem (przynajmniej częściowym) pluralizmu politycznego wynikającego z rywalizacji partii politycznych, pluralizmem organizacji działających równolegle i kreujących liderów współdziałających i jednocześnie rywalizujących ze sobą. Zjawiskiem sprzyjającym takiemu „uspołecznieniu” przywództwa politycznego jest wzrost aktywności organizacji pozarządowych oraz pojawienie się nowych środków komunikowania, zwłaszcza związanych z Internetem (np. niezależne media, fora tematyczne, badanie opinii).

Dla nowego pojmowania przywództwa politycznego, w kontekście kreowania elit polityczno-samorządowych, pierwszorzędne znaczenie ma istnienie w danej społeczności kultury politycznej uczestniczącej, inaczej partycypacyjnej. Ten typ kultury politycznej (Garlicki, Noga-Bogomilski, 2004, s. 55), właściwy dla systemu liberalnej demokracji, przejawia się w autentycznym udziale obywateli w procesach sprawowania władzy i różnorodnych formach jej kontroli (np. wyłanianie kandydatów do władz przedstawicielskich i ich wybór, uczestnictwo w partiach politycznych, aktywność w zorganizowanych formach społeczeństwa obywatelskiego). Tego rodzaju zaangażowanie polityczne obywateli jest wtedy wynikiem ich dużej wiedzy o instytucjach i mechanizmach sprawowania władzy, świadomości swojego miejsca w społeczeństwie, poczucia więzi społecznych oraz obiektywnej oceny szeroko rozumianej bieżącej polityki.

Zapewne można by wskazać na ścisły związek procesów decyzyjnych i kultury politycznej społeczeństwa i jego elit, zważywszy, że na jakość decydowania politycznego mają wpływ zarówno instytucje i organy uczestniczące w procesach decyzyjnych, jak i uwarunkowania wynikające z jakości elit partyjnych i samorządowych oraz świadomości czynnych politycznie obywateli. Problemem ten warto byłoby zbadać bardziej szczegółowo.

### Bibliografia

- Bodio T. (2001), *Przywództwo polityczne w obliczu wyzwań transformacyjnych*, „Studia Polilogiczne”, Vol. 5.
- Chmaj M. (2011), *Instytucjonalny labirynt demokracji wewnątrzpartyjnej*, w: *O demokracji w polskich partiach politycznych*, red. M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek, Warszawa.

- Chmaj M., Waszak M., Zbieranek J. (red.) (2011), *O demokracji w polskich partiach politycznych*, Warszawa.
- Dojna K. (2011), *Samorząd terytorialny i władze samorządowe w percepcji społecznej. Wybrane aspekty socjologiczne*, „Studia Politologiczne”, Vol. 20.
- Flis J. (2011), *Partie polityczne w wyborach prezydentów miast*, „Studia politologiczne”, Vol. 20.
- Garlicki J., Noga-Bogomilski A. (2004), *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa.
- Granat M., Gorgol A., Sobczak J. (2003), *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa.
- Huntington S. P. (1995), *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.
- Mazur M. (2007), *Marketing polityczny. Studium porównawcze*, Warszawa.
- Partie i systemy partyjne III RP* (2011), red. K. Kowalczyk, Toruń.
- Statut Platformy Obywatelskiej* – tekst ujednociony, obowiązujący na dzień 25.09.2010 r., [www.platforma.org.pl](http://www.platforma.org.pl).
- Statut Polskiego Stronnictwa Ludowego* – tekst ujednociony, obejmujący zmiany uchwalone na X Kongresie PSL w dniu 8.11.2008 r., [www.psl.pl](http://www.psl.pl).
- Statut Prawa i Sprawiedliwości* – przyjęty podczas II Kongresu PiS w dniu 26.09.2009 r., [www.pis.org.pl](http://www.pis.org.pl).
- Statut Sojuszu Lewicy Demokratycznej* – w brzmieniu uchwalonym na V Kongresie SLD w dniu 28.04.2012 r., [www.sld.org.pl](http://www.sld.org.pl).
- Sokół W., Żmigrodzki M. (red.) (2003), *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, Lublin.
- Stelmach A. (2010), *Kierunki ewolucji prawa wyborczego w Polsce a demokracja partycypacyjna*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4.
- Ustawa – *Kodeks wyborczy* z dnia 5 stycznia 2011 r., Dz. U. 2011, Nr 21 poz. 112, z późn. zm.
- Ustawa *o partiach politycznych* z 27 czerwca 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 98 poz. 604, z późn. zm.
- Ustawa *o referendum lokalnym* z 15 września 2000 r., Dz. U. 2000, Nr 88 poz. 985, z późn. zm.
- Ustawa *o samorządzie gminnym* z 8 marca 1990 r., Dz. U. 1990, Nr 16 poz. 95, z późn. zm.

---

## Summary

### The participation of political parties in the creation of local authorities

Local authority units constitute significant structures in the creation and execution of regional policy at the regional level, as well as local policy at the district and municipal levels. Political parties play the leading role in selecting candidates for local government bodies. Party procedures for composing and approving councilors' ballot papers, as well as the method of electing single person local authorities are crucial for the quality of regional and local elites of power. The character of political leadership at regional and local levels is undoubtedly influenced by personal relations between party structures and local authorities, as well as by the type of political culture that dominates in a given community. The subject of the paper is the presentation of the above determinants, regarding the appointment and functioning of local authorities.

**Key words:** political parties, regional policy, political culture

