

WSTĘP

Wybory lokalne są nieodłącznym elementem pejzażu współczesnej polskiej demokracji, ale istotnie różnią się od wyborów parlamentarnych, czy też wyborów Prezydenta RP. Choć odbywają się we wszystkich gminach, powiatach i województwach równocześnie, to w różnych miejscach i na różnych szczeblach podziału administracyjnego są to odmienne głosowania, w których wyborcy i kandydaci kierują się własną logiką. Nie są to może trzy tysiące różnych wyborów (tyle w przybliżeniu jest w Polsce jednostek samorządu terytorialnego), ale liczba mnoga w określeniu „wybory samorządowe” jest szczególnie uzasadniona.

Wybory na szczeblu lokalnym są praktyczną konsekwencją konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu. Polega ona nie tylko na wykonywaniu zadań publicznych na własną odpowiedzialność, w ramach samodzielnej gospodarki budżetowej czy stanowieniu prawa lokalnego, ale może przede wszystkim na oddaniu decyzji o tym, kto będzie sprawował władzę, w ręce lokalnych społeczności. Oczywiście w praktyce w kolejnych wyborach w coraz większej części gmin i powiatów głównymi aktorami były ogólnopolskie parlamentarne partie polityczne, a ich władze regionalne i centralne miały decydujący głos w kwestii, kto kandyduje w wyborach samorządowych. Niemniej jednak bardzo mocna pozycja niezwiązanych z partiami parlamentarnymi wójtów, burmistrzów (80% z nich nie należy do partii) i prezydentów (analogicznie ponad 60%) dowodzi, że wyborów samorządowych zdecydowanie nie można traktować jako lokalnej mutacji wyborów parlamentarnych, czy prezydenckich.

Zróżnicowania w wyborach samorządowych mają wiele przejawów. Różną logiką rządzą się wybory organów poszczególnych szczebli samorządu: gminy, powiatu i województwa, a inną wybory organów wykonawczych gminy (wójt, burmistrz, prezydent) i organów uchwałodawczych (rady). Inna logika dominuje w wyborach w gminach wiejskich, małych miastach i dużych ośrodkach miejskich. Zróżnicowanie to uwzględnia, a czasem i wzmacnia prawo wyborcze, uzależniając reguły wyłaniania organów gminy od liczby jej mieszkańców. Stoi za tym przekonanie, że więź reprezentacji między wyborcą a radnym ma inny charakter w mniejszych ośrodkach, gdzie jest ona bardziej spersonalizowana, a inna w wielkich miastach, gdzie pośredniczą jakieś struktury organizacyjne: partie lub komitety wyborców oparte na lokalnych stowarzyszeniach. I rzeczywiście, jeden radny w gminach wiejskich i małych miastach reprezentuje średnio 550 wyborców, w miastach na prawach powiatu (miasta-powiaty) –

około 5500 wyborców, a w sejmikach wojewódzkich jest to już prawie 55 tys. wyborców.

To zróżnicowanie gmin uwzględniono już w momencie odbudowy samorządu terytorialnego w 1990 r. Samorządowa gmina (po upadku komunizmu wprowadzono bowiem początkowo tylko jeden szczebel samorządu) stała się po wyborach 27 maja 1990 r. pierwszą instytucją władzy z pełną demokratyczną legitymacją. Ordynacja do rad gmin, wówczas jedyne wyłanianego w powszechnych wyborach organu samorządu ustanawiała wybory większościowe w jednomandatowych okręgach wyborczych w gminach wiejskich i miastach do 40 tysięcy mieszkańców, natomiast w miastach powyżej tej granicy – wybory w okręgach wielomandatowych z proporcjonalnym przydzielaniem mandatów listom komitetów wyborczych na podstawie zmodyfikowanej metody Sainte-Laguë. Miast powyżej 40 tys. mieszkańców było 110 na 2383 gmin i mieszkało w nich ponad 40% wyborców, toteż wyniki głosowania w większych miastach zdominowały przekazy medialne dotyczące wyborów samorządowych i stało się to regułą na kolejnych 25 lat.

W powszechnym zatem odczuciu wybory 1990 r. przy frekwencji 42,3 procenta uprawnionych wygrały Komitety Obywatelskie „Solidarność”, zdobywając około 55% głosów. Wynik podany jest w przybliżeniu, gdyż w wielu miejscach ruch obywatelski związany z „Solidarnością” występował pod lokalnymi nazwami, a czasem wystawiał dwie konkurencyjne listy. W sumie komitety obywatelskie, NSZZ „Solidarność” i „Solidarność” Rolników Indywidualnych zgłosiły prawie 40 tys. kandydatów.

Powstające i odradzające się partie polityczne otrzymywały niewielkie odsetki głosów: Polskie Stronnictwo Ludowe – 4,3%, Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej – 2,7%, Stronnictwo Demokratyczne – 2,1%, Konfederacja Polski Niepodległej – 1,0%. Warto jednak mieć na uwadze, że wielu kandydatów partii dawnego reżimu nie ujawniało swojej przynależności partyjnej, a wokół SdRP i PSL dość często tworzyły się lokalne koalicje nieafiszujące się powiązaniem partyjnymi. Szacuje się, że o ile SdRP wystawiła własne listy w 154 okręgach wielomandatowych, o tyle kolejne 250 list było powiązanych z tą partią. O większej niż mogłoby się wydawać sile partii w tamtych wyborach może świadczyć fakt, że PSL zarejestrowała 11,5 tys. kandydatów, co stanowi prawie 8% wszystkich pretendentów do mandatów.

W największej liczbie gmin dominowały lokalne komitety wyborców, zdobywając w skali kraju 24,7% głosów. Choć więc ogromna fala popularności ruchu obywatelskiego związanego z „Solidarnością” dała Komitetom Obywatelskim ponad 70% radnych w Krakowie, Rzeszowie, Wrocławiu, Gdańsku, ale też w Skierniewicach czy Nowym Targu, to nie

dotarła ona do wielu gmin w Polsce, zwłaszcza małych miast i wsi. Tam niepodzielnie rządziły luźne lokalne koalicje – 52% ogółu wybranych radnych nie podawało żadnej przynależności organizacyjnej.

Drugie wybory rad gmin – 19 czerwca 1994 r. odbyły się już w zupełnie odmiennym kontekście politycznym. Przez cztery lata samorząd zdążył okrzepnąć i zdobyć zaufanie Polaków – 49% respondentów CBOS odpowiedziało, że ich rada gminy (miasta) pracowała dobrze lub bardzo dobrze, a zaufanie do władz gmin przewyższało zaufanie do każdego innego wybieralnego organu władzy. Na ogólnopolskiej scenie politycznej w tym czasie przetoczyła się burza, która miała duży wpływ na politykę lokalną: najpierw rozpadł się, a potem przegrał wybory parlamentarne obóz solidarnościowy, rządy przejęła koalicja partii wywodzących się z dawnego reżimu, która zaniechała dalszych reform ustroju terytorialnego kraju, powstały liczne nowe partie polityczne.

Po raz pierwszy wybory samorządowe miały więc, przynajmniej w miastach powyżej 40 tysięcy mieszkańców, charakter wyraźnie powiązany z ogólnopolskimi podziałami partyjnymi. Dla działaczy pozaparlamentarnych partii postsolidarnościowych wybory 1994 r. stały się pierwszą okazją do zdobycia politycznych przyczółków po porażce 1993 r., dla PSL i SLD były pierwszą oceną działań koalicji rządzącej przez wyborców. Wzrost zainteresowania polityków wyborami samorządowymi przejawiał się w dwukrotnym wzroście liczby kandydatów na radnych – szczególnie widocznym w dużych miastach, gdzie o jeden mandat ubiegało się siedem osób. W rezultacie 62% radnych wybranych w okręgach wielomandatowych wywodziło się z list zgłoszonych przez partie polityczne i ich koalicje.

Koalicje były najbardziej charakterystycznym podmiotem tych wyborów. Partie postsolidarnościowe odrobiły lekcję wyborów parlamentarnych 1993 r. i tworzyły rozległe, bardzo zróżnicowane sojusze, zarówno z innymi partiami aspirującymi do udziału w ogólnopolskiej polityce, jak i z ugrupowaniami lokalnymi. Dlatego trudno powiedzieć, kto wygrał wybory 1994 r. W badaniu CBOS przeprowadzonym po wyborach na reprezentatywnej próbie radnych do rekomendacji PSL przyznawało się 8% radnych, SLD/SdRP – 6%, UW – 2%, NSZZ „Solidarność” – 2%, partii prawicowych tworzących w 1993 r. KKW „Ojczyzna” – 3%. Dość

precyzyjnie za to daje się określić zwycięzców tamtych wyborów w miastach wojewódzkich: w 29 miastach Polski centralnej, północnej i zachodniej wygrało SLD, w miastach Polski wschodniej i południowej zwyciężały zaś różnorodne koalicje prawicowe i centroprawicowe (Suwałki, Łomża, Białystok, Przemyśl, Krosno, Rzeszów, Nowy Sącz). Koalicje tworzone wokół UW, często z udziałem partii centroprawicowych, wygrały w siedmiu miastach wojewódzkich, w tym w metropoliach takich jak Kraków, Poznań i Wrocław.

Być może jednym z czynników obniżających frekwencję w wyborach samorządowych była, oprócz ogólnego zmęczenia polityką (piąte wybory w ciągu czterech lat), zbyt skomplikowana oferta wyborcza. W 1994 r. głosowało tylko 33,8% uprawnionych, a w miastach z wielomandatowymi okręgami wyborczymi zaledwie 28,1%. Była to najniższa w całym ćwierćwieczu polskiej demokracji frekwencja w wyborach krajowych. W 1994 r. po raz pierwszy tak wyraźnie ujawniło się, że w wyborach lokalnych, odwrotnie niż w parlamentarnych, mieszkańcy wsi i małych miast głosują chętniej niż wyborcy wielkomiejscy (różnica wyniosła ponad 10 punktów procentowych).

Po roku 1998 nastąpiła gruntowna zmiana ustroju terytorialnego Polski, która na wiele lat określiła ramy zarówno zarządzania sprawami publicznymi na szczeblu lokalnym i regionalnym, jak i polityki lokalnej. Utrzymując gminę jako podstawową jednostkę podziału terytorialnego i samorządu, powołano do życia od 1 stycznia 1999 r. 379 samorządowych powiatów i 16 relatywnie dużych rządowo-samorządowych województw z ustawowo zagwarantowaną samodzielnością, własnymi kompetencjami i budżetami.

Pierwsze wybory do rad powiatów i sejmików wojewódzkich, które są organami uchwałodawczymi samorządu powiatu i województwa, przeprowadzono wraz z wyborami rad gmin 11 października 1998 r. Były to pierwsze wybory samorządowe, w których główną oś konkurencji wyznaczały partie parlamentarne. Oczywiście nadal na szczeblu gmin, szczególnie małych, istotną rolę odgrywały siły lokalne i koalicje wyborcze. Jednakże równoczesne wybory powiatowe i sejmikowe sprawiły, że przy dużo większej odległości między wyborcą a radnym, przy dopiero rodzących się czy odradzających więziach ponadlokalnych, to partie parlamentarne były głównym narzędziem wyłaniania reprezentantów.

Sprzyjała temu nowa ordynacja wyborcza uchwalona w 1998 r. W nowych samorządach wprowadzała ona głosowanie na listy w średniej wielkości okręgach wyborczych, przeliczanie głosów na mandaty metodą d'Hondta i 5-procentowy próg ustawowy głosów koniecznych do uzyskania mandatów. Rozwiązania te sprzyjały okrzepłym już organizacjom partiom ogólnopolskim. Co więcej, obniżono też – do 20 tysięcy mieszkańców – próg, od którego w wyborach rad gmin obowiązywała ordynacja proporcjonalna. W gminach mniejszych pozostawiono głosowanie większościowe, ale dano możliwość tworzenia wielomandatowych okręgów wyborczych.

W relacjonowaniu kampanii wyborczej media ogólnopolskie skupiły się na najbardziej czytelnych dla nich wyborach do sejmików województw. W związku z tym wybory samorządowe w dużej mierze zaczęły być postrzegane jako rywalizacja ogólnopolskich ugrupowań – rządzącej centroprawicowej koalicji (AWS i UW) oraz lewicowej opozycji (SLD oraz wspólnej listy PSL i Unii Pracy pod nazwą Przymierze Społeczne). Umocniło to pozycję partii parlamentarnych na szczeblu powiatów oraz gmin – i tak już wzmocnioną zmianami w ordynacji wyborczej.

Wybory 1998 r. są więc początkiem lokalnej polityki w Polsce, jaką znamy dziś. Również od tego momentu, dzięki wyborom do sejmików wojewódzkich, dysponujemy porównywalnymi danymi na temat zachowań wyborczych do poziomu gminy.

Reakcją na zjawisko dominacji partii parlamentarnych w samorządzie były kolejne dwie zmiany prawa wyborczego, które dopełniają obraz ram prawnych konkurencji w wyborach samorządowych. W 2002 r. po raz pierwszy obywatele wybrali w bezpośrednich wyborach organy wykonawcze samorządów gmin.

BEZPOŚREDNIE WYBORY WÓJTÓW, BURMISTRZÓW I PREZYDENTÓW

Bezpośredni wybór wójtów (w gminach wiejskich), burmistrzów (w gminach wiejsko-miejskich i miejskich) oraz prezydentów większych miast czynił z nich najważniejsze podmioty polityki lokalnej. Wcześniej miejscowa egzekutywa była w rękach zarządów wybieranych przez rady gmin, a wójt, burmistrz lub prezydent był tylko przewodniczącym zarządu. Bardzo często zatem nie tylko był uzależniony od (kruchej) większości w radzie gminy, ale i nie zawsze mógł dobrać najbliższych współpracowników, gdyż skład zarządu był pochodną politycznego kompromisu w radzie. Wybierany w powszechnych wyborach gminny władarz uzyskiwał silną demokratyczną legitymizację, a także pełną kontrolę nad administracją oraz wykonywaniem budżetu i strategii rozwojowej gminy. Zlikwidowano bowiem zarządy, a kompetencje kontrolne rad gmin okazały się w dużej mierze iluzoryczne. Wójt lub burmistrz postrzegany jako rzeczywisty gospodarz miejscowości, ponoszący jednoosobowo odpowiedzialność za jej stan, był w stanie zdominować radę, nawet jeżeli nie miał w niej większości.

Zjawisko dominacji nad lokalną polityką organu wykonawczego gminy wyłanianego w wyborach bezpośrednich szczególnie dało się zaobserwować w 65 miastach na prawach powiatów (zwanym również miastami-powiatami lub powiatami grodzkimi). Prezydent takiego miasta od 1999 r. miał bowiem kompetencje starosty zupełnie niezależne od kompetencji rady gminy i często mające charakter zadań z zakresu administracji rządowej. Posiadał więc pełne instrumentarium do prowadzenia lokalnej polityki.

Tę wyjątkową pozycję prezydenta widać też w zachowaniach wyborczych. Zazwyczaj bowiem bezpośrednio wybierany władarz gminy uzyskuje wynik lepszy zarówno od najsilniejszego ugrupowania w radzie, jak też komitetu, z którego startuje w wyborach do rady miasta.

Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci wywodzili się z trzech typów komitetów wyborczych. W przeważającej mierze kandydowali oni z komitetów lokalnych określanych w prawie wyborczym jako komitety wyborcze wyborców (KWW). Po drugie, dość często kandydaci startowali z komitetów niby-bezpartyjnych. Komitet taki oficjalnie rejestrowany był jako KWW, ale w praktyce oficjalnie lub nieoficjalnie był tworzony przez ogólnokrajowe partie polityczne lub przy ich współpracy. Po trzecie, choć były to przypadki najrzadsze, władarze gmin i miast startowali z komitetów rejestrowanych oficjalnie pod szyldem ogólnokrajowych partii politycznych.

Znaczenie partii politycznych, jawne i mniej jawne, rosło wraz z liczbą mieszkańców gminy. Zdecydowanie największą rolę partie odgrywały w dużych miastach, a najmniejszą w gminach wiejskich. W gminach o wyższym stopniu urbanizacji partie polityczne odgrywały większą rolę w elekcjach do rady, co przekładało się też na ich większe możliwości wysuwania własnych kandydatów na burmistrzów, a zwłaszcza prezydentów miast.

Ze względu na specyfikę powiatów grodzkich (i teoretycznie większą rolę partii politycznych w rywalizacji wyborczej) szczególnie interesująca jest analiza sukcesów wyborczych prezydentów miast-powiatów, którzy od 2002 r. zawsze wygrywali wybory. Po wyborach 2014 r. takich miast było 17: Bielsko-Biała (Jacek Krywult), Gdańsk (Paweł Adamowicz), Gdynia (Wojciech Szczurek), Gliwice (Zygmunt Frankiewicz), Jaworzno (Paweł Silbert), Kielce (Wojciech Lubawski), Kraków (Jacek Majchrowski), Krosno (Piotr Przytockki), Legnica (Tadeusz Krzakowski), Przemyśl (Robert Choma), Rzeszów (Tadeusz Ferenc), Sopot (Jacek Karnowski), Świnoujście (Janusz Żmurkiewicz), Toruń (Michał Zaleski), Tychy (Andrzej Dziuba), Wrocław (Rafał Dutkiewicz) i Żory (Waldemar Socha). Prawie wszyscy prezydenci formalnie startowali w 2014 r. z komitetów wyborczych wyborców i tylko w dwóch przypadkach (Gdańsk i Świnoujście) w kolejnych czterech elekcjach zwycięzcy występowali pod szyldem tej samej ogólnokrajowej partii politycznej (odpowiednio PO i SLD).

W wielu przypadkach lokalne komitety zgłaszające urzędujących prezydentów tylko formalnie były pozapartyjne. W rzeczywistości miały bowiem wsparcie partii politycznych albo poprzez wystawienie wspólnych list kandydatów do rady miasta, albo poprzez niewystawienie przez daną partię własnego kandydata na prezydenta. Dlatego część KWW należy raczej określić mianem niby-bezpartyjnych. W 2014 r. przykładowo można zaliczyć do nich komitety wyborcze prezydentów: Sopotu i Wrocławia (związane z PO), Krosna (poparcie PO), Rzeszowa (związane z SLD), Legnicy (poparcie SLD) oraz Kielc (poparcie PiS i Polski Razem).

Warto zauważyć, że wielokadencyjni prezydenci osiągają z reguły lepsze wyniki niż zwycięscy kandydaci w innych miastach. Rekordzistą jest Wojciech Szczurek, który w 2014 r. otrzymał 79,0% poparcia (w 2010 r. – 87,4%). W 2014 r. w I turze wybory wygrywali też prezydenci Torunia (70,3%), Krosna (69,9%), Rzeszowa (66,3%), Tychów (64,8%), Świnoujście (62,5%), Gliwice (55,7%), Kielc (55,7%) i Sopotu (53,4%). Liczba wielokadencyjnych prezydentów w miastach-powiatach zmniejszyła się jednak w stosunku do wyborów 2010 r. Wówczas w sumie 30 włodarzy miast zawsze wygrywało od 2002 r. Poza wymienionymi wyżej byli to prezydenci: Białej Podlaskiej, Gorzowa, Jastrzębia-Zdroju, Kalisza, Katowic, Leszna, Opolu, Piekara Śląskich, Poznania, Rybnika, Słupska, Sosnowca i Zamościa. W Opolu i Słupsku dotychczasowi włodarze nie startowali, a w Katowicach – prezydent Piotr Uszok zapowiadając nieubieganie się o kolejną kadencję w 2014 r. wskazał swojego następcę, którego katowiczanie wybrali (Marcin Krupa w II turze otrzymał 71,3% głosów). Najbardziej spektakularne porażki odnotowali prezydenci rządzący od 1998 r. – Poznania (Ryszard Grobelny, przegrał z kandydatem PO) oraz Gorzowa Wlkp. (Tadeusz Jędrzejczak, którego pokonał już w I turze kandydat lokalnego komitetu).

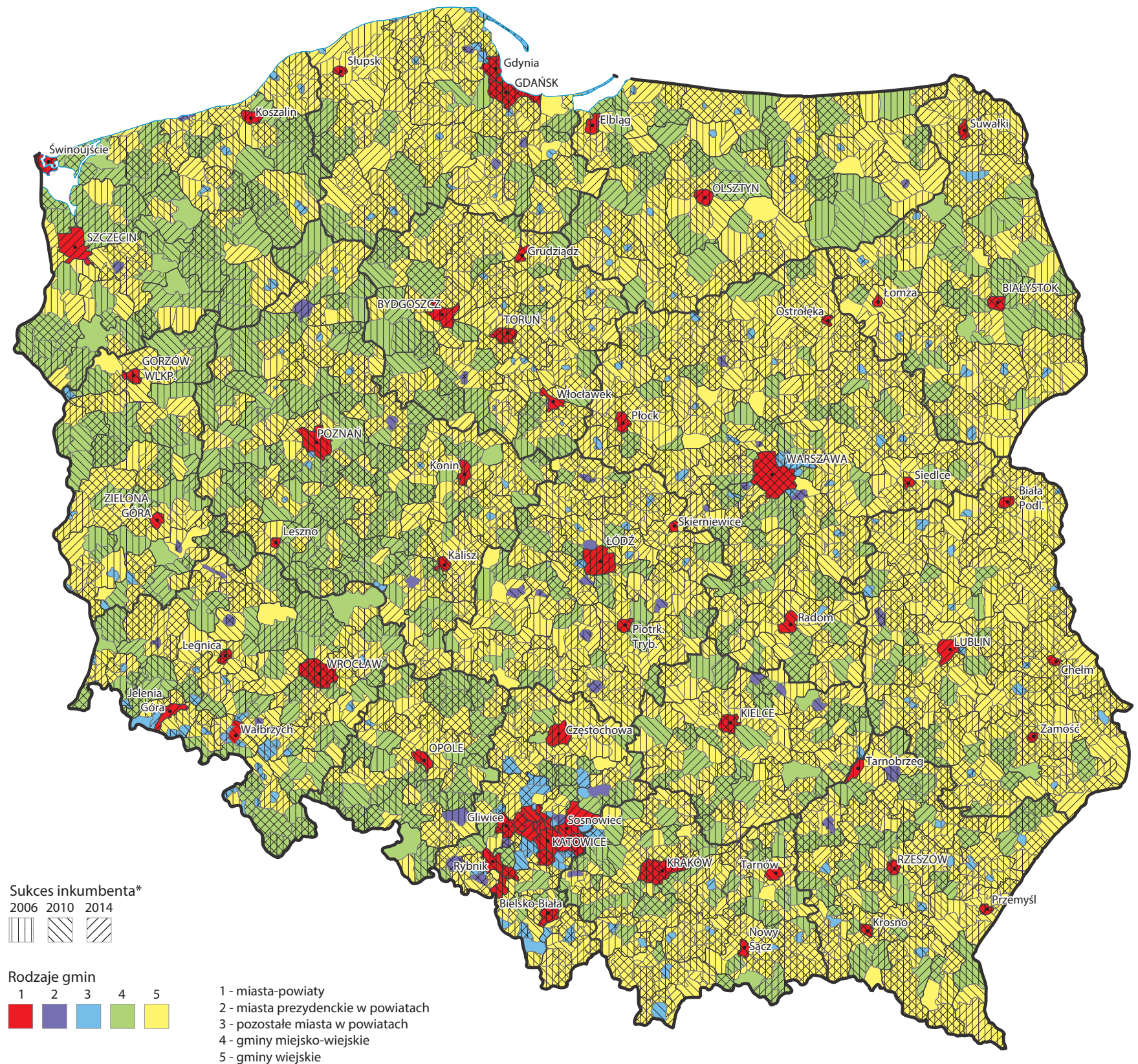
Wydaje się, że „długowieczność” urzędujących prezydentów, ale także wójtów i burmistrzów (Mapa 1) zniechęca przynajmniej część konkurentów. W 2002 r., kiedy wybierano w sumie 106 prezydentów miast (w tym 65 w powiatach grodzkich) o jeden fotel rywalizowało przeciętnie 7,4 kandydata, o stanowisko jednego z 776 burmistrzów – średnio 5 kandydatów, a o jedno z 1596 stanowisk wójtów – 3,6 kandydata. Cztery lata później o jeden mandat prezydenta miasta zabiegało średnio 6,1 kandydata, a w przypadku burmistrzów i wójtów odpowiednio – 4 i 2,8 kandydata. W 2010 r. liczba pretendentów w obydwu kategoriach włodarzy miast (prezydent i burmistrz) jeszcze bardziej się zmniejszyła. W miastach prezydenckich rywalizowało 5,5 kandydata, w pozostałych miastach 3,5 kandydata, natomiast w gminach wiejskich było to nadal 2,8 kandydata na wójta.

WYBORY DO RAD MIAST I GMIN

Aż do wyborów 2014 r. wybory rad gmin istotnie różniły się w zależności od wielkości gminy. W gminach do 20 tys. mieszkańców, w których od 1990 r. obowiązuje ordynacja większościowa, wyraźnie widać dominację komitetów lokalnych. Partie parlamentarne wystawiają tam swoich kandydatów, ale rzadko są one istotnymi graczami w lokalnej polityce. W 1998 r. wszystkie razem uzyskały co najmniej połowę mandatów w 425 z 2156 rad gmin (Mapa 2.A). W przypadku tych wyborów często zresztą partie parlamentarne albo same były szerokimi koalicjami (Akcja Wyborcza Solidarność), albo tworzyły szersze koalicje na czas wyborów, jak SLD, KKW Przymierze Społeczne PSL-UP-KPEiR czy KW Ruch Patriotyczny „Ojczyzna” (m.in. ROP, KPN-OP, „Solidarność-80”, ZZ „Kontra”). W wyborach 1998 r. komitety lokalne natomiast łącznie zdobyły 28 698 na 39 564 mandatów w małych gminach.

Mapa 1. Inkumbenci w wyborach 2006-2014

1:3 000 000

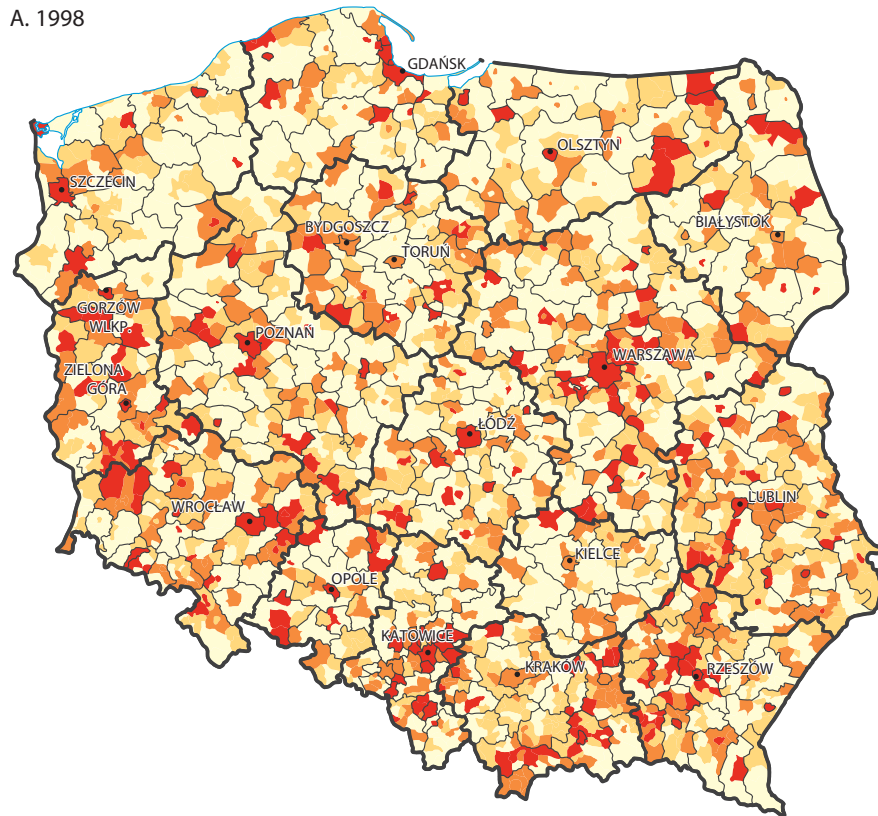


*Inkumbent – kandydat sprawujący urząd w dniu wyborów, ponownie ubiegający się o to samo stanowisko

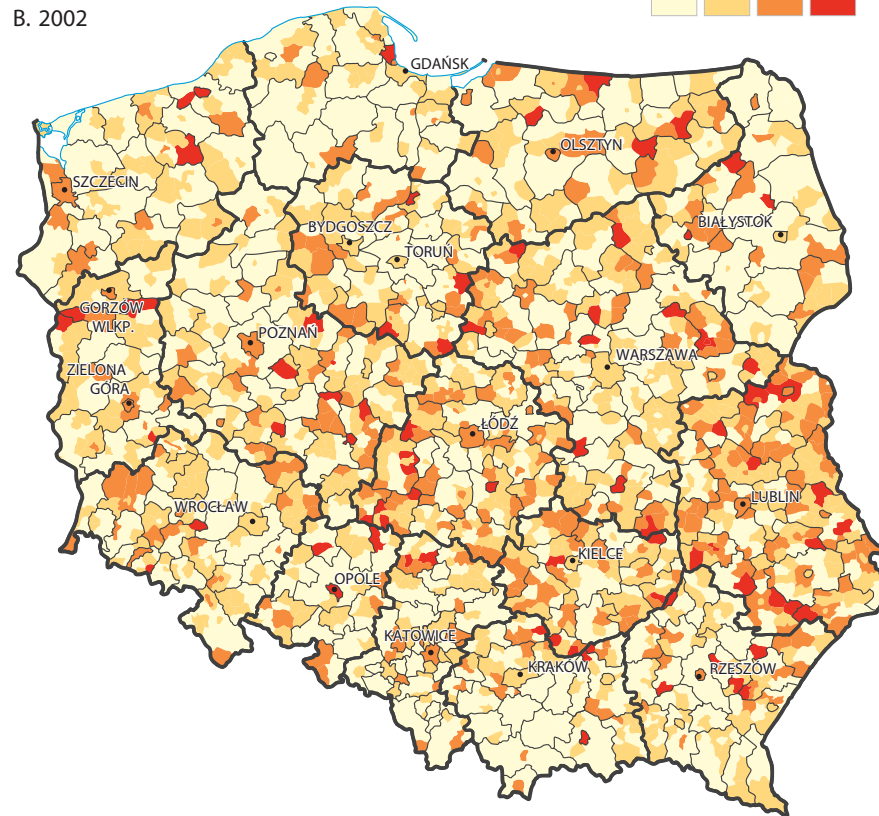
Mapa 2.A.-D. Wybory do rad gminy w wyborach samorządowych, udział mandatów zdobytych przez partie parlamentarne

1:6 000 000 (granice województw i pseudopowiatów z 2011 r. na wszystkich mapach w rozdziale)

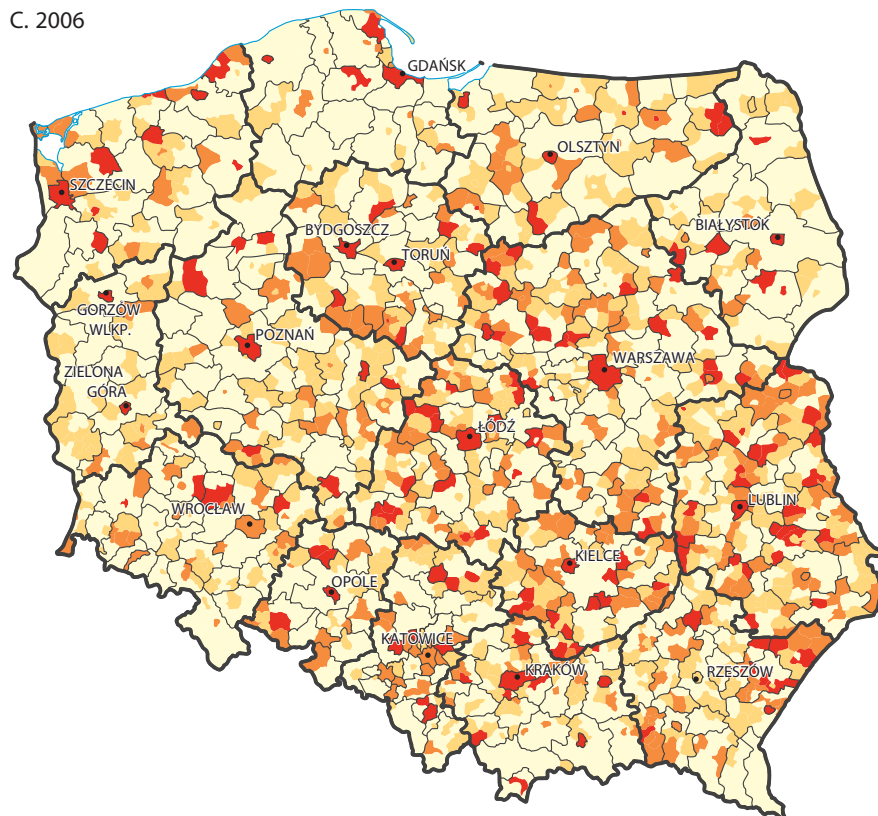
A. 1998



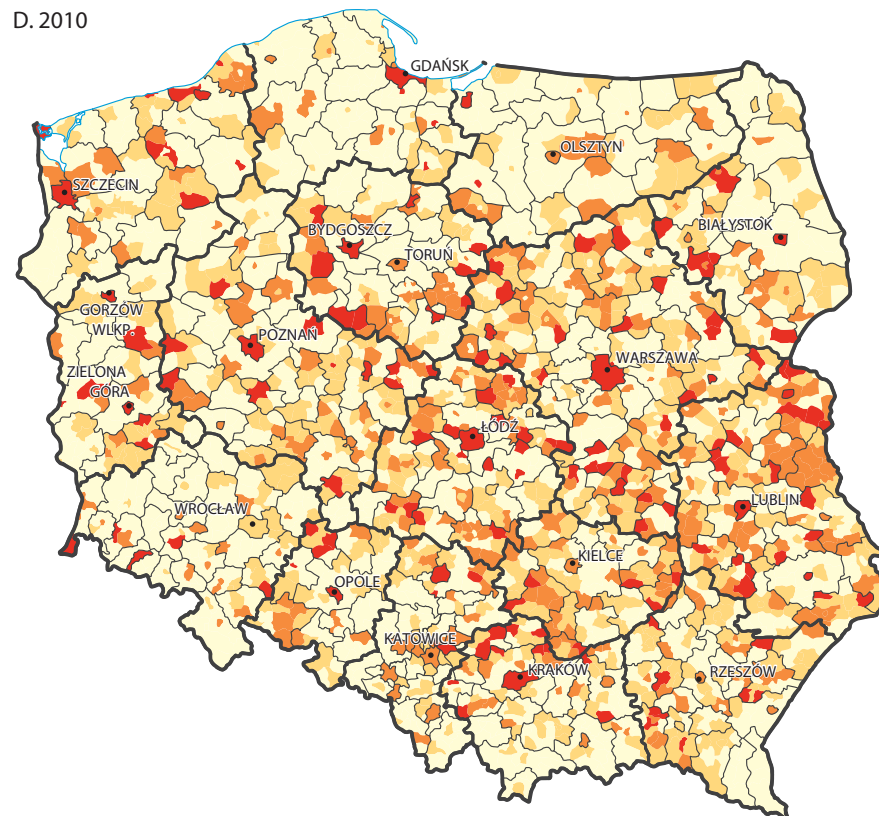
B. 2002



C. 2006



D. 2010



0 25 50 75 100%

W 2002 r. sytuacja właściwie nie zmieniła się (Mapa 2.B). Komitety lokalne otrzymały poparcie pozwalające na zdobycie 23 851 mandatów (z 32 205), podczas gdy komitety partii parlamentarnych otrzymały 8196 miejsc w radach gmin (PSL – 4042, SLD – 2767, SRP – 858, LPR – 518, PO – 9, PLD – 2). W 349 radach komitety parlamentarne miały co najmniej połowę radnych, a komitety lokalne aż w 1782 radach.

W wyborach 2006 r. w gminach do 20 tys. mieszkańców wystartowało w sumie 11 293 komitetów lokalnych, które zgłosiły 76 442 kandydatów. Co trzeci spośród nich zdobył mandat radnego, w sumie lokalne KWW zdobyły zdecydowaną większość miejsc w radach małych gmin – 24 899. Dla porównania wszystkie pozostałe 27 komitetów ogólnopolskich (w tym komitety parlamentarne: koalicja LiD, PiS, PO, PSL, SRP, LPR) wystawiły 34 520 kandydatów, spośród których średnio co piąty zdobył mandat (7365). Spośród partii parlamentarnych najwięcej miejsc w radach otrzymały: PSL (3722), PiS (1556), SRP (825), LiD (659), PO (363) i LPR (184). Ugrupowania, które w 2005 r. weszły do Sejmu zdobyły więc łącznie 7309 mandatów radnych. Na zdecydowanie mniejszą rolę partii w małych społecznościach wskazuje też liczba gmin, w których komitety parlamentarne zdobyły co najmniej połowę mandatów (Mapa 2.C) – było ich 332 (w tym tylko 20, w których partie zdobyły wszystkie miejsca w radzie). Z kolei gmin, w których komitety lokalne otrzymały co najmniej połowę miejsc było 1818 (w tym aż w 586 radach komitety lokalne miały wszystkie mandaty).

W wyborach w 2010 r. w miastach do 20 tys. mieszkańców komitety lokalne (w sumie 10 923) zgłosiły 75 767 kandydatów na radnych – 24 688 spośród nich uzyskało mandat. Z kolei 4 komitety parlamentarne zgłosiły 29 952 kandydatów, z których mandaty otrzymało 7407 (PSL – 4175, PiS – 1655, PO – 981 i SLD – 596). W 344 gminach (Mapa 2.D) komitety parlamentarne zdobyły co najmniej połowę mandatów (w tym w 13 wszystkie). Z kolei komitety lokalne posiadały większość mandatów w 1798 radach (w tym w 644 zdobyły wszystkie miejsca). Liczba gmin, w których mieszkańcy mają reprezentantów wyłącznie z KWW zwiększyła się zatem w stosunku do 2006 r.

Zupełnie inaczej wyglądały wybory w gminach, gdzie do 2014 r. obowiązywała ordynacja proporcjonalna. Początkowo były to gminy powyżej 40 tys. mieszkańców, ale w 1998 r. ten próg obniżono do 20 tys., wyraźnie w celu wsparcia rozwoju partii politycznych. Wybory proporcjonalne odbywały się więc w dużych miastach na prawach powiatów i w małych miasteczkach, a czasem nawet w dużych gminach wiejskich. Można zaryzykować tezę, że znaczenie komitetów tworzonych przez partie parlamentarne rosło wraz ze stopniem urbanizacji, ale ordynacja proporcjonalna wszędzie sprzyjała silnym komitetom wyborczym.

Już w 1998 r. kandydaci komitetów lokalnych zdobyli 2707 miejsc w radach gmin powyżej 20 tys. mieszkańców, a komitety parlamentarne – 5198, z tego prawie połowa w radach miast-powiatów, gdzie odgrywały dominującą rolę.

W 2002 r. w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców spośród 5629 miejsc w radach gmin komitety lokalne zajęły 3617, a komitety parlamentarne – 1953 (SLD – 1433, PSL – 195, LPR – 153, SRP – 138, PO – 34). W 68 radach komitety partyjne miały co najmniej połowę radnych, a komitety lokalne – w 204 gminach. Z kolei w miastach-powiatach po wyborach z 2002 r. komitety parlamentarne miały już tylko nieznaczną przewagę – zdobyły tam 935 mandatów (SLD – 649, LPR – 114, PiS – 64, PO – 58, SRP – 40, PSL – 4, koalicja PO-PiS – 6), podczas gdy komitety lokalne – 802. Nie tak silną jak w kolejnych wyborach pozycję ugrupowań parlamentarnych potwierdziła także bezwzględna większość radnych posiadana przez nie tylko w 31 miastach-powiatach. Komitety lokalne uzyskały przewagę miejsc również w radach 31 miast (w Częstochowie partie i komitety lokalne miały po 50% miejsc w radzie, a w Bielsku-Białej, Radomiu i Szczecinie ani komitety parlamentarne, ani komitety lokalne nie otrzymały bezwzględnej większości mandatów, ponieważ po kilka miejsc przypadło partiom pozaparlamentarnym). Słabszy niż w 1998 r. wynik komitetów parlamentarnych w 2002 r. (słabszy również niż w następnych dwóch elekcjach) można zapewne tłumaczyć tym, że w 2002 r. pierwszy raz wóldarzy gmin i miast wybierano w sposób bezpośredni, a wielu z nich reprezentowało lokalne komitety, które uzyskały również poparcie w wyborach do rad gmin. Dodatkowo, część lokalnych komitetów tworzyli samorządowcy związani wcześniej z AWS, którzy w 2006 r. zasilili już PO i PiS.

W 2006 r. na 5566 mandatów radnych komitety lokalne zdobyły 3206, a komitety parlamentarne 2331. Spośród obecnych w Sejmie ugrupowań najczęściej otrzymali kandydaci PiS (918), a w dalszej kolejności: PO (744), LiD (421), PSL (162), LPR (46) i Samoobrony RP (40). Partie w 99 radach otrzymały co najmniej połowę miejsc, w tym w dwóch otrzymały wszystkie mandaty (Stargard Szczeciński, Szubin). Komitety lokalne uzyskały zaś ponad połowę miejsc w 164 radach, w tym w 19 – wszystkie.

Duży sukces w 2006 r. w wyborach rad miast-powiatów odniosły komitety parlamentarne. PO wystawiła swoje listy w 64 miastach zdobywając 519, PiS rywalizował we wszystkich 65 uzyskując 475 mandatów. Liczba mandatów zdobytych w miastach-powiatach przez pozostałe partie była już wyraźnie mniejsza (w nawiasach liczba miast, w których rywalizowały pod własnym szyldem): LiD – 221 (57), LPR – 6 (44), PSL – 6 (19), Samoobrona RP – 2 (50). Chociaż komitety lokalne współzawodniczyły o mandaty we wszystkich miastach-powiatach, to zdobyły ich w sumie 477, a zatem znacząco mniej niż w mniejszych ośrodkach. Partie parlamentarne posiadały większość miejsc w 54 miastach, w tym w 8 zdobyły wszystkie mandaty (Warszawa, Gdańsk, Bydgoszcz, Lublin, Szczecin, Białystok, Zielona Góra, Przemyśl). Jednak tylko w pięciu powiatach grodzkich jeden komitet parlamentarny uzyskał bezwzględną większość mandatów: PO posiadała ponad połowę radnych w Gdańsku (62%), Krakowie (51%), Poznaniu (56%) i Opolu (52%), a PiS w Przemyślu (52%). Dość paradoksalnie Platforma Obywatelska posiadała najczęściej radnych w miastach, w których prezydentami zostali kandydaci reprezentujący formalnie (a do pewnego stopnia realnie) pozapartyjne lokalne komitety (Poznań, Kraków).

Komitety lokalne zdobyły większość w 11 miastach: Gdyni, Rzeszowie, Piekarach Śląskich, Suwałkach, Chorzowie, Kaliszu, Jaworznie, Świętochłowicach, Chełmie, Lesznie i Skierniewicach. W miastach tych bezwzględną większość udało się uzyskać tylko czterem lokalnym komitetom: KWW Samorządność Wojciecha Szczurka w Gdyni (61%), Koalicji Wspólny Chorzów (52%), Porozumieniu Świętochłowickiemu 2006 (57%) i KWW Tadeusza Ferencza Rozwój Rzeszowa (52%).

Analizując wyniki komitetów lokalnych w miastach-powiatach należy pamiętać, że w rzeczywistości były one jeszcze słabsze, ponieważ pod szyldami niektórych KWW w praktyce kryły się partie polityczne, na przykład KWW Stanisława Korfanteo w Piekarach Śląskich powiązany był z PO, KWW Tomasza Malepszego „Lewica dla Leszna” – z LiD, a na listach KWW Tadeusza Ferencza „Rozwój Rzeszowa” sporo było działaczy lewicy.

W 2010 r. w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców (bez miast-powiatów) komitety lokalne zdobyły 3057 mandatów, a więc o 149 mniej niż w 2006 r. Cztery komitety parlamentarne otrzymały 2475 mandatów, czyli o 144 więcej (PO – 1138, PiS – 762, SLD – 377, a PSL – 198), a największy przyrost dotyczył Platformy Obywatelskiej. Komitety parlamentarne zdobyły większość w 111 radach, jednak tylko w Mogilnie uzyskały wszystkie mandaty. Z kolei komitety lokalne otrzymały większość miejsc w radach 147 gmin, w tym w 11 radach komitety te zajęły wszystkie miejsca.

Wybory z 2010 r. pozwoliły PO na zdobycie większej liczby mandatów również w miastach-powiatach. Otrzymała ich 600 (czyli o 81 więcej), PiS – 365 (o 110 mniej), SLD – 214 (o 7 mniej niż LiD w 2006 r.), a PSL – 8 (o 2 więcej). Wspomniane ugrupowania parlamentarne zdobyły większość miejsc w 51 miastach-powiatach, w tym w 6 miastach kandydaci reprezentujący komitety parlamentarne zajęli wszystkie fotele radnych (Warszawa, Łódź, Gdańsk, Lublin, Białystok, Zielona Góra). PO uzyskała bezwzględną większość mandatów w Grudziądzu (57%), Łodzi (53%), Krakowie (56%), Warszawie (55%), Białymstoku (57%), Gdańsku (76%) i Koszalinie (56%). Tylko w dwóch miastach-powiatach absolutną przewagę zdobył PiS (Lublin 52% mandatów, Radom 50%).

Komitety lokalne zajęły 514 foteli radnych (o 37 więcej). W 14 miastach posiadały one co najmniej połowę mandatów (Bytom, Chorzów, Gdynia, Jaworzno, Krosno, Mysłowice, Piekary Śląskie, Piotrków Trybunalski, Skierniewice, Suwałki, Świętochłowice, Tychy, Wrocław, Żory). W żadnym powiecie grodzkim jednak nie zdobyły wszystkich miejsc radnych, choć w pięciu miastach komitety lokalne zdobyły większość bezwzględną: KWW Samorządność Wojciecha Szczurka w Gdyni (75%), KWW Stanisława Korfanteo w Piekarach Śląskich (52%), KWW Samorządne Krosno 2010 (52%), KWW Rafała Dutkiewicza we Wrocławiu (51%), KWW Koalicja Wspólny Chorzów (56%).

W 2014 r. nowo uchwalony kodeks wyborczy wprowadził istotną zmianę w zasadach wyborów rad gmin. Wierząc, że więź reprezentacji oparta

na bezpośrednim mandacie dla konkretnego znanego z nazwiska radnego daje większą legitymizację, we wszystkich gminach niebędących miastami na prawach powiatu wprowadzono wybory większościowe w jednomandatowych okręgach wyborczych. Oznaczało to, że około 70% uprawnień (w 2414 z 2479 gmin) głosowało na „konkretnego człowieka”, co wnioskując z sondaży jest najlepszym rozwiązaniem dla większości Polaków.

W praktyce jednak, podobnie jak w przypadku zmiany ordynacji wyborczej do Senatu w roku 2011, nie zaszła żadna wielka modyfikacja zachowań wyborczych Polaków i gros głosów otrzymali kandydaci zgłoszeni przez partie parlamentarne. Wiele wskazuje na to, że ordynacja większościowa wzmagając konkurencyjność wyborów sprawiła, iż tam, gdzie partie już wcześniej były silne, lokalne komitety zdobyły tyle samo głosów, ale dużo mniej mandatów. Tam gdzie partie były słabsze, często decydowały się na koalicje z lokalnymi komitetami, by obniżyć ryzyko zajęcia drugiego, niemandatowego, miejsca. Dopiero jednak kolejne wybory pozwolą na głębszą analizę wpływu nowej ordynacji na zachowania wyborców i strategię aktorów politycznych.

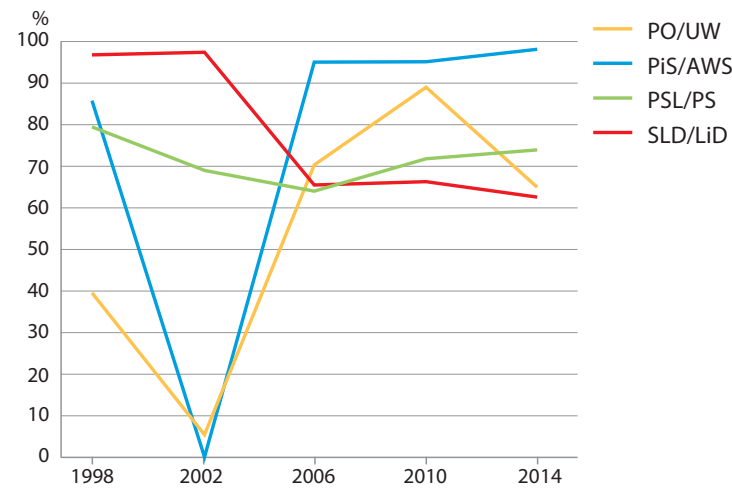
WYBORY RAD POWIATÓW

Miasta-powiaty przyciągają szczególną uwagę w analizach wyborów samorządowych ze względu na dużą liczbę ludności i węzłowy dla spraw publicznych charakter (są siedzibami ponadlokalnych instytucji publicznych, mediów, organizują rynki ponadlokalne itd.). Do zrozumienia, jak wygląda polityka lokalna w kraju poza największymi miastami, przydatna jest natomiast analiza wyborów do rad 314 powiatów ziemskich (w okresie 1999-2001 było ich 308). W tak liczny zbiorze muszą występować znaczne różnice, niemniej można dostrzec też wyraźne cechy wspólne zachowań wyborczych.

Szczególnie interesująca jest obecność ogólnopolskich partii politycznych w powiatach ziemskich. Jej dobrym wskaźnikiem jest wystawianie list wyborczych pod własnym partyjnym szyldem, gdyż jak się wydaje ordynacja wyborcza wyraźnie sprzyja większym podmiotom politycznym. Decyduje o tym wielkość okręgów wyborczych, znacznie mniejsza niż w przypadku wyborów sejmowych (3-10 mandatów, w miastach-powiatach 5-10 mandatów). W pięciu dotychczasowych cyklach wyborczych ani razu nie zdarzyło się, aby któreś ugrupowanie wystawiło listy pod ogólnopolską nazwą we wszystkich powiatach (Rys. 1).

Najbliżej takiego wyniku było Prawo i Sprawiedliwość w roku 2014, kiedy na 314 powiatów w 308 zarejestrowało listę jako ogólnopolski komitet. Niewiele ustępował Sojusz Lewicy Demokratycznej w 2002 roku, kiedy na 314 powiatów w 306 startował jako SLD. Najstabilniejsza natomiast była strategia PSL – ludowcy rejestrowali listy ogólnopolskiego komitetu średnio w 71% powiatów (od 79% w 1998 do 63% w 2006 roku). Można zauważyć, że dużą liczbę list zgłaszają ugrupowania największe

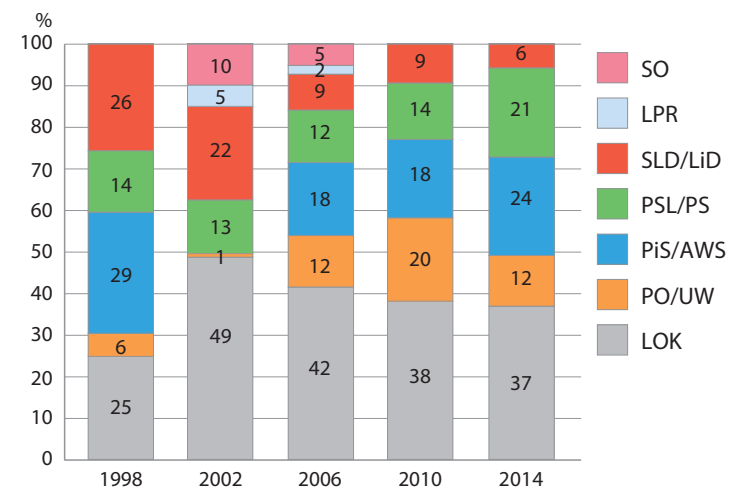
Rysunek 1. Odsetek powiatów ziemskich, w których cztery stabilne partie parlamentarne wystawiały swoje oficjalne listy



– partie rządzące oraz główne partie opozycyjne: w 1998 r. SLD i AWS, w wyborach 2006 r. PiS i PO, podobnie w 2010 roku. Z dwóch partii parlamentarnych, które w latach 2002-2006 odgrywały znaczącą rolę, Samoobrony i LPR, ta pierwsza zdecydowanie częściej wystawiała własne listy, na poziomie zbliżonym do partii rządzących, czyli w ponad 80% powiatów. LPR wystawiła swoje listy tylko w około połowie z powiatów.

Specyficzną cechą polskiej polityki lokalnej, trudną do uchwycenia w analizach w skali makro, jest fakt, że brak w jakimś powiecie listy ogólnopolskiego komitetu wyborczego danego ugrupowania parlamentarnego wcale nie musi oznaczać, że jest ono tam nieobecne. W wielu wypadkach powstają bowiem lokalne porozumienia, czy to z częścią elit

Rysunek 2. Udziały głosów na ugrupowania parlamentarne w wyborach do rad powiatów



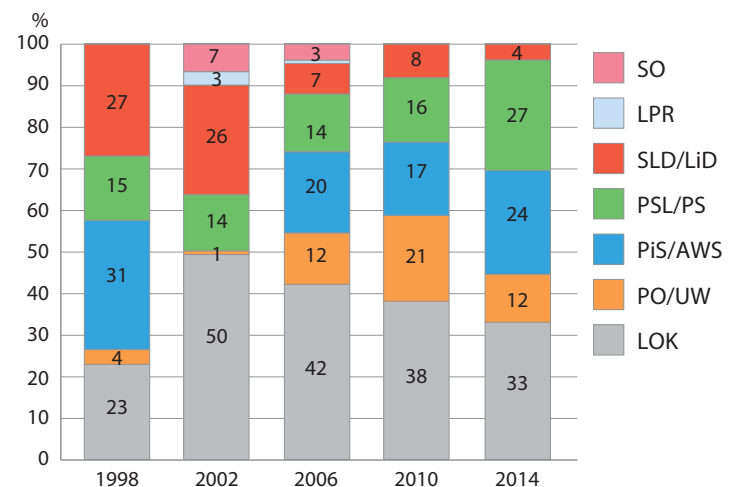
samorządowych niezwiązanych z ogólnopolskimi partiami, czy pomiędzy partiami i wystawiane są wspólne listy. Błędem jest więc traktowanie lokalnych komitetów w opozycji do ogólnopolskich partii politycznych. Na potrzeby zbadania zaangażowania partii parlamentarnych na poziomie powiatowym przyjęto jednak wyraźne rozróżnienie między startem partii pod własnym szyldem i wszystkimi pozostałymi przypadkami.

Uwzględniając te zastrzeżenia, warto przyjrzeć się, jaki procent głosów w wyborach powiatowych uzyskały poszczególne komitety, na jaki udział w zdobytych mandatach się to przełożyło oraz w jakiej części powiatów oznaczało to zwycięstwo wyborcze, rozumiane jako zdobycie największego poparcia (Rys. 2-4).

W pierwszych wyborach powiatowych (1998), pomimo że AWS wystawiła swoje listy w 35 powiatach mniej niż SLD, w sumie zdobyła w skali ogólnopolskiej większy odsetek głosów – nieco poniżej 30%. SLD zdobył 26%, a Porozumienie Społeczne (koalicja PSL, UP i KPEiR) 14%. 1/4 głosów padła na ugrupowania niezwiązane bezpośrednio z ogólnopolskimi partiami politycznymi. Unia Wolności, choć wystawiła listy w 40% powiatów, zdobyła tylko niecałe 6% głosów oddanych w wyborach powiatowych i wyraźnie różniła się od pozostałych partii niewielką liczbą zdobytych mandatów. O ile AWS, SLD i PSL miały większy udział w zdobytych mandatach niż w zdobytych głosach, o tyle UW już takiego zysku nie miała. SLD, choć miał mniejsze łączne poparcie niż AWS, był zwycięskim ugrupowaniem w większej liczbie powiatów – wygrał w 113 powiatach, podczas gdy AWS w 108, a PSL w 28. W 58 powiatach największe poparcie zyskały lokalne komitety.

Wybory powiatowe w 2002 roku świadczyły o bardzo wyraźnych przekształceniach układu sił na scenie politycznej. Z jednej strony widać ciągle wyraźną dominację lewicy, ale SLD w porównaniu z 1998 rokiem zdobył mniejszy udział głosów, pomimo że startował w większej liczbie

Rysunek 3. Udziały mandatów ugrupowań parlamentarnych w radach powiatów

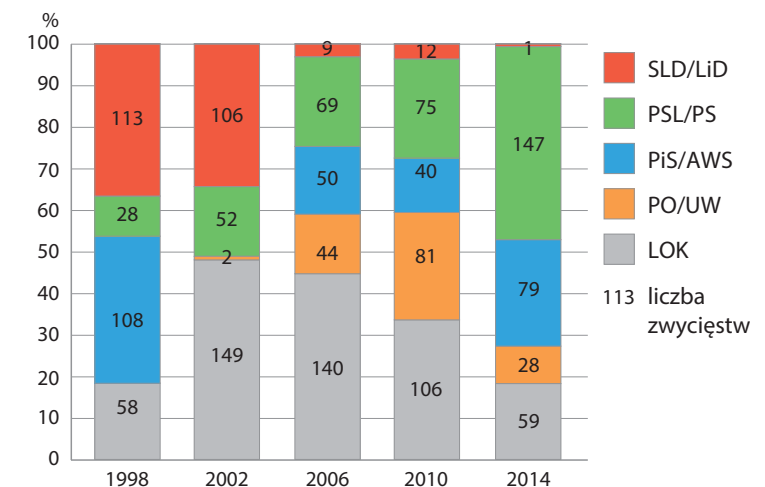


powiatów. Widać wyraźny skok znaczenia lokalnych komitetów, które prawdopodobnie były różnymi formami przekształcenia się środowisk postsolidarnościowych. Wszystkie ugrupowania lokalne zdobyły łącznie prawie połowę głosów. Platforma Obywatelska zaznaczała dopiero swoją obecność na poziomie powiatów, wystawiając listy w 19 z nich. Co ciekawe, Prawo i Sprawiedliwość w żadnym powiecie nie zgłosiło kandydatów pod ogólnopolskim szyldem. PSL startowało tym razem samodzielnie, co nie przyniosło jednak znaczącej zmiany poparcia w porównaniu z rokiem 1998. Kolejne dwa nowe ugrupowania – Liga Polskich Rodzin i Samoobrona – zdobyły łącznie 15% głosów, które przełożyły się na 10% mandatów.

W 2006 roku widać wyraźne osłabienie pozycji ugrupowań lokalnych na powiatowej scenie politycznej. Nastąpiło zwiększenie jednoznacznych związków list wyborczych z partiami ogólnopolskimi. Spośród ugrupowań parlamentarnych największe zaangażowanie i największe poparcie było udziałem PiS, który zdobył jednak tylko 18% głosów, pomimo startu w 95% powiatów. Natomiast, co interesujące i być może sprzeczne z wieloma stereotypami, PO i PSL (jeśli brać pod uwagę tylko ich ogólnopolskie komitety) miały porównywalną siłę w powiatach ziemskich, zdobywając około 12% głosów. Bardzo widoczne było osłabienie Samoobrony i LPR, które uzyskały o połowę mniejsze poparcie niż cztery lata wcześniej, przy podobnej skali startu. Nie pomogło im także wprowadzone w tych wyborach blokowanie list, czyli sumowanie głosów, które otrzymały poszczególne zablokowane listy i dopiero wtedy przydzielanie im mandatów w proporcji do otrzymanych głosów. Udział Samoobrony i LPR w zdobytych mandatach zmalał jeszcze bardziej niż udział w zdobytych głosach, odgrywały więc marginalną rolę, zdobywając mniej niż 5% mandatów radnych.

W wyborach 2010 roku wyniki były podobne, poza tym że LPR i Samoobrona przestały być partiami parlamentarnymi. Liga Polskich Rodzin

Rysunek 4. Zwycięstwa ugrupowań parlamentarnych w wyborach do rad powiatów

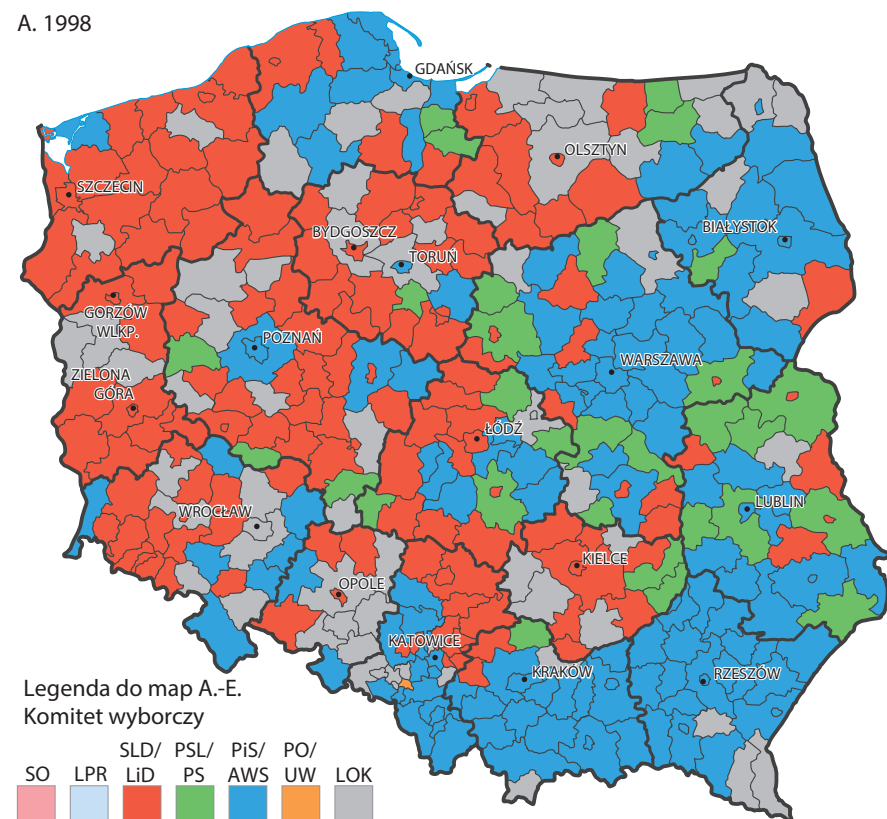


113 liczba zwycięstw

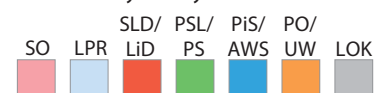
Mapa 3.A.-F. Zwycięzcy w wyborach rad powiatów i miast-powiatów w latach 1998-2014

1:6 000 000

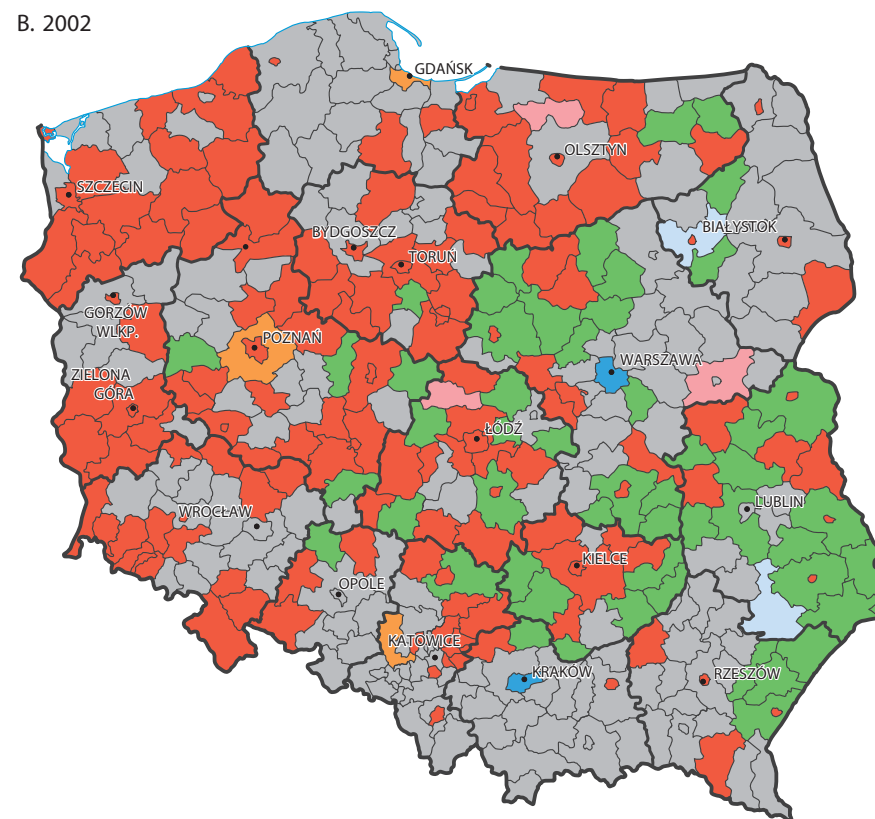
A. 1998



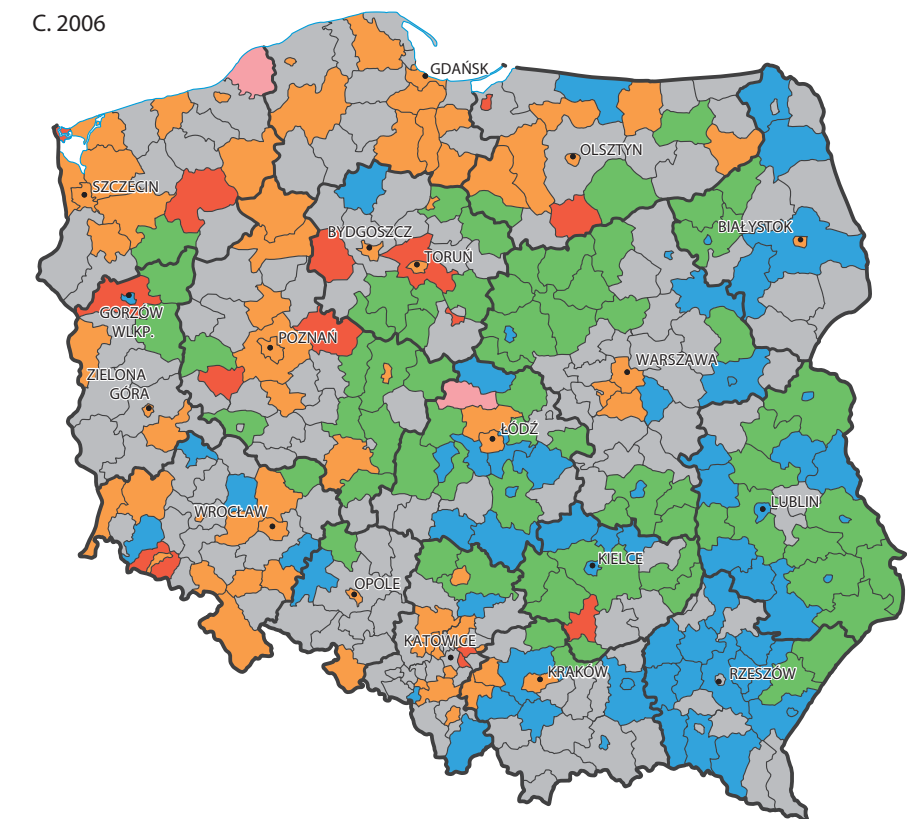
Legenda do map A.-E.
Komitet wyborczy



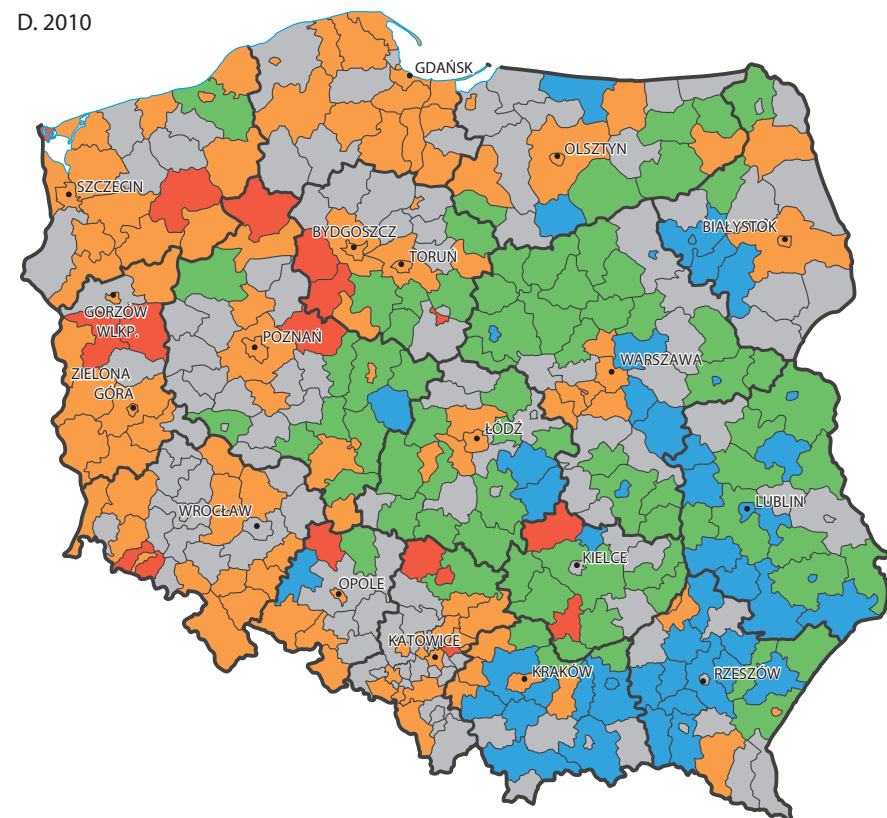
B. 2002



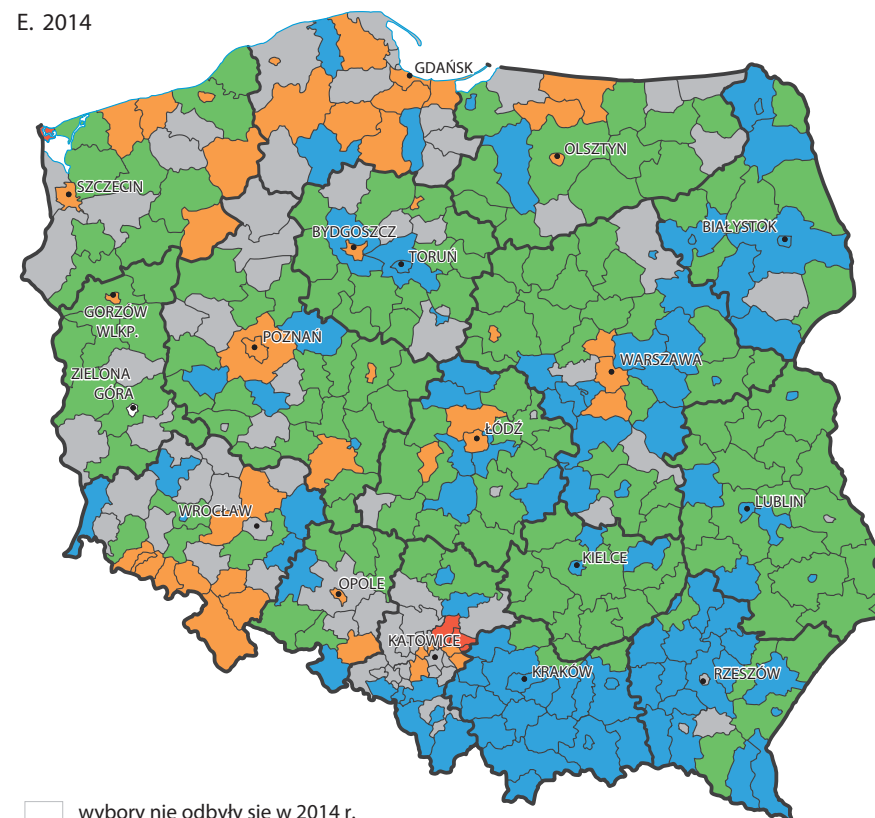
C. 2006



D. 2010

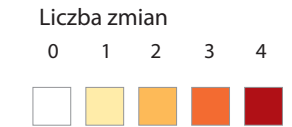
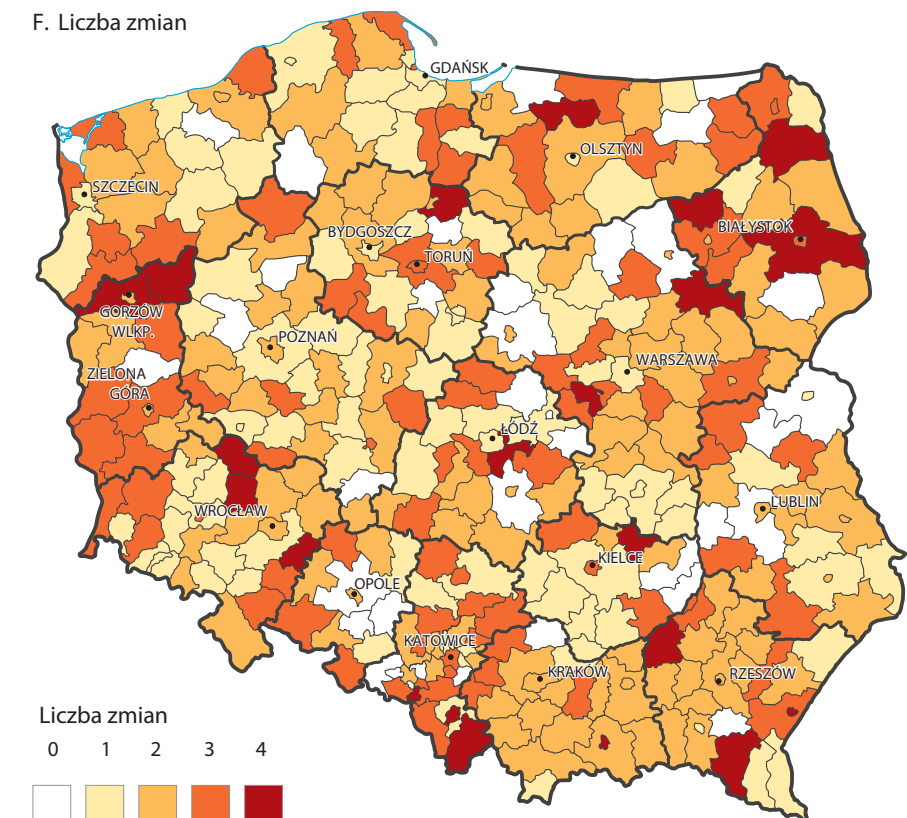


E. 2014



[Grey box] wybory nie odbyły się w 2014 r.

F. Liczba zmian



przestała w ogóle istnieć, a Samoobrona zdobyła w skali kraju jeden mandat radnego. W wyborach powiatowych zdecydowanie częściej niż w 2006 r. PO startowała pod ogólnopolskim szyldem. Bardzo wyraźny był też wzrost takich przypadków w PSL. Wśród partii opozycyjnych utrzymał się podobny poziom startu pod własną nazwą jak w 2006 r., czyli nieomal stuprocentowy w PiS i obejmujący około 2/3 powiatów w SLD. Udział zdobytych głosów obydwu partii opozycyjnych był niemal identyczny jak w poprzednich wyborach. W przypadku PSL nastąpił natomiast wyraźny (a w przypadku PO – bardzo wyraźny) wzrost poparcia, przede wszystkim kosztem komitetów lokalnych, które znów obniżyły swój udział zdobytych głosów i mandatów w porównaniu z 2006 r., schodząc poniżej 40% jednych i drugich. Wzmocnienie PO i osłabienie komitetów odwołujących się do lokalności było też widoczne w liczbie powiatów, w których dane ugrupowanie zdobyło największe poparcie: PO zwiększyła liczbę zwycięstw prawie dwukrotnie, widoczny był też wzrost poparcia PSL. Tak przejawiający się wzrost znaczenia PSL był więc systematyczny, jeśli na rzecz spojrzeć sięgając aż do 1998 r. Towarzyszył mu przy tym systematyczny spadek wpływów ugrupowań lokalnych.

W wyborach roku 2014 nastąpiły dalsze przesunięcia, związane z widocznym już wcześniej trendem. Ponaddwukrotnie wzrosła liczba powiatów, w których zwycięstwo odniósł PSL i podobnie dwukrotnie wzrosła liczba powiatów, w których zwyciężył PiS. Zjawisko to ma niewątpliwie jedno ze swoich źródeł we wpływie, jaki na wynik wyborów miało użycie karty do głosowania w formie książeczki. W świetle porównań z wynikami wyborów sejmików wojewódzkich można przyjąć, że ugrupowania, które znalazły się na pierwszej stronie książeczki mogły liczyć na dodatkowe 10% poparcia. Taki wzrost wynika prawdopodobnie z faktu, że część wyborców w wyborach samorządowych kieruje się innymi kryteriami niż świadomy wybór pomiędzy ogólnopolskimi opcjami. W niezbyt dla nich ważnych wyborach powiatowych i sejmikowych ich decyzje zostały ukierunkowane przez książeczkę – oddali głos na pierwszą możliwą listę, czyli tę, która znajdowała się na pierwszej stronie.

W wyborach 2014 r. o prawie 50 spadła liczba powiatów, w których zwycięstwo odniosły komitety lokalne. Jednak najbardziej gwałtowny był spadek liczby powiatów, w których wygrała Platforma Obywatelska. Obniżenie się ogólnopolskiego poparcia dla tej partii, wyrażone głosami w wyborach sejmików wojewódzkich, nie jest aż tak duże, jak spadek na poziomie powiatów. Z ugrupowania, które zwyciężyło w największej liczbie powiatów w 2010 roku, PO spadła na trzecie miejsce, bardzo wyraźnie tracąc dystans do PiS i PSL. Znaczne straty poniósł także Sojusz Lewicy Demokratycznej, który w 2010 r. największym ugrupowaniem był w 12 powiatach, a w 2014 już tylko w jednym.

Istotne zmiany widać także, jeśli zwycięstwa w wyborach powiatowych przedstawić w ujęciu przestrzennym (Mapa 3). W wyborach 1998 r., w których największą rolę pełniły partie parlamentarne, widać wyraźne obszary dominacji dwóch głównych ugrupowań – AWS i SLD (Mapa 2.A). Podział miał miejsce wzdłuż osi północny zachód – południowy wschód. Niemniej jednak w każdej części kraju zdarzały się pojedyncze enklawy powiatów, w których największe poparcie było udziałem innego komitetu niż dominujący w powiatach sąsiadujących. PSL zwyciężało w części powiatów dawnej Kongresówki, tworząc miejscami „bufor” pomiędzy obszarami zdominowanymi przez AWS i SLD.

W 2002 r. liczba powiatów, w których wygrał SLD zmalała, pomimo przejęcia przez tę partię rządów w kraju. Istotnie zaś wzrosła liczba powiatów, w których triumfowały ugrupowania lokalne. Miejsca ich sukcesów w znacznej części pokrywały się z tymi, gdzie wcześniej wygrywał AWS. Jak można się domyślać, było to związane z przekształceniem się partii postsolidarnościowych w nowe byty, a po części też z sojuszami zawieranymi przez PO i PiS, które startując samodzielnie odnosiły sukcesy tylko w nielicznych powiatach. Poszerzył się za to obszar, na którym zwyciężał PSL (Mapa 3.B).

Już od wyborów 2006 r. widać krystalizujący się później podział. Na obszarze Polski północnej i zachodniej powiaty, w których wygrywał SLD przechodzą w ręce PO, a w południowo-wschodniej części kraju miejsce AWS zajmuje PiS. PSL nie tylko utrzymuje, ale i poszerza swój stan posiadania w pasie od Lubelszczyzny po wschodnią część województwa wielkopolskiego (Mapa 3.C). W roku 2010 powiększa się obecność, a potem dominacja Platformy Obywatelskiej w zachodniej części kraju, ale widać już wyraźnie, że w centralnej części Polski (woj. mazowieckie, łódzkie i świętokrzyskie) wzrasta znaczenie PSL. SLD utrzymało tylko przyczółki w pojedynczych powiatach, na obszarach, które stanowiły niegdyś jego mateczniki (Mapa 3.D).

Mapa wyborów 2014 roku, w związku z kontrowersyjnymi wynikami, pokazuje bardzo istotne zmiany. PO traci dominację w zachodniej części kraju, choć w województwach dolnośląskim i pomorskim nadal istnieją zwarte obszary jej zwycięstw. PiS natomiast dominuje w woj. małopolskim i zachodniej części Podkarpacia, a także w południowej części województwa śląskiego. Wyraźnie widać zmniejszanie się obszarów, na których najsilniejsze są ugrupowania lokalne (Mapa 3.E).

Jeśli chodzi o liczbę zmian zwycięzców w wyborach powiatowych na przestrzeni lat 1998-2014, to zjawisko to charakteryzuje rozkład normalny. Zwycięzcy zmieniali się średnio co drugie wybory, choć

w niektórych powiatach we wszystkich wyborach wygrywało to samo ugrupowanie, były zaś i takie, gdzie zmiana następowała co cztery lata. Trudno wyodrębnić obszar, na którym dominowałyby rozchwianie lub stabilizacja, są to raczej zjawiska lokalne, a powiaty stabilne i rozchwiane niejednokrotnie sąsiadują ze sobą (Mapa 3.F).

Wybory powiatowe na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat są interesującym zobrazowaniem specyficznej mieszanki stabilności i zmiany charakteryzującej polskie życie polityczne. Podążają one za wzorem wyznaczanym przez ogólnopolskie przekształcenia i przetasowania, lecz nie jest to nigdy dokładne ich powielenie. Każdy powiat dodaje do ogólnopolskiego wzoru lokalną specyfikę. Nie tworzy rzeczywistości zupełnie oderwanej od szerszego kontekstu, lecz nie traktuje zewnętrznych ukierunkowań zbyt sztywno. Dzięki temu powiaty mogą pełnić rolę ważnego łącznika pomiędzy polityką ogólnopolską a polityką gminną, która w wielu wypadkach jest daleka od zjawisk typowych dla życia parlamentarnego.

Wybory lokalne stanowią ważną część składową polskiego życia politycznego, gdyż bardziej niż wybory ogólnopolskie pozwalają zakorzenić demokrację w życiu codziennym Polaków. Odmienność wyborów samorządowych, zwłaszcza gminnych i powiatowych, względem wyborów parlamentarnych nie oznacza jednak ich odseparowania, mimo że taka retoryka jest stałym elementem lokalnych kampanii wyborczych („chodnik czy rura kanalizacyjna nie mają barw partyjnych”). Różne są przyczyny i przejawy tego zjawiska: od szczerzej intencji zachowania autonomii względem parlamentarnych partii, które często traktują samorząd jedynie jako narzędzie w rywalizacji o rządy w kraju, po taktyczne wykorzystanie antypartyjnych resentymentów odziedziczonych po PRL. Dlatego odwoływanie się kandydatów do lokalności oraz ich powiązanie z krajowymi podziałami politycznymi warto traktować jako uzupełniające się odmienności, które tworzą dynamiczną równowagę. Na konkretny kształt tej równowagi mają wpływ różnorodne czynniki – od wielkości jednostki, przez rozwiązania instytucjonalne po indywidualne cechy lokalnych liderów. Wszystko to sprawia, że obraz wyborów samorządowych jest złożony i niełatwy do interpretacji.