

# Acta Politica Polonica

nr 2/2016 (36)

(dawne Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego  
Acta Politica)

Uniwersytet Szczeciński

2016

Rada Naukowa

Fulvio Attinà, University of Catania; Urszula Chęcińska, Uniwersytet Szczeciński; Charles Elworthy, Oxford University; Tengiz Iremadze, New Georgian University; Artur Kopka, Europa-Universität Viadrina; Henri Menudier, Sorbonne Nouvelle; Partha Pratim Basu, Jadavpur University; Walter Rothholtz, Babeş-Bolyai-Universität Klausenburg; Janusz Ruszkowski, Uniwersytet Szczeciński; Bogdan Szajkowski, University of Exeter; Bogdan Szlachta, Uniwersytet Jagielloński; Andrzej Stelmach, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza; Konstanty Adam Wojtaszczyk, Uniwersytet Warszawski

Redaktorzy naukowi

Janusz Mieczkowski, Maciej Drzonek

Redaktor numeru

Maciej Drzonek

Redaktorzy tematyczni

lista dostępna na stronie [www.wnus.edu.pl/ap](http://www.wnus.edu.pl/ap)

Redaktor statystyczny

Andrzej Dąbrowski

Redaktorzy językowi

Język polski – Małgorzata Szczęsna

Język angielski – Nadia Harvey

Język niemiecki – Joachim von Wedel

Lista recenzentów

dostępna na stronie: [www.wnus.edu.pl/ap](http://www.wnus.edu.pl/ap)

Skład komputerowy

Iwona Mazurkiewicz-Jamrozik

Adres redakcji

71-004 Szczecin, ul. Krakowska 71–79; e-mail: [ap\(at\)whus.pl](mailto:ap(at)whus.pl)

Wersja papierowa czasopisma jest wersją pierwotną

Elektroniczna wersja czasopisma jest dostępna na stronach: [www.ap.whus.pl](http://www.ap.whus.pl), [www.wnus.edu.pl/ap](http://www.wnus.edu.pl/ap)

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>

Pełne wersje opublikowanych artykułów dostępne są w bazach: CEEOL i Bazhum

© Uniwersytet Szczeciński 2016

ISSN 2451-0432 (1640-6818, 0867-0617)

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersytetu SZCZecińskiego

Wydanie I. Ark. wyd. 8,0. Ark. druk. 7,4. Format B5. Nakład 64.

# Spis treści

## Rafał Matyja

- Zróżnicowanie przestrzenne zachowań wyborczych w miastach prezydenckich.  
Wybory sejmowe 2015 / Spatial diversity of voting behaviours in main Polish cities.  
Parliamentary election 2015 5–19

## Tomasz Czapiewski

- Mapa wyborcza Szczecina. Przestrzenne zróżnicowanie zachowań wyborczych  
szczecinian w latach 2006–2015 / The electoral map of Szczecin. Spatial diversity  
of political preferences of Szczecin citizens in years 2006–2015 21–34

## Sławomir Bartnicki

- Uwarunkowania przewagi kandydatów w wyborach bezpośrednich  
do gminnej egzekutywy / Determinants of candidate advantage in communal  
executive direct elections 35–48

## Michał Banaś

- Systemowe uwarunkowania rywalizacji politycznej w średnich miastach  
województwa dolnośląskiego po 2014 roku / Systemic determinants of political  
competition in medium-sized cities of Lower Silesia after 2014 49–63

## Andrzej Wojtaszak

- Rola i znaczenie Bezpartyjnego Komitetu Wyborczego Wyborców  
Pomorze Zachodnie w wyborach do Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego  
w 2014 roku / The role and importance of the Non-Partisan Election Committee  
of Voters of Western Pomerania in the elections to the Parliament of West Pomerania  
Province in 2014 65–75

## Sławomir Pawłowski

- Ustawa o rewitalizacji a zakres partycypacji społecznej – wyzwania i zagrożenia /  
Revitalization Act and the extent of public participation – challenges and risks 77–89

## Katarzyna Molska, Monika Krzeszewska

- Ustawa metropolitalna szansą dla Szczecina? Procesy suburbanizacyjne  
niejawnym argumentem politycznym / Is Metropolitan Act a chance for Szczecin?  
Suburbanization processes – implicit political argument 91–100

## Robert Rajczyk

- Jednostka pomocnicza jako forma partycypacji społecznej / A sub-territorial unit  
as a form of social participation 101–109

**Wojciech Paukzteło**

Ordynacja, reforma, pieniądze czy polityka? Sposoby na zwiększenie frekwencji w wyborach do rad jednostek pomocniczych gmin / Voting system, reform, money or politics? Ways to increase participation in the elections to auxiliary units councils

111–118

# Zróźnicowanie przestrzenne zachowań wyborczych w miastach prezydenckich. Wybory sejmowe 2015

**RAFAŁ MATYJA**

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania  
e-mail: rmatyja(at)wsiz.rzeszow.pl

**Słowa kluczowe** zachowania wyborcze, miasta, wybory 2015

**Abstrakt** Tekst przedstawia wyniki badań dotyczących zachowań wyborczych mieszkańców 107 miast prezydenckich w wyborach sejmowych 2015 roku. Jego celem jest analiza odmienności wyników dla poszczególnych list na poziomie obwodów wyborczych w relacji do poziomu ich poparcia w skali całego miasta za pomocą indeksu zróźnicowania zachowań wyborczych. Dziesięć miast z najwyższym wskaźnikiem zróźnicowania poddano szczegółowej analizie, badając przede wszystkim obwody z najwyższym poziomem odmienności od wyniku w skali miasta. Zaproponowane wyjaśnienia dotyczą typu osadnictwa oraz grup mieszkających na terenie danego obwodu.

**Spatial diversity of voting behaviours in main Polish cities. Parliamentary election 2015**

**Keywords** voting behavior, cities, election 2015

**Abstract** The text presents the results of the survey concerning voting behaviour of residents of 107 main Polish cities in 2015 parliamentary election. Its aim is the analysis of dissimilarity of results concerning different lists in electoral districts with reference to the level of support in the whole town, with the use of voting behaviour diversity index. Ten cities with the highest diversity indication were analysed in detail and especially the districts whose results differed the most from the whole town results were checked. Proposed explanations concern the type of settlement and groups living in a given district.

## Wprowadzenie

Wyniki wyborów dostarczają nam informacji, które mogą znaleźć zastosowanie nie tylko w naukach politycznych, ale być ważną składową wiedzy o mieście. Wielkość obwodów wyborczych sprawia, że z pewną regularnością możemy otrzymywać bardzo szczegółowe dane

o społecznościach miejskich mniejszych niż osiedla czy dzielnice. Bariery wykorzystywania tej wiedzy jest jednak duża złożoność wyników i trudność w porównywaniu przeprowadzonych w różnym czasie wyborów prezydenckich z samorządowymi.

Podstawowym elementem tej wiedzy jest jednak próba zgromadzenia wiadomości o istotnych z wyborczego punktu widzenia odmiennościach występujących w mieście. Wiedza ta rzadko wykracza jednak poza granice danego miasta, którego mieszkańcy są w stanie wyjaśnić obserwowane różnice okolicznościami powstania danego osiedla (przemysłowe, wojskowe itp.) lub charakterem danej społeczności (włączone do miasta wsie, ogrodzone apartamentowce dla zamożniejszych mieszkańców, wysoki odsetek mieszkań wynajmowanych studentom).

Podobnie jest w przypadku badań naukowych, które niemal nigdy nie wykraczają poza granice jednego miasta. Co więcej, znakomite badanie z początku lat 90. ubiegłego wieku przedstawione w piątym zeszycie „Atlasu Warszawy” (Węclawowicz, Jaros, Śleszyński, 1998) nie doznało się kontynuacji. Autorzy, porównując zachowania wyborcze, stwierdzili, iż „silne zróżnicowanie przestrzenne preferencji wyborczych mieszkańców odzwierciedla w dużym stopniu strukturę społeczno-przestrzenną miasta ukształtowaną w okresie PRL”, podkreślając przy tym, że najsilniejszym czynnikiem zróżnicowania była rywalizacja o mieszkania i ich rozdział przez władze polityczne PRL i wspólne z nim przywileje dla grup najbardziej z nimi związanych (Węclawowicz i in., 1998, s. 35). Co ciekawe – choć nie do końca poddane analizie – autorzy stwierdzili, iż „największe poparcie na obszarach zdominowanych przez ludność charakteryzującą się wyższym statusem społecznym oraz zamieszkałą w zdecydowanie lepszych warunkach mieszkaniowych” zdobyły w pierwszych wyborach (1991) UD i SLD (Węclawowicz i in., 1998, s. 18).

Zmiana struktury społecznej miasta przebiega znacznie wolniej niż zmiany polityczne, wiąże się bowiem z powolnymi z natury rzeczami procesami demograficznymi, migracjami w skali kraju i w skali miasta, choć w przypadku Warszawy z pewnością bardziej dynamicznie niż w mniejszych miastach. Analiza zmiany zachowań wyborczych w dłuższej perspektywie czasowej mogłaby dlatego w istotny sposób poszerzyć naszą wiedzę o przekształceniach zachodzących w mieście pod wpływem procesów migracyjnych, nowej – opartej już na kryteriach ekonomicznych – dystrybucji mieszkań i domów jednorodzinnych, a także zmiany preferencji mieszkańców poszczególnych jednostek miejskich. Istotnym kontekstem takich badań byłyby ważne pytania postawione przez Pawła Swianiewicza (2005, s. 47), dotyczące procesów segregacji ekonomicznej społeczności miejskiej, dostrzeżonych w wielu miastach amerykańskich i zachodnioeuropejskich.

Drugie obszerne badanie dotyczy zachowań wyborczych mieszkańców Łodzi (Sobczyński, 2000). Najpoważniejszym problemem w przypadku wykorzystania ustaleń autora tej pracy jest nadmierna koncentracja na partii zwycięskiej, co w realiach ordynacji proporcjonalnej jest wynikiem wieloznacznym i niepozwalającym na formułowanie przekonujących wniosków dotyczących zachowań wyborczych.

Za każdym razem jednak problemem jest ograniczanie się badaczy do jednej tylko aglomeracji. Brakuje zatem narzędzi pozwalających na szersze porównania i elementarnych choćby hipotez dotyczących rozwoju badań – choćby na poszukiwanie istotnych kontekstów zachowań

wyborczych. Na problemy związane z ich badaniem zwrócił uwagę Marek Sobczyński (2003). „Badacz zajmujący się – pisał – polską geografiją wyborczą wielkiego miasta napotyka zatem na szereg problemów badawczych, do których musi zastosować szczególne metody, niekiedy nie stosowane w ogóle w światowej geografii wyborczej” (s. 116–117). I choć zapewne chodzi głównie o nieprzystawalność metod stosowanych w analizie większościowych wyborów w krajach anglosaskich i o kluczowy kontekst, jaki – zwłaszcza w miastach amerykańskich – stanowi zróżnicowanie etniczne, to trudno nie przyznać autorowi tych słów racji, zwłaszcza że mimo dostępności danych spotykamy bardzo niewiele tekstów podejmujących ich analizę. Autor wskazuje też, że w polskich miastach nie występuje silne wewnętrzne zróżnicowanie klasowe. Poważne problemy dotyczą niemożności korelacji danych zbieranych na poziomie obwodów z jakimikolwiek danymi statystycznymi, częstych zmian granic obwodów, braku przestrzennej spójności obwodów w niektórych miastach (odseparowane od siebie budynki, liczne enklawy) (Sobczyński, 2003, s. 121).

Nic zatem dziwnego, że wiedza – także ta, do której odwołują się występujący w mediach komentatorzy-specjaliści – odwołuje się częściej do obrazów niż do pogłębionych tekstów. Naszą wyobraźnię o przestrzennym wymiarze zachowań wyborczych zdominowały mapy. Nie byłoby w tym nic złego, gdybyśmy zdawali sobie z mylnych sugestii, jakie część z nich zawiera. Pierwsza dotyczy map wskazujących zwycięzcę, jakie pokazują stacje telewizyjne w wieczór wyborczy i jakimi ozdobione są powyborcze wydania prasy. Wystarczy, że jakaś partia nieznacznie zwycięży w danym województwie nad drugą, a już komentatorzy formułują – mając w pamięci zapewne obie mapy – tezy o przejściu danego regionu „na prawo” lub „na lewo”. Fakt, że na drugą i trzecią partię padło więcej niż 50% głosów, z pewnością nie będzie tu przeszkodą.

Ilustruje to następujący przykład. Wyborcza mapa Warszawy umieszczona na stronach PKW pokazuje partię, która odniosła zwycięstwo wyborcze. Zwycięzcą na Woli zostało Prawo i Sprawiedliwość, ale jego przewaga nad Platformą Obywatelską wyniosła zaledwie 2,73 p.p. Co więcej – suma poparcia dla dwóch ugrupowań liberalnych (PO i Nowoczesnej) była o 10 p.p. wyższa niż poparcie dla PiS. Tego jednak na mapie nie zobaczymy. Inny przykład dotyczy Śródmieścia, zaznaczonego jako dzielnica z przewagą PO, gdzie różnica między dwiema największymi partiami wyniosła 0,21 p.p. Normalnie można by uznać ten stan za równowagę. Jednak model prezentacji wyników na mapie pokazuje, że „w Śródmieściu dominuje Platforma”.

Drugi błąd myślowy, jaki narzucają mapy, polega na tym, że powierzchnia danej jednostki podziału terytorialnego ma się nijak do liczby wyborców. To zresztą powoduje, że w ocenach zachowań wyborczych pokazywanych na mapie kraju większą wagę ma poparcie zdobywane na wsi, a mniejszą w wielkich miastach.

Także w obrębie poszczególnych miast to złudzenie może być silne. W trzech warszawskich dzielnicach – Śródmieściu, Mokotowie i Pradze-Południe przypada więcej niż 5 tys. uprawnionych do głosowania na 1 km<sup>2</sup>. W zajmującym 80 km<sup>2</sup> Wawrze liczba uprawnionych do głosowania wynosi 56 tys., a zatem mniej niż tysiąc na kilometr kwadratowy. Podobnie jest w Wilanowie. Możemy zatem powiedzieć, że zachowania wyborcze mieszkańców tych ostatnich gmin będą silniej reprezentowane na mapie niż ich sąsiadów z Pragi-Południe czy Mokotowa.

Najbardziej wiarygodne wydają się mapy pokazujące tylko procentowy rozkład poparcia dla danej partii – takie, jakimi posługuje się m.in. wspomniany „Atlas” Węclawowicza, Jarosza i Śleszyńskiego. Ale i one mają swoje pułapki, związane np. z rozpiętością różnic pokazywaną podobnie w przypadku różnych partii. Przykładowo zatem rozpiętość wyników Prawa i Sprawiedliwości w otwartych obwodach wyborczych w Warszawie wynosi 37,8 p.p. (12,59–50,42), a rozpiętość wyników Partii Razem – 9,5 p.p. (1,82–11,32). Jeżeli na obie mapy spojrzymy jako na podobne, możemy wyciągnąć błędne wnioski.

## Jak mierzyć wewnętrzne zróżnicowanie?

Jak zatem dowiedzieć się czegoś o zróżnicowaniu zachowań wyborczych mieszkańców miast nie w skali jednego miasta, ale wszystkich dużych miast w Polsce? Jak znaleźć miarę, która nie będzie wymagała misternych zmian przy okazji każdej nowej konfiguracji politycznej i będzie pozwalała porównywać wyniki wyborów prezydenckich z europejskimi czy sejmowymi, wyniki wyborów z lat dziewięćdziesiątych z tymi ostatnimi?

Przedstawiona tu propozycja nawiązuje do przywołanych w polskiej literaturze przedmiotu przez Tomasza Zaryckiego (1997, s. 69) formuł pozwalających na badanie zróżnicowania etnicznego miast amerykańskich, takich jak wskaźnik odmienności (*index of dissimilarity*) czy wskaźnik segregacji (*index of segregation*). Formuła ta została przekształcona i dostosowana do realiów systemów wyborczych obowiązujących w polskich wyborach sejmowych, senackich, samorządowych i prezydenckich. Pozwala zatem abstrahować od szczegółów, takich jak sposób oddawania głosu, liczba kandydatów czy format rywalizacji między partiami, i precyzyjnie wskazywać obwody wyróżniające się na tle miasta oraz przypisywać każdemu zróżnicowaniu stosowną, wyrażoną ilościowo miarę. Ze względu na cel pomiarów autor nazwał tę miarę indeksem zróżnicowania.

Indeks zróżnicowania pokazuje wielkość odmienności danego obwodu w skali miasta, gdzie  $X_{iO}$  to odsetek głosów na  $i$ -tą listę w obwodzie wyborczym  $O$ , a  $X_{iM}$  odsetek głosów na  $i$ -tą listę w mieście  $M$ . Posługując się indeksem  $IZ_O$ , możemy wskazać stopień odmienności każdego z obwodów od wyniku dla całego miasta. Ponadto możemy obliczyć też średnią indeksu zróżnicowania dla danego miasta, co pozwoli porównywać miasta ze sobą.

$$IZ_O = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |X_{iO} - X_{iM}|.$$

Następnym krokiem proponowanego tu badania jest analiza tych obwodów wyborczych, w których indeks jest wyższy niż 10 punktów<sup>1</sup> (a zatem obwód wyraźnie odróżnia się od wyniku w skali miasta, oraz wskazanie listy, której wynik w największym stopniu wpłynął na to odchylenie. W niektórych przypadkach zmiana dokonała się za sprawą dwóch list o podobnym

<sup>1</sup> Przyjęcie takiej miary jest oczywiście arbitralne, ale miary wyraźnie niższe (5 pkt) powodują, że za odmienne musielibyśmy uznać większość obwodów, a miary wyraźnie wyższe (15 lub 20 pkt) wskazują jedynie na sporadyczne, bardzo rzadkie przypadki.



lokalnym odchyleniu od średniej dla danego miasta. To pozwala wskazać w grupie obwodów wyraźnie różniących się od miejskiej średniej te, które określimy jako odmienne za sprawą PiS, PO, Nowoczesnej czy komitetu Kukiza.

Efektom tej części badania jest zatem wskazanie odmiennych od reszty miasta obwodów oraz czynnika, który najsilniej tę odmienność kształtuje. Czynnikiem ten można zawsze nazwać jako wyraźnie większe od uzyskanej w skali miasta poparcie dla jednej lub – czasami – dwóch list wyborczych. Omijamy w ten sposób przedstawione przez P. Swianiewicza (2005, s. 63) problemy ze wstępną kwalifikacją rywalizujących partii jako „prawicowych” lub „lewicowych”, czy – nie mniej trudne – jako afirmujących i kontestujących „polityczną i gospodarczą transformację”. Nie musimy zastanawiać się nad tym, jak „etykietkować” wyborców listy Kukiz’15.

By nie wyciągnąć jednak zbyt daleko idących wniosków, warto pamiętać, że zachowania wyborcze mieszkańców miast różnią się także między sobą. Autor pisał o tym na łamach „Acta Politica” w ubiegłym roku (2015). Pomiar wewnętrznego zróżnicowania i listę lub mapę obwodów odmiennych od miejskiej średniej trzeba analizować, pamiętając o wyborczej specyfice danego miasta. Nie wolno wyciągać bowiem wniosku, że miasto, w którym występuje spora grupa obwodów z wyższym poparciem dla PiS, jest propisowskie, bo dostrzegliśmy fakt silnego zróżnicowania na tym tle, a nie wysokiego poparcia w skali całego miasta.

## Zróżnicowanie wewnętrzne w 107 miastach prezydenckich

Pierwszym zastosowaniem zaproponowanego wyżej indeksu zróżnicowania jest próba wskazania miast „najsilniej zróżnicowanych”. Wbrew przypuszczeniom i intuicjom dobrze znających wyborcze realia badaczy nie można dostrzec w tej sferze żadnej prostej reguły. Nie jest bowiem tak, że silniej zróżnicowane są miasta wielkie, posiadające spory odsetek rodzimych mieszkańców (a niewielki – ludności napływowej). Próba interpretacji tabeli 1 wymaga z pewnością bardziej pogłębionych studiów dotyczących istotnych czynników zróżnicowania – o czym autor szerzej wspomina w zakończeniu artykułu.

Prezentowana tabela została oparta na danych z wyborów sejmowych 2015 roku. Autor zaproponował w niej dwie miary zróżnicowania: średni indeks zróżnicowania dla obwodów otwartych oraz odsetek obwodów, w których indeks ten przekroczył 10 pkt. By uporządkować tabelę od najwyższych do najniższych wskaźników, przyjął za istotniejszą pierwszą z tych dwóch miar. Ale sprawa nie jest tak oczywista, aby nie rozważać odwrotnej decyzji. Z jednej bowiem strony duży odsetek wyraziście odmiennych obwodów wskazuje na występowanie silnych zróżnicowań. Z drugiej – mogą być one ograniczone do pewnych typów obwodów (np. osiedli wiejskich włączonych w obręb miasta), pozostałe obwody mogą nie różnić się między sobą niemal wcale. Ten ostatni wzgląd przesądził. Szuka się bowiem takiego zróżnicowania, które jest istotne dla całego miasta, a nie tylko najwyższego odsetka obwodów „wyjątkowych”.

Tabela 1. Miasta prezydenckie według średniej wartości indeksu zróżnicowania obwodów wyborczych

Miasto	Województwo	Obwody otwarte	IZ <sub>o</sub> średnia dla miasta	Odsetek obwodów IZ <sub>o</sub> > 10
1	2	3	4	5
Kędzierzyn-Koźle	opolskie	31	9,73	32,3
Rybnik	śląskie	66	9,55	42,4
Kraków	małopolskie	452	8,79	29,4
Sieradz	łódzkie	23	8,59	26,1
Tarnobrzeg	podkarpackie	31	8,32	25,8
Wodzisław Śląski	śląskie	23	8,29	30,4
Warszawa	mazowieckie	834	8,20	25,7
Opole	opolskie	63	8,17	14,3
Gliwice	śląskie	110	8,17	27,3
Żory	śląskie	31	8,08	16,1
Katowice	śląskie	148	7,98	23,6
Mysłowice	śląskie	38	7,92	28,9
Zawiercie	śląskie	39	7,77	12,8
Kielce	świętokrzyskie	84	7,70	20,2
Siemianowice Śląskie	śląskie	37	7,59	13,5
Rzeszów	podkarpackie	84	7,56	23,8
Gdynia	pomorskie	117	7,48	18,8
Lublin	lubelskie	197	7,47	16,8
Toruń	kujawsko-pomorskie	111	7,39	19,8
Piekary Śląskie	śląskie	29	7,39	13,8
Nowy Sącz	małopolskie	47	7,32	21,3
Zgierz	łódzkie	36	7,31	8,3
Częstochowa	śląskie	126	7,31	15,1
Białystok	podlaskie	169	7,29	12,4
Wrocław	dolnośląskie	281	7,22	14,2
Leszno	wielkopolskie	32	7,19	12,5
Zielona Góra	lubuskie	72	7,09	13,9
Jaworzno	śląskie	44	7,08	13,6
Konin	wielkopolskie	45	7,08	15,6
Otwock	mazowieckie	26	7,07	15,4
Kalisz	wielkopolskie	51	7,07	13,7
Radom	mazowieckie	109	7,04	11,9
Elbląg	warmińsko-mazurskie	57	7,03	10,5
Mielec	podkarpackie	32	7,02	12,5
Suwałki	podlaskie	34	6,98	8,8
Bytom	śląskie	69	6,96	11,6
Sosnowiec	śląskie	109	6,96	11,9
Piła	wielkopolskie	39	6,96	10,3
Włocławek	kujawsko-pomorskie	63	6,95	12,7
Zabrze	śląskie	78	6,94	15,4
Gdańsk	pomorskie	207	6,92	14,0
Szczecin	zachodniopomorskie	187	6,92	13,4
Przemyśl	podkarpackie	31	6,80	9,7
Tarnów	małopolskie	67	6,78	11,9
Łódź	łódzkie	383	6,76	12,5

1	2	3	4	5
Płock	mazowieckie	67	6,76	11,9
Ostrów Wielkopolski	wielkopolskie	39	6,75	2,6
Piotrków Trybunalski	łódzkie	37	6,71	10,8
Łomża	podlaskie	31	6,71	9,7
Biała Podlaska	lubelskie	27	6,70	14,8
Ruda Śląska	śląskie	74	6,69	13,5
Wałbrzych	dolnośląskie	66	6,68	16,7
Inowrocław	kujawsko-pomorskie	45	6,68	11,1
Będzin	śląskie	35	6,68	8,6
Dąbrowa Górnicza	śląskie	66	6,68	13,6
Jelenia Góra	dolnośląskie	41	6,62	9,8
Chorzów	śląskie	53	6,56	11,3
Świnoujście	zachodniopomorskie	24	6,53	25,0
Świętochłowice	śląskie	23	6,52	8,7
Starachowice	świętokrzyskie	23	6,52	8,7
Gorzów Wielkopolski	lubuskie	63	6,49	7,9
Bydgoszcz	kujawsko-pomorskie	189	6,46	7,9
Tychy	śląskie	63	6,45	11,1
Grudziądz	kujawsko-pomorskie	49	6,44	4,1
Jastrzębie-Zdrój	śląskie	40	6,41	17,5
Poznań	wielkopolskie	224	6,39	7,1
Racibórz	śląskie	24	6,38	8,3
Oświęcim	małopolskie	24	6,37	16,7
Olsztyn	warmińsko-mazurskie	87	6,35	11,5
Kołobrzeg	zachodniopomorskie	22	6,27	13,6
Koszalin	zachodniopomorskie	49	6,27	6,1
Chełm	lubelskie	34	6,26	5,9
Knurów	śląskie	21	6,26	4,8
Stargard Szczeciński	zachodniopomorskie	33	6,21	9,1
Radomsko	łódzkie	22	6,19	4,5
Legionowo	mazowieckie	23	6,16	8,7
Siedlce	mazowieckie	38	6,16	2,6
Gniezno	wielkopolskie	35	6,16	14,3
Skarżysko-Kamienna	świętokrzyskie	26	6,15	15,4
Lubin	dolnośląskie	46	6,14	6,5
Pabianice	łódzkie	46	6,11	13,0
Skierniewice	łódzkie	25	6,07	12,0
Ostrowiec Świętokrzyski	świętokrzyskie	35	6,02	5,7
Ełk	warmińsko-mazurskie	24	6,01	4,2
Bolesławiec	dolnośląskie	21	6,00	0,0
Ostrołęka	mazowieckie	25	5,98	16,0
Krosno	podkarpackie	24	5,95	4,2
Zduńska Wola	łódzkie	21	5,93	4,8
Stalowa Wola	podkarpackie	35	5,91	2,9
Żyrardów	mazowieckie	21	5,81	0,0
Słupsk	pomorskie	43	5,79	7,0
Legnica	dolnośląskie	47	5,78	2,1
Tczew	pomorskie	25	5,76	4,0

1	2	3	4	5
Bielsko-Biała	śląskie	73	5,73	8,2
Nowa Sól	lubuskie	19	5,62	5,3
Pruszków	mazowieckie	27	5,58	3,7
Głogów	dolnośląskie	35	5,56	2,9
Bełchatów	łódzkie	26	5,53	7,7
Świdnica	dolnośląskie	23	5,50	0,0
Ciechanów	mazowieckie	21	5,50	4,8
Kutno	łódzkie	21	5,49	4,8
Puławy	lubelskie	23	5,46	0,0
Zamość	lubelskie	30	5,41	0,0
Wejherowo	pomorskie	21	5,29	4,8
Tomaszów Mazowiecki	łódzkie	23	5,07	8,7
Starogard Gdański	pomorskie	21	5,02	0,0
Sopot	pomorskie	21	4,89	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W tabeli pokazano, że w zasadzie nie istnieje związek między wielkością miasta a stopniem jego wyborczego zróżnicowania, z wyjątkiem grupy miast o wartości średniego indeksu poniżej 6 pkt, gdzie dominują miasta małe. Natomiast łatwo można dostrzec prawidłowość regionalną – w grupie miast o wysokim średnim indeksie zróżnicowania dominują miasta śląskie, a w grupie o niskim średnim indeksie – miasta województwa pomorskiego.

## Szczegółowa analiza wybranych ośrodków

Wstępnej analizie autor poddał dziesięć przypadków miast z największym średnim zróżnicowaniem, a zatem umieszczonych na początku tabeli 1. Pierwszą grupę tworzy tu sześć miast śląskich o różnej historii i specyfice zachowań wyborczych. W zasadzie wszystkie z nich rozwinęły się w obecnym kształcie terytorialnym i społecznym dopiero po drugiej wojnie światowej, a niektóre – jak Żory i Kędzierzyn-Koźle – dopiero w drugiej połowie PRL. Druga grupa to dwie metropolie – Kraków i Warszawa, w których obserwacje muszą być prowadzone także na poziomie niższych jednostek administracyjnych. Trzecia to dwa niewielkie, dawne miasta wojewódzkie, które po reformie 1975 roku znacząco powiększyły swój obszar, włączając w obręb granic administracyjnych dawne wsie i obszary podmiejskie.

### Miasta śląskie: Kędzierzyn-Koźle, Rybnik, Gliwice, Opole, Wodzisław i Żory

Najsilniej zróżnicowanym miastem prezydenckim nie była żadna z wielkich metropolii, czy choćby jedno z dawnych miast wojewódzkich, ale niewielki, liczący niespełna 60 tys. mieszkańców, położony w województwie opolskim Kędzierzyn-Koźle. Warto w tym momencie zauważyć, że jest to miasto bardzo młode. Powstało w roku 1975 z połączenia Koźla, Kędzierzyna, Kłodnicy i Sławęcice oraz wsi gminy Sławęcice. Co ciekawe, prawa miejskie Kłodnica i Sławęcice otrzymały dopiero w roku 1973 i posiadały je jedynie przez dwa lata.

Cechą wyróżniającą ten ośrodek wśród innych miast prezydenckich – podobnie zresztą jak Opole – jest fakt, że pewną część mieszkańców stanowią wyborcy Mniejszości Niemieckiej. Przyjrzyjmy się szczegółom. W Kędzierzynie-Koźlu było 10 obwodów z indeksem wyższym niż 10 pkt (dalej będą nazywane obwodami odmiennymi) na łączną liczbę 31 obwodów otwartych w tym mieście. Najwyższy indeks odmienności odnotowano w obwodzie nr 23 (22,28). Stało się tak z powodu wysokiego poparcia dla listy Mniejszości Niemieckiej (16,43% wobec 2,95 w skali całego miasta). Podobna sytuacja występowała w obwodach nr 5, 27, 28 i 30, a także do pewnego stopnia w obwodach 25 i 26. W dwóch ostatnich obok wysokiego wyniku MN odmiennosc średniej dla całego miasta związana była z dobrymi wynikami dwóch innych list: w obwodzie nr 25 listy PSL (11,60% wobec 1,61% w skali miasta), a w obwodzie nr 26 – listy Kukiz'15 (17,89% wobec 12,27% w skali miasta). Pozostałe trzy obwody to dwie jednostki, o których odrębności decyduje przede wszystkim wysoki poziom poparcia dla Nowoczesnej (nr 18 i 24), oraz obwód nr 7 z wysokim poparciem dla komitetu Kukiz'15.

W przypadku Rybnika sprawa jest trudniejsza, gdyż obwodów odmiennych jest tu 28 wśród 66 obwodów otwartych. Rybnik będzie zatem – spośród omawianych tu miast prezydenckich – liderem rankingu analizującego odsetek obwodów odmiennych w skali miasta (42,%). Co więcej, nie można znaleźć podobnego, jak w przypadku Kędzierzyna-Koźla czy Opola, czynnika wyróżniającego to miasto spośród innych badanych ośrodków.

Co ważniejsze, nie można też wskazać wyraźnego głównego czynnika partyjnego tej odmiennosci. W jedenastu obwodach jest nim przewaga PO, w dwóch dalszych – równocześnie PO i Nowoczesnej. W dziewięciu obwodach jest to przewaga PiS, a w czterech dalszych – PiS i Kukiz'15. Odmiennosc w dwóch ostatnich obwodach to sprawa wysokiego poparcia dla Kukiz'15 i Zjednoczonej Lewicy.

Obwody z wyższym od średniej wynikiem Platformy Obywatelskiej lokują się w centrum miasta (Śródmieście) oraz na osiedlach Meksyk, Smolna i Zamyślów. Z kolei wyższe poparcie dla Prawa i Sprawiedliwości występuje na osiedlach Grabownia, Chwałęcice, Stodoły, Kłokocin oraz – wspólnie z Kukiz'15 – we włączonych do miasta w 1975 roku Boguszowicach. Przed włączeniem do Rybnika było to miasto górnicze, a związek mieszkańców z kopalnią będzie w wielu miastach śląskich czynnikiem wzmacniającym wyborcze poparcie dla list PiS i Kukiz'15.

Przypadek Opola jest w znaczącej mierze podobny do opisanego wyżej Kędzierzyna-Koźla, z tym że obwodów z wysokim wynikiem listy Mniejszości Niemieckiej jest procentowo mniej, a poparcie dla niej w poszczególnych obwodach jest bardzo wysokie (od 13% do 23%, przy wyniku 2,9% w skali miasta). Wśród sześciu obwodów, odmiennych z powodu wysokiego poparcia dla MN, aż cztery mają indeks o wartości przekraczającej 20 pkt. Leżą one na terenie osiedli i dawnych wsi włączonych do Opola między rokiem 1959 a 1975 (Groszowice, Malina, Wójtowa Wieś i Wróblin). Trzy pozostałe obwody z wysokim indeksem odmiennosci to wynik wyższego poparcia na terenie dzielnicy Grotowice dla PiS i Zjednoczonej Lewicy oraz dla PO w obwodzie nr 24.

Przypadek Gliwic jest o tyle ciekawy, że 16 z 30 przypadków to obwody usytuowane na terenie dwóch dzielnic miasta o wyraźnej specyfice zachowań wyborczych. Dziewięć z nich jest

w dzielnicy Sośnica, z wyraźnie lepszymi od pozostałych wynikami Prawa i Sprawiedliwości, listy Kukiz'15 lub obu tych ugrupowań równocześnie. W dwóch przypadkach indeks odmienności przekracza nawet 20 pkt. Dwa pozostałe obwody w tej dzielnicy mają podobną specyfikę, jednak wartość indeksu wynosi w nich 9,05 i 9,57 – nie są zatem przedmiotem niniejszych statystyk. Sośnica jest dzielnicą włączoną do Gliwic jeszcze w okresie międzywojennym, związaną z kopalnią o tej samej nazwie. Druga grupa obwodów to pięć obwodów dzielnicy Łabędy i jeden w pobliskich Czechowicach z wyższym niż w skali miasta poparciem dla Zjednoczonej Lewicy. W jednym z obwodów w Łabędach odmiennność była spowodowana wyższym poparciem dla listy Kukiz'15. Same Łabędy włączone zostały do Gliwic dopiero w 1964 roku jako miasto przemysłowe zbudowane wokół Zakładów Mechanicznych utworzonych w początku lat pięćdziesiątych.

Pozostałe odmiennie obwody to przede wszystkim dziesięć obwodów z przewagą partii liberalnych – Platformy Obywatelskiej (4 przypadki), Nowoczesnej (3) i obu tych partii w równym stopniu (3). Obwody te leżą na terenie dzielnic: Wojska Polskiego, Brzezinka, Sobieszowice, Wójtowa Wieś i Żerniki. Ponadto trzy obwody w południowej części miasta były w dużym stopniu odmiennie dzięki wyższemu poparciem dla PiS, a jeden (dzielnica Politechnika) dla Kukiz'15.

W przypadku Wodzisławia Śląskiego pięć z siedmiu odmiennych obwodów to miejsca z wyższym poparciem dla PiS (45–50% wobec 39% w skali miasta), a dwa pozostałe dla PO. Wyższe poparcie dla PiS widoczne jest w pojedynczych obwodach położonych w dzielnicy Wilchwy i na obrzeżach miasta (Gliniak, Radlin, Zawada). Obwody, w których odmiennność spowodowana była wyższym poparciem dla Platformy, leżą na terenie śródmiejskiej dzielnicy Stare Miasto.

W Żorach cztery z pięciu przypadków obwodów o wyższym niż 10 pkt indeksie to obszary z większym od przeciętnego poparciem dla ugrupowań liberalnych – Platformy i Nowoczesnej, leżące w środkowej części miasta (Śródmieście, Kleszczówka, Księcia Władysława). W piątym obwodzie (Rówień-Folwarki) wynik wyższy o prawie 10 p.p. od osiągniętego w skali miasta odnotowało Prawo i Sprawiedliwość.

Pelen obraz zachowań wyborczych na Śląsku byłyby z pewnością bardzo interesującym punktem wyjścia do badań zróżnicowań społecznych, często o ciekawym tle historycznym. Tu ograniczono się jednak do sześciu miast, które trafiły do dziesiątki miast prezydenckich z najwyższym średnim indeksem zróżnicowania wyborczego.

## Warszawa

Skrajnie odmiennym – szczególnie w stosunku do niewielkich miast, jak Kędzierzyn-Koźle czy Żory – przypadkiem jest Warszawa z jej 834 otwartymi obwodami i ponad milionem wyborców uprawnionych do głosowania. Oczywiście jest, że nie ma sensu dokonywać analizy każdego z 214 przypadków odmienności. Ale można je próbować sklasyfikować i opisać te najczęściej występujące.

Silne wpływy lewicy nadal można wyjaśniać – tak jak w minionym ćwierćwieczu – istnieniem budynków zamieszkałych przez ludzi związanych ze światem dawnej władzy: wysokich urzędników, wojskowych, milicjantów, pracowników wymiaru sprawiedliwości. Problemem jest

to, że wiedza na ten temat jest częścią wiedzy potocznej, niezapisanej, niepublikowanej w jakiegokolwiek formie. Pełniejszy obraz można uzyskać, wskazując rozlokowanie „odmiennych” obwodów w poszczególnych dzielnicach miasta (tab. 2).

Tabela 2. Obwody odmienne w dzielnicach Warszawy

Dzielnica	Odsetek obwodów $IZ_0 > 10$	Informacje szczegółowe
Bemowo	29,6	Ponad połowa to obwody z wyższą reprezentacją NRP (tereny między WAT a os. Jelonki, okolice Fortu Bema), blisko połowa – ZL (Boernerowo, osiedla na zachód od ul. Powstańców Śląskich).
Białołęka	35,3	Ponad połowa to obwody z wyższą reprezentacją NRP (obrzeża Białołęki, m.in. Lewandów – nowe budynki wielorodzinne, domy jednorodzinne), po kilka obwodów z wyższą reprezentacją PiS lub ZL (Żerań, Stare Świdry, Tarchomin).
Bielany	12,5	Wszystkie z jednym wyjątkiem przypadki to ponadprzeciętne poparcie dla PiS wokół ul. Wręciono.
Mokotów	22,4	Obwody odmienne na Mokotowie to przede wszystkim skutek wyższej popularności Nowoczesnej lub Zjednoczonej Lewicy, a w pięciu przypadkach obu tych list równocześnie.
Ochota	21,5	Odmienności na Ochocie to przede wszystkim wynik wyższego poparcia dla PO lub Nowoczesnej (5 przypadków). W 2 obwodach odnotowano wyższy wynik PiS i w 2 ZL.
Praga-Południe	14,9	Prawie połowa odmiennych obwodów w tej dzielnicy to wynik wyższego poparcia dla PiS w części Kamionka i Grochowa, pojedyncze obwody z wyższym poparciem dla NRP, PO, ZL i jeden z ponad 10% wynikiem Razem.
Praga-Północ	66,7	Wszystkie odmienności obwodów w tej dzielnicy związane są ze zdecydowanie wyższym poparciem dla Prawa i Sprawiedliwości, przekraczającym w niektórych przypadkach 40% (w jednym na Starej Pradze nawet 50%).
Rembertów	42,9	4 z 6 obwodów z wyższym wynikiem PiS przy granicy z Pragą-Południe i Wawrem, 2 w okolicy AON – z wyższą reprezentacją ZL.
Śródmieście	4,8	W Śródmieściu tylko 3 obwody różniły się wyraźnie od wyników w skali całego miasta: 2 z nich za sprawą NRP (Muranów), jeden – ZL (Ujazdów).
Targówek	40,7	Niemal wszystkie odmienne obwody to jednostki z wysokim wynikiem PiS sięgającym 40% (w kilku przypadkach powyżej tego poziomu) ułożone na Bródnie.
Ursus	50,0	Trzy czwarte odmiennych obwodów w Ursusie to obwody z wyższym poparciem dla PiS, jedna czwarta dla Nowoczesnej.
Ursynów	27,4	Prawie wszystkie przypadki odmienności obwodów w tej dzielnicy to wynik wyższego poparcia dla Nowoczesnej (w dwóch przypadkach dla NRP i PO). Dwa przypadki to sytuacje, gdy indeks był wyższy niż 20 pkt.
Wawer	21,2	6 z 7 odmiennych obwodów w tej dzielnicy to wynik wyższego niż w skali miasta poparcia dla PiS.
Wesoła	20,0	2 obwody – jeden z wyższym wynikiem PiS, drugi – Zjednoczonej Lewicy.
Wilanów	76,5	10 z 13 odmiennych obwodów tej dzielnicy to wynik wyższego poparcia dla NRP, aż 7 z nich z indeksem odmienności wyższym niż 20 pkt. Dwa obwody z wyższym poparciem dla PiS.
Włochy	20,0	4 z 5 odmiennych obwodów w tej dzielnicy to wynik wyższego poparcia dla PiS (3 z nich na Okęciu), jeden dla Nowoczesnej.
Wola	12,9	W 5 z 8 odmiennych obwodów w tej dzielnicy odnotować można wyższe poparcie dla PiS, w 3 dla NRP.
Żoliborz	16,0	W 3 z 4 odmiennych obwodów w tej dzielnicy zdecydowanie wyższy wynik uzyskała Nowoczesna, w jednym PiS.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.



Podsumowując, wysoki poziom poparcia dla Nowoczesnej obserwujemy tam, gdzie powstają nowe budynki zwane potocznie apartamentowcami – np. zamożne osiedla jak Wilanów (w 4 z 13 obwodów partii Ryszarda Petru udało się pokonać zwycięską tu Platformę). Zjednoczona Lewica zdobywa wyższą popularność na osiedlach wojskowych (Bemowo, Rembertów) oraz w obwodach położonych na Mokotowie, gdzie w okresie PRL najchętniej osiedlała się ówczesna elita władzy. Podwyższone wyniki Prawa i Sprawiedliwości odnotowano przede wszystkim na Pradze-Północ, osiedlu Bródno, w Ursusie czy na związanym z Hutą Warszawa osiedlu Wrzeciono oraz w pojedynczych obwodach ze starszą zabudową jednorodziną. Co ciekawe – mimo bardzo dobrego wyniku w stolicy liczba obwodów z wyższym od przeciętnego poparciem dla Platformy Obywatelskiej jest tu niewielka.

## Kraków

Kraków okazał się miejscem wyraźnych – jak na miasto tej wielkości – różnic (większych niż we Wrocławiu, Łodzi, Poznaniu czy Gdańsku). Wystarczy spojrzeć na tabelę 3, by przekonać się, że różnice między jego dzielnicami są poważne. Są zatem – podobnie jak w przypadku Warszawy – dzielnice, w których liczba odmiennych obwodów jest niewielka, a ich odsetek nie przekracza 20% (Prądnik Czerwony, Grzegórzki, Bieżanów-Prokocim, Pogórze Duchackie, Bronowice, Stare Miasto). Na drugim biegunie są jednak dzielnice, w których odsetek odmiennych obwodów znacząco przekracza 50% i sięga nawet 70 i 80% (Bieńczyce, Wzgórze Krzesławickie).

W czterech dzielnicach nowohuckiej części miasta niemal wszystkie odmienne obwody to jednostki, w których występuje wyższa reprezentacja PiS. Dzielnice z najwyższym odsetkiem obwodów odmiennych ze względu na poparcie dla partii liberalnych to Dębniki i Prądnik Biały. Jednak skala tych odmienności jest nieporównywalna z wyraźnym wychyleniem w stronę PiS w północno-wschodniej części miasta.

Tabela 3. Obwody odmierne w dzielnicach Krakowa

Dzielnica	Odsetek obwodów $I_{Z_0 > 10}$	Informacje szczegółowe
1	2	3
I. Stare Miasto	15,6	3 obwody z wyższą reprezentacją PO i Nowoczesnej, 2 z PiS.
II. Grzegórzki	5,0	Obwód z wyższą reprezentacją Nowoczesnej.
III. Prądnik Czerwony	3,2	Obwód z wyższą reprezentacją Kukiz'15.
IV. Prądnik Biały	26,8	Większość obwodów z wyższą reprezentacją liberalną, głównie NRP. 2 obwody z wyższymi wynikami ugrupowań NRP i KORWiN oraz 2 z wyższymi wynikami partii liberalnych i Zjednoczonej Lewicy.
V. Krowodrza	37,5	4 obwody z wysokimi wynikami Partii KORWiN w okolicach Miasteczka Studenckiego, 4 z wysokimi PO na Łobzowie, jeden – NRP.
VI. Bronowice	13,3	Jeden obwód z wskazaniem na NRP, jeden NRP razem z PO.
VII. Zwierzyniec	40,0	5 obwodów z przewagą partii liberalnych (Zwierzyniec, Wola Justowska), jeden – z wyższym poparciem dla PiS (Olszanica, Chełm).
VIII. Dębniki	32,4	Aż 8 obwodów z wyższym wynikiem Nowoczesnej (Ruczaj), ponadto po jednym z przewagą PO i PO wspólnie z Kukiz'15 oraz PiS (Tyniec).



1	2	3
IX. Łagiewniki Borek Fał.	30,0	2 obwody z przewagą partii liberalnych (os. Polana Żywiecka), jeden z wysokim wynikiem PiS (okolice sanktuarium w Łagiewnikach).
X. Swoszowice	43,8	5 obwodów z wyższym wynikiem PiS (Soboniowice, Zbydniowice, Wróblowice), po jednym – NRP oraz NRP i PO.
XI. Podgórze Duchackie	10,0	2 obwody z wyższym wynikiem NRP, jeden – PiS.
XII. Bieżanów-Prokocim	7,9	2 obwody z wyższym wynikiem PiS, jeden – Kukiz'15.
XIII. Podgórze	40,0	5 rozproszonych obwodów z wyższym wynikiem NRP, 2 PiS (Przewóz, Rybitwy), po jednym PO, KORWiN i Partia Razem.
XIV. Czyżyny	29,4	2 obwody z wyższym wynikiem NR, po jednym – PiS, KORWiN i ZL.
XV. Mistrzejowice	55,2	Wszystkie – z wyjątkiem jednego – odmienne obwody z wyższym wynikiem PiS.
XVI. Bieńczyce	72,4	Wszystkie – z wyjątkiem jednego – odmienne obwody z wyższym wynikiem PiS.
XVII. Wzgórze Krzesław.	81,8	Wszystkie odmienne obwody z wyższym wynikiem PiS.
XVIII. Nowa Huta	34,3	Wszystkie odmienne obwody z wyższym wynikiem PiS.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W Krakowie – podobnie jak w Warszawie – najczęstsze są obwody odmienne ze wskazaniem na PiS. Aż w ośmiu przypadkach są to obwody, dla których indeks odmienności jest wyższy niż 20 pkt. Nowoczesna, PO i Partia KORWiN mają po jednym takim obwodzie, ponadto dwie pierwsze partie mają jeden obwód wspólny.

Najwyższe odmienności ze wskazaniem na PiS występują w obwodach obejmujących dawne tereny wiejskie, na których przeważają dawni mieszkańcy. W nieco mniejszej skali poparcie dla tej partii wiąże się z osiedlami północno-wschodniej części miasta. W przypadku PO i Nowoczesnej mamy do czynienia z obwodami na zamożniejszych osiedlach jednorodzinnych i z nowymi budynkami wielorodzinnymi o wyższym standardzie. Bardzo wysokie poparcie zdobyły obie partie na osiedlu Polana Żywiecka w IX dzielnicy (łącznie 63 % głosów). Ponadto Nowoczesna zdobyła najwyższe poparcie w obwodzie ulokowanym na os. Mozarta na Prądniku Białym.

Poparcie dla Partii KORWiN można wiązać jedynie z okolicami uczelni i akademików. W zamkniętym obwodzie głosowania na terenie domów studenckich przy ul. Bydgoskiej wyniosło ono aż 25,6%, nieznacznie ustępując poparciu dla PiS (27,2%) i wyraźnie przewyższając odsetek głosów oddanych na dwie następne listy: Kukiz'15 – 14% i Partię Razem – 10,2%. Obwód nr 126 położony blisko wspomnianych domów studenckich to jedyny w Krakowie obwód, w którym lista KORWiN odniosła wyraźne zwycięstwo, zdobywając 30,4% głosów i wyprzedzając o 5 p.p. PiS, a o 13 Platformę.

## Sieradz i Tarnobrzeg

Sieradz i Tarnobrzeg łączy kilka elementów – podobna liczba ludności (44 i 49 tys. w czasie ostatniego spisu powszechnego), status miasta wojewódzkiego w latach 1975–1998, drugorzędna rola polityczna w nowym województwie. W obu przypadkach rozwój miasta następował poprzez włączanie w jego granice administracyjne sąsiednich wsi.

W przypadku Tarnobrzega wyraźnie odmiennie głosowali mieszkańcy ośmiu z 31 obwodów. Pięć z nich obejmowało dawne tereny wiejskie włączone do miasta w latach 1976–1992 (Nagnajów, Ocice, Mokrzeszów, Wielowieś, Sobów) z wysokim poparciem dla PiS (w trzech przypadkach nawet powyżej 50%).

Następne dwa obwody to przypadki wyższej reprezentacji wyborców PO i Kukiz'15 (obwód nr 10, Stare Miasto) oraz wyższego poparcia tylko dla PO (obwód nr 11, część os. Siarkowiec). Ósmym obwodem jest wyodrębnione niedawno (październik 2011) osiedle Podłęże, gdzie najwięcej punktów procentowych w stosunku do wyników w mieście zdobyła PO, a zaraz po niej PSL.

W przypadku Sieradza indeks wyższy niż dziesięciopunktowy miało 6 z 23 obwodów, a ponadto w dwóch z nich jego wartość osiągnęła 23,5 (nr 21) oraz 21,3 (nr 14). W obu przypadkach mamy do czynienia z wysokim, sięgającym 54% poparciem dla PiS (wobec 34,5 % w skali miasta). Obwód nr 21 to teren dawnej wsi Woźniki, położonej na przeciwległym wobec reszty miasta, prawym brzegu Warty. Obwód nr 14 to dawna wieś Monice, włączona podobnie jak Woźniki do Sieradza w roku 1979. Trzeci obwód (nr 4), z nieco mniejszym poparciem dla PiS, ale nadal o ponad 10 p.p. wyższym od skali miasta, to dawna wieś Zapusta Wielka.

Pozostałe trzy obwody położone są w obrębie dawnych granic administracyjnych. W dwóch (1 i 16) z nich wyraźnie lepszy niż w skali miasta wynik odnotowała Platforma Obywatelska, natomiast w obwodzie nr 10 wyraźnie lepiej reprezentowani byli wyborcy Nowoczesnej i Partii KORWiN.

## Podsumowanie

Zaproponowana metoda pozwala na analizę trzech istotnych aspektów zachowań wyborczych mieszkańców wielkich miast. Po pierwsze, pozwala ocenić poziom wewnętrznych zróżnicowań w skali miasta. Dzięki temu możemy wskazać miasta, w których mamy do czynienia z wysoką skalą zróżnicowania lub wysokim odsetkiem odmiennych obwodów. Po drugie, możemy analizować rozkład odmiennych obwodów na mapie miasta, co w istotny sposób ułatwia opis zachowań wyborczych w największych ośrodkach, a przy tym nie wymusza agregacji danych na poziomie dzielnic. Po trzecie wreszcie, możemy wskazywać listy, których wyniki przyczyniły się do odmienności danego obwodu. Umożliwia to również określenie głównych czynników pozwalających interpretować odmiennosc poszczególnych obwodów wyborczych w miastach. Są to:

- a) włączone do administracyjnego obszaru miasta tereny wiejskie, na których nie zbudowano nowych osiedli i nie wprowadzono budownictwa wielorodzinnego;
- b) duże osiedla przyzakładowe z okresu PRL, ze sporym udziałem ludności napływowej;
- c) osiedla i domy budowane dla elit władzy PRL oraz zawodowych wojskowych, funkcjonariuszy resortu spraw wewnętrznych, pracowników wymiaru sprawiedliwości;
- d) akademiki niestanowiące wyodrębnionych obwodów zamkniętych, okolice uczelni z dużą liczbą wynajmowanych przez studentów kwater;

e) prestiżowe osiedla z nowymi budynkami o podwyższonym standardzie lub złożone z zamieszkalnych domów jednorodzinnych.

Zbudowana w ten sposób nowa typologia obwodów wyborczych w miastach pozwala jednak nie tylko na poszerzenie naszej wiedzy o zachowaniach wyborczych na ich terenie, ale też inaczej spojrzeć na ich strukturę przestrzenną i zróżnicowania społeczne. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że zachodzące procesy różnicowania ekonomicznych przesłanek wyboru miejsca zamieszkania sprawiają, iż zaproponowana metoda pozwoli również na analizę tych aspektów funkcjonowania społeczności miejskich, które wiążą się z wyraźniejszą segregacją majątkową.

## Literatura

- Sobczyński, M. (2003). Kilka uwag o metodologii geografii wyborczej wielkiego miasta w Polsce. W: M. Kowalski (red.), *Przestrzeń wyborcza Polski* (s. 115–130). Warszawa: IGiPZ PAN, PTG.
- Sobczyński, M. (2000). *Zróżnicowanie przestrzenne postaw politycznych mieszkańców Łodzi*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Węclawowicz, G., Jarosz, A., Śleszyński, P. (1998). *Atlas Warszawy, t. 5, Wybory parlamentarne 1991 i 1993*. Warszawa: IGiPZ PAN.
- Zarycki, T. (1997). *Nowa przestrzeń społeczno-polityczna Polski*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski. Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.

### Artykuły w czasopismach naukowych

- Matyja, R. (2015). Zachowania wyborcze mieszkańców miast w latach 1990–2015 a afiliacje polityczne ich prezydentów po 2002 roku. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 888. *Acta Politica*, 33, 5–31. DOI: 10.18276/ap.2015.33-01.
- Swianiewicz, P. (2005). Społeczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe centrum, mozaika przedmieść. *Prace i Studia Geograficzne*, 35, 45–70.

## Cytowanie

- Matyja, R. (2016). Zróżnicowanie przestrzenne zachowań wyborczych w miastach prezydenckich. Wybory sejmowe 2015. *Acta Politica Polonica*, 2 (36), 5–19. DOI: 10.18276/ap.2016.36-01.



# Mapa wyborcza Szczecina. Przestrzenne zróżnicowanie zachowań wyborczych szczecinian w latach 2006–2015

TOMASZ CZAPIEWSKI

Uniwersytet Szczeciński, Instytut Politologii i Europeistyki  
e-mail: tomasz.czapiewski(at)usz.edu.pl

**Słowa kluczowe** zachowania wyborcze, geografia wyborcza, Szczecin, polityka lokalna

**Abstrakt** Praca opiera się na założeniu istnienia efektu sąsiedztwa, zdefiniowanym jako przestrzenne zróżnicowanie zachowań wyborczych. Odzwierciedla ono różnice strukturalne i społeczne, ale przy uwzględnieniu efektu kontekstowego, gdzie przestrzeń zamieszkania stanowi kontekst odniesienia. Badaniu w niniejszym artykule zostały poddane wyniki wyborcze w Szczecinie w latach 2006–2015. Porównano granice obwodów wyborczych i osiedli, dokonując przyporządkowania poszczególnych obwodów wyborczych do konkretnych osiedli, a następnie określono osiedlową charakterystykę poprzez wyliczenie stosunku pomiędzy wartością poparcia czy frekwencji na terenie osiedla oraz w całości miasta. Badania wykazały, że ogólny obraz rozłożenia i zróżnicowania zachowań wyborczych mieszkańców miasta jest względnie stabilny w czasie i niezależny od rodzaju wyborów, za wyjątkiem wyborów do Rady Miasta. Czynnikiem różnicującym osiedla w największym stopniu w kwestii zachowań wyborczych jest frekwencja.

## The electoral map of Szczecin. Spatial diversity of political preferences of Szczecin citizens in years 2006–2015

**Keywords** electoral behavior, electoral geography, Szczecin, local politics

**Abstract** The article is based on the assumptions of the neighborhood effect, defined as a spatial diversity of electoral behavior. It reflects the structural and social differences, but taking into account the effect of context, where living space is a context of reference. Election results in Szczecin in the years 2006–2015 have been studied in this article. Author compared the boundaries of constituencies and neighborhoods, assigning constituencies to specific neighborhoods and then creating neighborhood's characteristics by determining the ratio between the support or the turnout in the neighborhood and in the whole city. Studies have shown that the overall picture of the distribution and diversity of electoral behavior of inhabitants of the city is relatively stable in time and independent of the type of election, except for the election to the City Council. Voter turnout is differentiating electoral behavior in neighborhoods to the greatest extent.

## Wprowadzenie

Szukając terytorialnych uwarunkowań zachowań wyborczych, w pierwszym rzędzie należy wskazać na istnienie tzw. efektu sąsiedztwa, choć mechanizm za nim stojący jest w nauce przedmiotem dyskusji. Zjawisko to może być zdefiniowane jako zróżnicowanie przestrzenne zachowań wyborczych, które stanowi odzwierciedlenie różnic strukturalnych i społecznych, ale przy uwzględnieniu efektu kontekstowego, gdzie przestrzeń zamieszkania stanowi kontekst odniesienia (Kavetsky, 2014). Z tym rozróżnieniem wiąże się podstawowy spór, który dotyczy tego, czy terytorialne zróżnicowanie zachowań wyborczych jest całkowicie wyjaśniane przez terytorialne zróżnicowanie atrybutów społeczno-ekonomicznych (McAllister, Studlar, 1992). Część badaczy wskazuje na istotny wpływ lokalnego kontekstu, niedający się wytłumaczyć tymi atrybutami, który można podsumować sentencją: „Ludzie, którzy ze sobą wspólnie rozmawiają, wspólnie głosują” (Pattie, Johnston, 1999, 2000). Na lokalny kontekst poza wzajemnymi interakcjami w obrębie sąsiedztwa mogą składać się też bezpośrednio widoczne w okolicy efekty rozwoju ekonomicznego czy rezultaty lokalnie skoncentrowanych kampanii (Johnston, Pattie, 2006). Dotychczasowe badania pokazują, że zjawisko efektu sąsiedztwa ma charakter ogólnoświatowy i występuje w różnych krajach i regionach świata. W polskim przypadku skalę efektu sąsiedztwa mogą ograniczać wskazywane w literaturze cechy polskiego społeczeństwa, takie jak słabość więzi społecznych (Zarycki 2008) czy amorficzność struktury społecznej (Jałowiecki, 1990). Dotychczasowe badania ukazują jednak, że zróżnicowanie terytorialne w Polsce następuje na wszystkich poziomach – między regionami, w obrębie regionu, a także w obrębie miast. Słusznie wskazuje jednak M. Kowalski (2003, s. 7), że relatywnie łatwo jest opisać kształt przestrzennego zróżnicowania zachowań wyborczych, ale „więcej problemów pojawia się przy próbie uchwycenia zmienności zachowań wyborczych, co wiąże się z niestabilnością sceny politycznej. Jeszcze trudniejsze staje się wytłumaczenie przestrzennego zróżnicowania tychże zachowań”. Przy tym ostatnim badawczym wyzwaniu należy zachować szczególną ostrożność, związaną z ryzykiem popełnienia tzw. błędu ekologicznego, czyli nieuprawnego wnioskowania na temat jednostek na podstawie danych dotyczących większych zbiorowości (Kocór, 2006). Jeżeli chodzi o zmienność w czasie, to zasadą jest jednak stabilność lokalnych i regionalnych odchyień od krajowych wzorów decyzji wyborczych (Leib, Quinton, 2011), niektórzy widzą nawet elementy kontynuacji, porównując współczesne i przedwojenne zachowania wyborcze (Kowalski, 2014). Może to zaskakiwać, bo zmianie podlegają nie tylko indywidualne preferencje polityczne, ale znaczna jest mobilność terytorialna i różnego rodzaju migracje (od wewnątrzgminnych poczynając, na międzynarodowych kończąc).

Wskazuje się też na użyteczność danych wyborczych dotyczących małych społeczności (Charney, Malkinson, 2015, s. 2). Badania cenzusowe realizowane są dużo rzadziej niż wybory powszechne, w Polsce w szczególności. Analiza wyników wyborów może służyć jako pierwsze wskazanie, że prawdopodobnie doszło np. do istotnych zmian demograficznych w danym sąsiedztwie czy osiedlu. Od efektu sąsiedztwa należy jednak odróżnić efekt „głosowania sąsiadów i rodziny”, który dotyczy odmiennego zjawiska – kandydat w swoim miejscu zamieszkania i jego bezpośredniej bliskości osiąga bardzo dobre wyniki wyborcze. Czasem wielkość poparcia

zmniejsza się proporcjonalnie do zwiększania się odległości od miejsca zamieszkania (Górecki, Marsh, 2014, s. 11–12). Taki rodzaj efektu pozostanie poza przedmiotem niniejszych badań, choć w kilku przypadkach podczas wyborów najbardziej lokalnych – do Rady Miasta, jego występowanie było niewątpliwie dostrzegalne (np. podczas szczecińskich wyborów w 2010 r. dwóch kandydatów: Henryk Jerzyk i Władysław Dzikowski, zdobyło w obwodach wyborczych położonych na obszarze zamieszkiwanych przez siebie osiedli ponad 60% wszystkich oddanych w obwodzie głosów).

Należy dodać, że waga lokalnych uwarunkowań dla preferencji wyborczych ma większe znaczenie praktyczne w wyborach w okręgach jednomandatowych, których istotą jest to, że działania partii politycznych skoncentrowane są w części okręgów, określonych mianem marginalnych (Wolnicki, 2009, s. 216), lub tam, gdzie udało się zbudować bastiony poparcia, które w okresie wyborczym należy zmobilizować – w przypadku partii mniejszych (Ford, Goodwin, 2014, s. 37–38). Rozpoznanie i umiejętność scharakteryzowania elektoratów w skali mikro mogą tutaj rozstrzygnąć o ostatecznym rezultacie wyborczym. Być może dlatego badania geografii wyborczej są zdecydowanie najpełniej rozwinięte w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych.

Na wstępie warto też przytoczyć charakterystykę mieszkańców Szczecina na tle kraju pod względem zachowań wyborczych. Szczecinianie w wyborach sejmowych głosowali relatywnie częściej na kandydatów partii o rodowodzie liberalnym (Czapiewski, 2015). Ich preferencje polityczne są jednak bardzo zbliżone do preferencji obywateli pozostałych dużych miast. Pojawiające się w dyskursie stwierdzenia, że Szczecin stanowił bastion SLD i PO, nie znajdują pełnego uzasadnienia. Źródeł tej popularności można prawdopodobnie szukać w postrzeganiu Szczecina zarówno w oderwaniu od innych wielkich miast, jak i też w połączeniu z regionem Pomorza Zachodniego. Matyja (2015, s. 15) zaklasyfikował Szczecin do lewicowo-liberalnego typu, ale zastrzegając, że reprezentuje on cechy grupy w sposób niepełny. W tej samej podgrupie znalazły się m.in. Bydgoszcz, Olsztyn i Łódź, a należy też dodać, że podział dotyczył znacznie szerszej kategorii tzw. miast prezydenckich.

I. Kavetsky (2004), badając zachowania wyborcze szczecinian w wyborach do Sejmu w latach 1991, 1993, 1997 oraz 2001, wyróżnił trzy typy osiedli. Typ A obejmował osiedla części zachodniej oraz Łękno, Śródmieście-Północ i Stare Miasto, gdzie najlepsze wyniki uzyskiwał SLD oraz – w zależności od roku przeprowadzenia wyborów – UD, KLD i UW, a frekwencja była najwyższa (s. 389). Typ C obejmował na mapie Szczecina pas biegnący w środkowej części miasta wzdłuż linii Odry, osiedli Załom, Wielgowo-Sławociesze i Płonia-Śmierdnica-Jezierzyce położonych na krańcach wschodnich oraz Krzekowo-Bezzecze znajdujące się na zachodzie miasta – tutaj najlepsze wyniki uzyskiwały partie prawicowe, ludowe oraz Unia Pracy, a frekwencja była najniższa. Typ B był najliczniejszy (18 osiedli), z większością wartości bliską średniej, poza zwiększonym poparciem dla PSL oraz katolickich komitetów wyborczych (s. 389–390).

Szczecin w 1990 roku został uchwałą Rady Miasta podzielony na 4 dzielnice i 36 osiedli. Poza nazewnictwem jedyna istotna zmiana od tego czasu to podział osiedla Majowe-Kijewo na dwa nowe, odpowiednio Majowe i Kijewo, co zwiększyło liczbę osiedli do 37. Każde z nich posiada własny statut uchwalony przez Radę Miasta Szczecin (Pauksztęło, 2015, s. 119). Osiedla

tworzy się po przeprowadzeniu konsultacji lub z ich inicjatywy, kierując się uwarunkowaniami przestrzennymi oraz biorąc pod uwagę istniejące więzi społeczne mieszkańców danego obszaru miasta (Uchwała nr XXX/598/04). Różnią się one znacząco od siebie zaludnieniem – najmniej ludne osiedle Miedzyodrze-Wyspa Pucka liczy 1044 mieszkańców, zaś najludniejsze Pogodno 24 138. W badanym okresie następował w Szczecinie proces suburbanizacji (Gnat, 2012, s. 134), zarówno w granicach miasta, jak i poza – do strefy podmiejskiej bliższej i dalszej. Specyfika terytorialnego rozłożenia Szczecina powoduje, że wśród dużych miast wyróżnia się on niską gęstością zaludnienia – liczba ludności na km<sup>2</sup> to 1355 według stanu na rok 2014, co plasuje go na 49. miejscu wśród 66 miast powiatowych (Urząd Statystyczny w Szczecinie, 2015).

## Metodologia

Badaniu w niniejszym artykule zostały poddane wyniki wyborcze w Szczecinie w latach 2006–2015, czyli łącznie w odstępie dziesięciu lat. W tym czasie trzykrotnie odbyły się wybory parlamentarne, także trzykrotnie wybory samorządowe oraz dwukrotnie wybory do Parlamentu Europejskiego. Poza obszarem badań pozostawiono wybory prezydenta RP, ponieważ wybór dotyczy w pierwszym rządzie osób, a nie list partyjnych, co obniżałoby wartość porównań między poszczególnymi latami. Opierając się na podobnych założeniach, w przypadku wyborów samorządowych, które w Szczecinie dotyczą Rady Miasta, Sejmiku Województwa i prezydenta, za podstawowe uznano wybory do Sejmiku Województwa, zaś w przypadku wyborów parlamentarnych analizowano wyłącznie wybory do Sejmu.

W pierwszym rządzie zostały zebrane wyniki wyborcze w podziale na stałe obwody wyborcze. Ich liczba w badanym okresie wahała się od 186 do 190. Zmiany siedzib czy w szczególności numeracji obwodów wyborczych były częste, jednak granice poszczególnych obwodów w większości wykazywały w badanym okresie dużą stabilność, niezależnie od rodzaju wyborów. Zmiany obwodów dotyczyły najczęściej dzielenia jednego obwodu wyborczego na dwa nowe, w związku z dynamicznym wzrostem populacji na danym obszarze, lub łączenia dwóch obwodów wyborczych w jeden na obszarach, gdzie wyraźnie widoczna była depopulacja. Przesunięcia granic między obwodami były rzadkie. Zebrane dane zostały zagregowane do poziomu osiedli. Porównano granice poszczególnych obwodów wyborczych i osiedli, dokonując przyporządkowania poszczególnych obwodów wyborczych do konkretnych osiedli.

Było to możliwe, ponieważ w ogromnej większości obwody wyborcze były zgodne z mapą podziału osiedli w Szczecinie – tzn. cały obszar obwodu wyborczego mieścił się na terenie jednego osiedla. W dziewięciu przypadkach niewielkie fragmenty obwodu leżały poza granicami osiedla, ale stan taki miał miejsce przez cały badany okres, tzn. granice obwodu wyborczego ani osiedla nie zmieniały się. W takiej sytuacji wyniki z obwodu wyborczego zostały przyporządkowane do osiedla, na którym zamieszkiwała wyraźna większość mieszkańców obwodu. Z badania wyeliminowano dwa obwody wyborcze o numerach 124 i 174 według numeracji przyjętej w wyborach do Sejmu w 2015 roku. Granice tych obwodów były stałe i równomierne



rozdzielone między dwa lub trzy osiedla i w związku z tym nie mogły stanowić wiarygodnego źródła do opisu osiedli.

Zagregowane dla poszczególnych osiedli wartości zostały ukazane w poniższych tabelach, ale w szczególnym ujęciu, w postaci stosunku pomiędzy odsetkiem poparcia na terenie osiedla a odsetkiem poparcia na terenie miasta. W ten sposób w większym stopniu można było ukazać charakterystykę osiedla na tle miasta, przy ograniczeniu widoczności wpływu zmienności związanej z istnieniem krajowych, regionalnych czy miejskich trendów. Przy prezentacji danych w poniższych tabelach zdefiniowano dwa progi – wartości wskaźnika poniżej 0,9 zostały określone jako niskie, zaś wartości powyżej 1,1 jako wysokie. Spotykana często praktyka ukazywania mapy wyborczej poprzez wskazywanie zwycięzcy na danym terenie miałaby ograniczoną wartość poznawczą – np. w 2011 roku na wszystkich osiedlach Szczecina wygrała lista Platformy Obywatelskiej RP (PO).

W opinii autora podjęcie ryzyka agregowania wyników wyborów do poziomu osiedli było uzasadnione kilkoma powodami. Po pierwsze, jest to konieczne dla porównywania danych w dłuższych odstępach czasu, także przy poważnych zmianach liczby i rozłożenia obwodów wyborczych. Po drugie, wyjaśnianie zachowań wyborczych z wykorzystaniem innych zmiennych jest ułatwione, jako że wiele danych statystycznych dotyczących Szczecina odnosi się do osiedli, a nigdy wręcz obwodów wyborczych. I po trzecie, być może najważniejsze – próba czytelnego opisu i w szczególności komunikowania efektów działań badawczych otoczeniu byłaby prawdopodobnie skazana na porażkę, gdyby ograniczono się wyłącznie do porównywania wyników z poszczególnych obwodów. Powyższe ujęcie opiera się także na przyjęciu założenia, że osiedla stanowią pewne całości o wewnętrznych powiązaniach, mające charakterystyczne cechy wykraczające poza sam fakt wspólnego zamieszkiwania na danym terenie.

## Wyniki badań

Najważniejsze ustalenia badań, dotyczące frekwencji oraz poparcia dla dwóch najważniejszych partii politycznych ostatniej dekady w Polsce, przedstawiono w formie trzech tabel. W tabelach użyto skróconych nazw osiedli. Pełne nazwy powinny brzmieć w kolejności: Centrum, Drzetowo-Grabowo, Łękno, Międzyodrze-Wyspa Pucka, Niebuszewo-Bolinko, Nowe Miasto, Stare Miasto, Śródmieście-Północ, Śródmieście-Zachód, Turzyn, Arkońskie-Niemierzyn, Głębokie-Pilchowo, Gumieńce, Krzekowo-Bezzecze, Osów, Pogodno, Pomorzany, Świerczewo, Zawadzkiego-Klonowica, Bukowe-Klęskowo, Dąbie, Kijewo, Majowe, Płonia-Śmierdnica-Jezierzyce, Podjuchy, Słoneczne, Wielgowo-Sławociesze-Zdunowo, Załom-Kasztanowe, Zdroje, Żydowce-Klucz, Bukowo, Gołęcino-Goclaw, Niebuszewo, Skolwin, Stołczyn, Warszewo, Żelechowa. W przypadku porównywania różnych wyborów mających miejsce w jednym roku użyto następujących skrótów: E – wybory do Parlamentu Europejskiego, Sw – wybory do Sejmiku Województwa, S – wybory do Sejmu, R – wybory do Rady Miasta. Wyniki uznane za wysokie (powyżej 1,100) wyróżniono pogrubioną czcionką, zaś niskie (poniżej 0,900) kursywą.

Tabela 1. Stosunek frekwencji wyborczej w poszczególnych osiedlach Szczecina i w całym mieście w latach 2006–2015

Osiedle/rok wyborów	06	07	09	10	11	14E	14Sw	15
Centrum	0,88	0,88	0,87	0,87	0,88	0,84	0,83	0,85
Drzetowo	0,93	0,92	0,90	0,87	0,91	0,84	0,87	0,90
Łękno	<b>1,14</b>	1,04	<b>1,21</b>	1,10	<b>1,12</b>	<b>1,20</b>	1,09	1,04
Międzyodrze	0,66	0,68	0,53	0,68	0,66	0,58	0,56	0,69
Niebuszewo-Bolinko	0,97	0,91	0,96	0,93	0,95	0,92	0,92	0,93
Nowe Miasto	0,91	0,91	0,86	0,87	0,91	0,86	0,85	0,89
Stare Miasto	<b>1,19</b>	1,08	<b>1,25</b>	<b>1,14</b>	1,07	1,03	0,99	0,97
Śródmieście-Północ	1,08	1,01	<b>1,16</b>	1,09	1,03	<b>1,11</b>	1,04	1,01
Śródmieście-Zachód	0,79	0,84	0,76	0,72	0,80	0,68	0,70	0,76
Turzyn	0,89	0,92	0,90	0,89	0,93	0,90	0,87	0,90
Arkońskie	<b>1,12</b>	1,04	<b>1,11</b>	<b>1,11</b>	1,07	<b>1,14</b>	1,10	1,08
Głębokie	<b>1,26</b>	1,06	<b>1,36</b>	<b>1,26</b>	<b>1,15</b>	<b>1,45</b>	<b>1,36</b>	<b>1,20</b>
Gumieńce	1,09	1,07	<b>1,15</b>	<b>1,12</b>	1,10	<b>1,10</b>	<b>1,13</b>	<b>1,13</b>
Krzekowo	<b>1,14</b>	<b>1,16</b>	<b>1,12</b>	<b>1,15</b>	<b>1,14</b>	1,07	1,08	<b>1,16</b>
Osów	<b>1,34</b>	<b>1,16</b>	<b>1,35</b>	<b>1,31</b>	<b>1,23</b>	<b>1,36</b>	<b>1,37</b>	<b>1,23</b>
Pogodno	<b>1,16</b>	1,09	<b>1,25</b>	<b>1,16</b>	<b>1,12</b>	<b>1,16</b>	<b>1,14</b>	<b>1,11</b>
Pomorzany	1,05	1,03	1,05	1,04	1,06	1,05	1,04	1,03
Świerczewo	1,06	1,03	<b>1,14</b>	1,10	1,09	1,07	1,06	1,06
Zawadzkiego	1,05	1,06	1,03	1,07	1,08	1,04	1,06	1,08
Bukowe	1,06	1,04	1,04	1,03	1,04	0,97	1,07	1,07
Dąbie	0,84	0,91	0,86	0,88	0,93	0,82	0,90	0,93
Kijewo	1,08	1,01	1,03	1,05	1,06	0,98	1,08	1,10
Majowe	1,04	1,04	0,97	0,97	1,02	0,89	1,03	1,04
Płonia	0,94	0,87	0,77	<b>1,14</b>	0,92	0,80	<b>1,17</b>	0,94
Podjuchy	0,93	0,95	0,93	0,92	0,96	0,91	0,96	0,96
Słoneczne	1,04	1,04	1,00	1,02	1,04	1,02	1,05	1,05
Wielgowo	1,07	0,95	0,93	1,10	0,91	0,95	<b>1,13</b>	0,97
Załom	0,67	0,86	0,66	0,81	0,77	0,59	0,86	0,80
Zdroje	1,00	1,02	0,94	0,96	0,99	0,88	0,95	1,01
Żydowce	0,64	0,72	0,53	0,65	0,73	0,61	0,72	0,78
Bukowo	<b>1,21</b>	1,08	<b>1,13</b>	<b>1,23</b>	<b>1,14</b>	<b>1,17</b>	<b>1,19</b>	<b>1,14</b>
Golęcino	0,72	0,75	0,63	0,70	0,73	0,58	0,73	0,70
Niebuszewo	1,08	1,05	1,06	1,09	1,07	1,06	1,09	1,07
Skolwin	0,65	0,73	0,55	0,73	0,76	0,69	0,84	0,78
Stołczyn	0,65	0,70	0,49	0,70	0,68	0,51	0,62	0,68
Warszewo	<b>1,29</b>	<b>1,18</b>	<b>1,27</b>	<b>1,39</b>	<b>1,23</b>	<b>1,23</b>	<b>1,34</b>	<b>1,25</b>
Żelechowa	1,05	1,02	1,02	1,04	1,00	1,00	1,02	1,04

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 2.** Stosunek poparcia dla partii: Platforma Obywatelska RP (PO) i Nowoczesna Ryszarda Petru (Nowoczesna) w poszczególnych osiedlach Szczecina i w całym mieście w latach 2006–2015

Osiedle/rok wyborów	06	07	09	10	11	14E	14Sw	15	N15
Centrum	0,94	0,97	0,97	0,97	0,97	0,97	0,98	1,00	0,84
Drzetowo	0,90	0,94	0,90	0,94	0,92	0,90	0,90	0,94	0,86
Łękno	<b>1,12</b>	1,08	<b>1,11</b>	<b>1,10</b>	1,09	<b>1,14</b>	<b>1,11</b>	0,97	<b>1,32</b>
Międzyodrze	0,82	0,89	0,73	0,49	0,76	0,61	0,81	0,72	0,68
Niebuszewo-Bolinko	0,92	0,95	0,96	0,94	0,98	0,95	0,97	0,98	0,84
Nowe Miasto	0,98	1,01	0,96	0,98	1,01	0,96	0,97	0,97	0,86
Stare Miasto	0,95	0,99	0,98	1,10	1,03	1,02	1,04	1,07	0,90
Śródmieście-Północ	0,94	0,95	0,96	1,03	1,06	1,08	1,01	1,09	0,88
Śródmieście-Zachód	0,99	1,02	0,98	0,91	0,92	0,88	0,91	0,89	0,79
Turzyn	1,02	1,05	1,01	1,02	0,98	0,94	0,98	0,94	1,01
Arkońskie	1,03	1,01	0,99	1,04	1,02	1,03	1,08	1,06	1,02
Głębokie	<b>1,17</b>	1,06	<b>1,16</b>	<b>1,18</b>	1,08	1,06	<b>1,12</b>	1,06	<b>1,54</b>
Gumieńce	<b>1,13</b>	<b>1,11</b>	<b>1,13</b>	<b>1,10</b>	1,08	<b>1,11</b>	1,07	1,08	<b>1,30</b>
Krzekowo	<b>1,19</b>	<b>1,16</b>	<b>1,15</b>	<b>1,18</b>	<b>1,12</b>	1,06	<b>1,12</b>	<b>1,11</b>	<b>1,36</b>
Osów	<b>1,31</b>	<b>1,24</b>	<b>1,26</b>	<b>1,27</b>	<b>1,15</b>	<b>1,22</b>	<b>1,23</b>	1,09	<b>1,71</b>
Pogodno	1,08	1,04	1,06	<b>1,15</b>	1,09	1,08	<b>1,14</b>	1,09	<b>1,20</b>
Pomorzany	0,87	0,93	0,93	0,92	1,00	0,95	0,92	0,99	0,85
Świerczewo	0,92	0,95	0,94	0,94	1,01	0,99	1,00	1,06	0,83
Zawadzkiego	0,88	0,91	0,85	0,96	1,01	0,95	1,04	1,05	0,83
Bukowe	<b>1,12</b>	1,07	1,04	<b>1,13</b>	1,00	0,99	1,07	0,92	<b>1,16</b>
Dąbie	1,00	0,99	1,08	1,01	0,95	0,97	0,96	0,97	0,87
Kijewo	<b>1,16</b>	1,06	<b>1,11</b>	<b>1,15</b>	1,01	0,98	1,04	0,98	<b>1,12</b>
Majowe	<b>1,11</b>	1,04	1,05	1,04	1,00	1,01	0,96	0,93	1,05
Płonia	0,79	0,88	0,99	0,71	0,83	0,88	0,54	0,85	0,84
Podjuchy	0,97	0,98	0,98	1,02	1,02	0,98	0,94	0,94	1,08
Słoneczne	0,98	0,93	0,95	0,93	0,92	0,89	0,88	0,93	0,85
Wielgowo	1,07	0,96	0,97	1,06	0,94	<b>1,14</b>	0,91	0,92	0,76
Załom	<b>1,20</b>	1,01	<b>1,17</b>	0,94	0,99	0,91	0,83	0,72	0,68
Zdroje	0,96	0,98	1,00	0,96	0,95	0,99	0,94	0,99	0,82
Żydowce	0,95	0,88	1,07	0,90	0,90	0,94	0,74	0,80	0,92
Bukowo	<b>1,12</b>	<b>1,11</b>	<b>1,15</b>	<b>1,17</b>	1,08	<b>1,13</b>	<b>1,10</b>	1,02	<b>1,37</b>
Gołęcino	0,96	0,95	0,88	0,73	0,85	0,82	0,79	0,83	0,74
Niebuszewo	0,95	0,95	0,95	0,99	1,00	0,97	0,98	1,04	0,87
Skolwin	0,81	0,93	0,91	0,91	0,91	0,79	0,59	0,86	0,72
Stołczyn	0,84	0,93	0,88	0,78	0,81	0,78	0,74	0,82	0,66
Warszewo	<b>1,35</b>	<b>1,21</b>	<b>1,15</b>	<b>1,29</b>	<b>1,19</b>	<b>1,23</b>	<b>1,25</b>	1,08	<b>1,81</b>
Żelechowa	1,08	1,04	1,03	1,06	0,95	1,02	1,07	1,02	1,03

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 3.** Stosunek poparcia dla Prawa i Sprawiedliwości (PiS) w poszczególnych osiedlach Szczecina i w całym mieście w latach 2006–2015

Osiedle/rok wyborów	06	07	09	10	11	14E	14Sw	15
Centrum	0,99	1,04	1,03	1,05	1,06	1,05	1,01	1,01
Drzetowo	<b>1,14</b>	<b>1,12</b>	<b>1,22</b>	<b>1,11</b>	<b>1,16</b>	<b>1,19</b>	<b>1,20</b>	<b>1,14</b>
Łękno	0,89	0,83	0,84	0,83	0,86	0,83	0,85	0,85
Międzyzdrze	1,04	<b>1,18</b>	1,00	<b>1,42</b>	1,07	<b>1,52</b>	<b>1,38</b>	<b>1,38</b>
Niebuszewo-Bolinko	1,07	1,09	<b>1,13</b>	1,07	1,07	<b>1,11</b>	1,07	1,07
Nowe Miasto	1,00	0,96	0,95	0,94	0,94	0,98	0,93	0,99
Stare Miasto	1,02	1,03	1,08	1,07	1,04	1,00	1,03	1,03
Śródmieście-Północ	1,01	1,05	1,05	1,02	1,04	0,98	1,01	0,99
Śródmieście-Zachód	0,95	1,00	1,09	1,08	1,07	1,10	1,05	1,10
Turzyn	1,06	0,96	1,03	0,99	0,99	1,01	0,94	0,95
Arkońskie	1,08	1,08	<b>1,12</b>	1,07	1,08	1,02	1,04	0,99
Głębokie	1,01	0,92	0,82	0,99	0,97	0,77	0,79	0,96
Gumieńce	0,93	0,88	0,86	0,86	0,89	0,87	0,91	0,91
Krzekowo	0,78	0,34	0,60	0,70	0,71	0,70	0,73	0,69
Osów	0,77	0,77	0,67	0,75	0,85	0,81	0,72	0,79
Pogodno	0,89	0,89	0,85	0,83	0,85	0,82	0,87	0,85
Pomorzany	<b>1,13</b>	1,07	<b>1,12</b>	<b>1,13</b>	1,06	<b>1,13</b>	<b>1,13</b>	1,09
Świerczewo	<b>1,12</b>	1,03	1,06	1,04	1,03	1,10	1,09	1,03
Zawadzkiego	0,79	0,80	0,77	0,78	0,82	0,89	0,85	0,89
Bukowe	0,94	0,97	0,93	1,02	0,94	1,01	0,98	1,03
Dąbie	1,07	1,09	1,05	1,03	1,05	1,00	1,09	1,04
Kijewo	0,96	0,95	0,78	0,92	0,98	0,94	0,90	0,95
Majowe	0,89	0,95	0,92	0,99	0,97	1,01	1,10	1,04
Płonia	<b>1,11</b>	1,09	0,98	1,08	<b>1,16</b>	<b>1,22</b>	0,91	<b>1,19</b>
Podjuchy	0,92	0,99	0,93	0,84	0,90	0,89	0,90	0,95
Słoneczne	1,02	1,07	1,07	1,07	1,08	<b>1,13</b>	<b>1,15</b>	1,09
Wielgowo	<b>1,13</b>	<b>1,30</b>	<b>1,37</b>	<b>1,14</b>	<b>1,28</b>	<b>1,17</b>	<b>1,14</b>	<b>1,26</b>
Załom	0,64	0,84	0,72	0,67	0,78	0,95	0,84	1,10
Zdroje	1,07	1,09	1,03	1,06	1,05	1,07	<b>1,15</b>	1,03
Żydowce	1,10	<b>1,30</b>	<b>1,14</b>	<b>1,12</b>	<b>1,16</b>	<b>1,29</b>	1,09	<b>1,20</b>
Bukowo	0,91	0,96	0,87	0,88	0,83	0,78	0,83	0,88
Golęcino	1,00	1,08	<b>1,32</b>	<b>1,21</b>	1,10	<b>1,19</b>	<b>1,14</b>	<b>1,20</b>
Niebuszewo	1,10	<b>1,11</b>	1,05	1,05	1,06	1,09	<b>1,11</b>	1,08
Skolwin	1,02	<b>1,15</b>	<b>1,35</b>	1,05	<b>1,12</b>	<b>1,18</b>	<b>1,15</b>	<b>1,23</b>
Stołczyn	1,04	<b>1,23</b>	<b>1,26</b>	<b>1,39</b>	<b>1,23</b>	<b>1,39</b>	<b>1,22</b>	<b>1,19</b>
Warszewo	0,74	0,82	0,73	0,75	0,78	0,67	0,71	0,73
Żelechowa	0,98	1,03	0,99	1,02	1,08	0,99	1,00	1,02

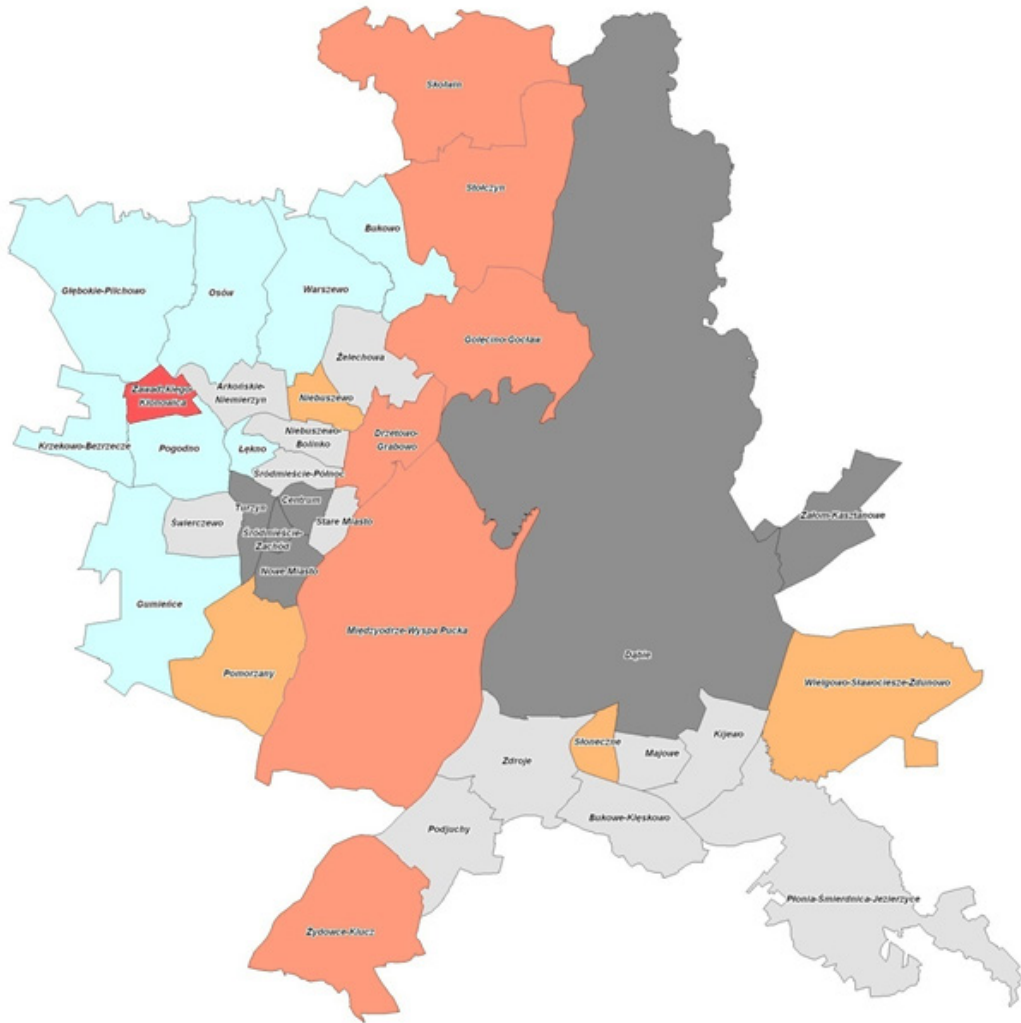
Źródło: opracowanie własne.

Analiza powyższych danych może prowadzić do wyróżnienia dwóch typów osiedli o szczególnej charakterystyce. Typ, określony w niniejszym artykule jako A, to osiedla, które wyróżniały się niską frekwencją oraz wysokim poparciem dla list Prawa i Sprawiedliwości (PiS). Należą do niego osiedla położone w pasie miasta zlokalizowanym wzdłuż Odry: Skolwin, Stołczyn, Golęcino-Gocław, Drzetowo-Grabowo, Międzyodrze-Wyspa Pucka, Żydowce-Klucz. Są one rozległe terytorialnie, ale o niskiej gęstości zaludnienia.

Na drugim biegunie (w kwestii zachowań politycznych) można wyróżnić typ osiedli określony jako C, który znamionują takie atrybuty, jak wysoka frekwencja oraz wysokie poparcie dla PO oraz Nowoczesnej w 2015 roku. Do tego typu osiedli należy zaliczyć te położone w zachodniej części Szczecina (większość z nich tworzy dzielnicę Zachód): Głębokie-Pilchowo, Gumieńce, Krzekowo-Bezrzecze, Osów, Pogodno, Bukowo, Warszewo oraz Łękno. Znamienny jest przypadek Warszewa, które mimo ogromnego przyrostu ludności, odzwierciedlonego przez fakt zwiększenia w badanym okresie liczby obwodów wyborczych z jednego do czterech, zachowało swoją specyfikę na tle miasta. Co interesujące, nadreprezentacja PO w osiedlach typu C wyraźnie osłabła podczas wyborów w 2015 roku, a najwyższe wartości wskaźnika zdobyła tu Nowoczesna. Właśnie ta partia świetnie wpisuje się w mapę osiedli – w jej przypadku współczynnik zmienności pomiędzy osiedlami w roku 2015 jest najwyższy ze wszystkich partii, które przekroczyły próg wyborczy w wyborach do Sejmu w Szczecinie w badanym okresie. Tylko nieznacznie niższy wskaźnik zmienności charakteryzował poparcie dla formacji Kukiz'15. Co więcej, ta lista była silna w szczególności na osiedlach, które stanowiły od lat bastiony PiS. Może to zaskakiwać, gdyż poparcie dla Kukiz'15 na terenie kraju rozłożone było raczej równomiernie.

Pozostałe osiedla bez tak wyraźnych i spójnych charakterystyk przyporządkowano typowi B, choć i w jego ramach można wskazać podtypy. Najbliższe wartości średnich we wszystkich wyborach osiedla zostały przyporządkowane podtypowi B1: Niebuszewo-Bolinko, Stare Miasto, Śródmieście-Północ, Arkońskie-Niemierzyn, Świerczewo, Żelechowa, Bukowe-Kłęskowo, Kijewo, Majowe, Płonia-Śmierdnica-Jezierzyce, Podjuchy oraz Źdroje. W grupie tej dominują osiedla z Prawobrzeża oraz położone w okolicach granicy między dzielnicami Śródmieście oraz Północ. Do podtypu B2 zaliczono te osiedla, w których wyniki głosowania są generalnie zbliżone do tych w całym mieście, ale stale i wyraźnie niższa jest frekwencja: Centrum, Nowe Miasto, Śródmieście-Zachód, Turzyn, Dąbie oraz Załom-Kasztanowe. Są to w większości osiedla położone w obrębie Śródmieścia, charakteryzują się zmniejszającą ludnością i strukturą demograficzną o dużym udziale osób starszych. Można wyróżnić także podtyp B3, gdzie wszystkie atrybuty przyjmują wartości bliskie średnim, tylko nieznacznie, choć regularnie, podwyższone było poparcie dla PiS: Pomorzany, Słoneczne, Wielgowo-Sławocieszce-Zdunowo oraz Niebuszewo. Zasadność wydzielenia podtypu B3 jest jednak dyskusyjna i być może wskazane byłoby zaliczenie tych osiedli do podtypu B1. Szczególny charakter ma podtyp B4, który znajduje tylko jedną egzemplifikację na obszarze miasta – osiedle Zawadzkiego-Klonowica. Na tym terenie przez cały badany okres wysokie poparcia mają listy, w których skład wchodził Sojusz Lewicy Demokratycznej (niezależnie od ostatecznej nazwy i formy – Lewica i Demokraci czy Zjednoczona Lewica). Jedną z cech charakterystycznych osiedla podaje się dużą liczbą bloków

wybudowanych w latach 70. ubiegłego wieku, przeznaczonych dla osób pełniących służbę w ówczesnym wojsku lub milicji (Łuczak, 2010). Zgodnie z oczekiwaniami największe skoki wartości między poszczególnymi wyborami występowały na osiedlach o najmniejszej ludności – Międzyodrze-Wyspa Pucka czy Wielgowo-Sławociesz-Zdunowo.



Legenda: ■ typ A, ■ typ B1, ■ typ B2, ■ typ B3, ■ typ B4, ■ Typ C.

**Mapa 1.** Typologia osiedli Szczecina według kryterium zachowań wyborczych w latach 2006–2015.

Mapa w wersji kolorowej dostępna na: [www.wnus.edu.pl/ap](http://www.wnus.edu.pl/ap)

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 4. Współczynniki zmienności w wyborach na terenie Szczecina w latach 2006–2015 (%)

Parametr	06R	06Sw	07S	09E	10R	10Sw	11S	14E	14R	14Sw	15S
FR-Osi	18,95	18,95	13,06	23,73	18,09	18,45	15,27	23,14	18,68	18,95	15,40
PiS-Osi	25,93	12,30	16,90	18,59	24,00	16,56	13,14	17,79	27,47	15,51	14,33
PO-Osi	27,60	13,21	8,66	10,59	26,62	15,62	9,30	12,43	30,73	15,88	10,57
FR-Obw	18,07	17,44	12,11	22,47	18,52	17,87	14,10	22,08	18,95	18,68	15,44
PiS-Obw	22,66	16,51	17,22	21,05	26,54	13,13	16,47	19,15	23,85	17,97	15,02
PO-Obw	22,57	14,48	10,61	11,76	20,57	29,16	9,06	12,50	30,52	13,77	10,94

W tabeli zastosowano skróty: FR – frekwencja, Osi – osiedla, Obw – Obwody. W poszczególnych rubrykach podano współczynnik zmienności w grupie wyników na poziomie odpowiednio obwodów lub osiedli, wyliczony jako iloraz odchylenia standardowego i średniej arytmetycznej w próbie. Stanowi on miarę siły rozproszenia, która jest niezależna od skali (Mider, Marcinkowska, 2013, s. 188–189).

Źródło: opracowanie własne.

Współczynniki zmienności wykazują bardzo podobne wartości w grupie osiedli i obwodów. Należy dodać, że wartości współczynnika poniżej 20% określa się często mianem nieznacznego zróżnicowania wartości zmiennej, a średnia arytmetyczna jest wtedy adekwatną miarą charakteryzującą zmienną (Mider, Marcinkowska, 2013, s. 189). W większości przypadków największą zmiennością cechuje się frekwencja (zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę, że wartość współczynnika jest zdeterminowana wielkością średniej arytmetycznej, która w większości wyborów jest największa właśnie dla frekwencji), poza przypadkiem wyborów do Rady Miasta – gdzie choć współczynnik zmienności dotyczący frekwencji prezentuje zbliżoną wartość jak w innych wyborach, to znacząco rośnie współczynnik zmienności w odniesieniu do poparcia dla list partii. Zostanie to szerzej omówione w dalszej części artykułu.

## Wnioski końcowe i dyskusja

Podstawowym wnioskiem, jaki można wyprowadzić z analizowanych danych, jest to, że w badanym okresie dziesięciu lat ogólny obraz rozmieszczenia i zróżnicowania zachowań wyborczych mieszkańców miasta jest stosunkowo stabilny. Co więcej, jest on generalnie niezależny od rodzaju wyborów, które przecież istotnie różnią się ordynacją wyborczą czy sposobem prowadzenia kampanii i w związku z tym bywają odmiennie postrzegane przez obywateli. Czynnikiem najbardziej różnicującym osiedla w kwestii zachowań wyborczych jest frekwencja. Różnice te również mają bardzo stabilny charakter. Choć, jak wskazano, zróżnicowanie wyników w obrębie miasta na poziomie osiedli jest statystycznie nieznaczące, to tym większą uwagę zwraca fakt, że konkretna forma tego zróżnicowania ulega niewielkim zmianom w czasie – osiedle, które charakteryzowało się niewielkimi odchyleniami od średniej na rzecz konkretnej partii w 2006 roku, najprawdopodobniej będzie prezentowało podobne odchylenie w roku 2015.

Wyjątkowo prezentowały się wyniki wyborów do Rady Miasta, co może mieć kilka przyczyn. Po pierwsze, to jedyne wybory, gdzie nie można mówić o liście kandydatów partii w mieście, ale o listach w liczbie mnogiej (miasto podzielone jest w tych wyborach na pięć okręgów

wyborczych). Po drugie, wybory te są powiązane z wyborami prezydenta miasta, a niektórzy z bezpartyjnych kandydatów na to stanowisko wystawiają własne listy do Rady Miasta, które jednak nigdy nie cieszą się takim poparciem, jak ich kandydatury prezydenckie. Co zaskakujące, i na tym etapie trudne do wyjaśnienia – skala tzw. *split-ticket voting* (głosowania podzielonego) różni się istotnie między obwodami i osiedlami. Po trzecie, w wyborach do Rady Miasta pojawiają się kandydaci bardzo lokalni, którzy w obwodach wyborczych w swoim miejscu zamieszkania zdobywają ogromną liczbę głosów (nawet ponad 70%), nienaturalnie zwiększając w ten sposób poparcie dla reprezentowanej partii.

Na podstawie badań możemy wyróżnić istnienie trzech podstawowych typów osiedli w Szczecinie, różniących się strukturą zachowań wyborczych – tzn. zarówno preferencji partyjnych, jak i aktywnością wyborczą. Zwraca uwagę typ A, obejmujący osiedla, które cechowały się niską frekwencją i wysokim poparciem dla list PiS, oraz typ C, gdzie występuje wysoka frekwencja oraz znaczne poparcie dla PO i Nowoczesnej w 2015 roku.

W ciągu badanego okresu nie można było dostrzec tendencji do narastania rozbieżności w terytorialnych rozkładach poparcia wyborczego. Porównując z badaniami prowadzonymi w Szczecinie w latach 90., można wyprowadzić wniosek, że występują istotne podobieństwa między mapą wyborczą z lat 1991–2001 a mapą z lat 2006–2015. Współcześnie widać większą spoiłość terytorialną poszczególnych typów, ale należy wziąć pod uwagę odmienną metodologię i zakres prowadzonych badań.

Warto rozważyć dalsze kierunki badań, takie jak wydłużenie badanego okresu do wyborów 1991 roku, przy zachowaniu podobnego zakresu i metodologii, co pozwoliłoby sprawdzić, w jak długim czasie występuje stabilność zachowań politycznych, a także przeprowadzenie badań porównawczych i poznanie, w jakiej skali zjawisko to występuje w innych miastach. Można także podjąć próbę zestawienia wyników badań z innymi zmiennymi agregowanymi na poziomie osiedli i wskazać ewentualną przyczynę terytorialnego rozproszenia głosów. Przykładowo, wstępna analiza Szczecina pokazuje bardzo wysoką korelację wskaźnika bezrobocia i frekwencji wyborczej w danym osiedlu (negatywną), a w niewiele mniejszym stopniu wskaźnik ten jest skorelowany z wysokością poparcia dla PiS (pozytywnie) i PO (negatywnie).

## Literatura

- Czapiewski, T. (2015). Preferencje partyjne mieszkańców Szczecina – poparcie dla partii politycznych w wyborach do Sejmu. W: M. Drzonek (red.), *Szczecin-obywatele-samorząd. Przyczynek do retrospekcji 25 lat* (s. 41–61). Kraków–Szczecin: Wydawnictwo Dante.
- Ford, R., Goodwin, M. (2014). *Revolt on the Right: Explaining support for the radical right in Britain*. Oxon: Routledge.
- Jałowicki, B. (1990). *Narodziny demokracji w Polsce lokalnej*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej.
- Johnston, R., Pattie, C. (2006). *Putting voters in their place. Geography and elections in Great Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Kavetsky, I. (2004). Zmiany orientacji politycznych mieszkańców Szczecina w świetle wyników wyborów parlamentarnych. W: J. Słodczyk (red.), *Przemiany struktury przestrzeni miast w sferze funkcjonalnej i społecznej* (s. 377–391). Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.



- Kowalski, M. (2003). Przedmowa. W: M. Kowalski (red.), *Przestrzeń wyborcza Polski* (s. 6–7). Warszawa: Polska Akademia Nauk. Instytut Geografii i Przestrzennego Zróżnicowania im. Stanisława Leszczyńskiego.
- Leib, J., Quinton, N. (2011). On the shores of the ‘moribund backwater’? Trends in electoral geography research since 1980 (s. 9–27). W: B. Warf, J. Leib (red.), *Revitalizing electoral geography*. Farnham: Ashgate.
- Łuczak, M. (2010). *Szczecin/Krzekowo, Bezrzecze/Kreckow, Brunn*. Szczecin: Polskie Towarzystwo Historyczne.
- Mider, D., Marcinkowska, A. (2013). *Analiza danych ilościowych dla politologów. Praktyczne wprowadzenie z wykorzystaniem programu GNU PSPP*. Warszawa: ACAD.
- Pauksztelo, W. (2015). Rady Osiedli w Szczecinie. Niechciana demokracja? W: M. Drzonek (red.), *Szczecin, obywatele, samorząd. Przyczynek do retrospekcji 25 lat* (s. 117–127). Kraków–Szczecin: Wydawnictwo Dante.

#### Artykuły w czasopiśmie naukowych

- Charney, I., Malkinson, D. (2015). Between electoral and urban geography: Voting patterns and socio-spatial dynamics in Tel Aviv. *Applied Geography*, 58 (3), 1–6.
- Gallego, A., Buscha, F., Sturgis, P., Oberski, D. (2014). Places and Preferences: A Longitudinal Analysis of Self-Selection and Contextual Effects. *British Journal of Political Science* Available on CJO 2014. DOI: 10.1017/S0007123414000337.
- Gnat, S. (2012). Suburbanizacja Szczecina i jej demograficzne efekty w latach 1995–2010. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, 20 (3), 125–138.
- Górecki, M.A., Marsh, M. (2014). A decline of ‘friends and neighbours voting’ in Ireland? Local candidate effects in the 2011 Irish ‘earthquake election’. *Political Geography*, 41 (4), 11–20.
- Kavetsky, I. (2010). Election behaviour of Polish people according to settlement units. *Bulletin of Geography Socio-economic Series*, 2, 47–53.
- Kavetsky, I. (2014). Rola kontekstu geograficznego w kształtowaniu się zachowań wyborczych mieszkańców. *Prace i Studia Geograficzne*, 54 (2), 29–45.
- Kocór, M. (2006). Metody wnioskowania ekologicznego w badaniach wyborczych. *ASK*, 15 (1), 75–103.
- Kowalski, M. (2014). Czy Wielkopolska była pravicowa? Przestrzenne zróżnicowanie zachowań wyborczych w Polsce w latach dwudziestych XX wieku. *Prace i Studia Geograficzne*, 54 (2), 89–105.
- Matyja, R. (2015). Zachowania wyborcze mieszkańców miast w latach 1990–2015 a afiliacje polityczne ich prezydentów po 2002 roku. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Acta Politica*, 33 (3), 5–31.
- McAllister, I., Studlar, D.T. (1992). Region and voting in Britain, 1979–87: territorial polarization or artifact? *American Journal of Political Science*, 36 (1), 168–199.
- Pattie, C.J., Johnston, R.J. (1999). Context, conversion and conviction: social networks and voting at the 1992 British general election. *Political Studies*, 47, 877–889.
- Pattie, C.J., Johnston, R.J. (2000). ‘‘People who talk together vote together’’: an exploration of contextual effects in Great Britain. *Annals of the Association of American Geographers*, 90 (1), 41–66.
- Swianiewicz, P., Klimska, U. (2005). Społeczne i Polityczne Zróżnicowanie Aglomeracji w Polsce – Waniliowe Centrum, Mozaika Przedmieść. *Prace i Studia Geograficzne*, 35 (1), 45–70.
- Wolnicki, J. (2009). Polacy wobec jednomandatowych okręgów wyborczych. *Preferencje Polityczne: postawy, identyfikacje, zachowania*, 1, 213–226.
- Zarycki, T. (2008). Dwa wymiary kapitału społecznego w kontekście polskim. *Pomorski Przegląd Gospodarczy*, 37 (2), 49–52.

#### Źródła normatywne

- Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. 2015, poz. 1515, 1890 (t.j.).
- Uchwała nr XXX/598/04 Rady Miasta Szczecina z dnia 14.12.2004 w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Szczecina.
- Uchwała nr VIII/53/90 Rady Miejskiej w Szczecinie z dnia 28.02.1990 w sprawie utworzenia w Mieście Szczecinie dzielnic i osiedli (zmieniona uchwałami: nr L/707/94 z dnia 16.05.1994, nr XL/589/98 z dnia 25.05.1998, nr III/51/03 z dnia 10.03.2003).

### Publikacje elektroniczne

Urząd Statystyczny w Szczecinie (2015). *Vademecum samorządowca. Portrety Miast. Miasto Szczecin*, <http://bit.ly/29ng9bF> (dostęp: 6.07.2016).

### Cytowanie

Czapiewski, T. (2016). Mapa wyborcza Szczecina. Przestrzenne zróżnicowanie zachowań wyborczych szczecinian w latach 2006–2015. *Acta Politica Polonica*, 2 (36), 21–34. DOI: 10.18276/ap.2016.36-02.

# Uwarunkowania przewagi kandydatów w wyborach bezpośrednich do gminnej egzekutywy\*

SŁAWOMIR BARTNICKI

Uniwersytet w Białymstoku, Instytut Socjologii  
e-mail: s.bartnicki(at)uwb.edu.pl

**Słowa kluczowe** egzekutywa gminna, inkumbenci, inkumbenci wielokadencyjni

**Abstrakt** W artykule przedstawiono sposób, w jaki czynniki, które można uznawać za istotne, wpływają na przewagę kandydatów w wyborach bezpośrednich do gminnej egzekutywy. Analizę pod tym kątem, przy zastosowaniu regresji wielorakiej, przeprowadzono w zakresie wyborów w latach 2006, 2010 i 2014. Wyniki analizy sugerują m.in., że wśród inkumbentów najwyższą przewagę uzyskują ubiegający się po raz pierwszy o reelekcję.

## Determinants of candidate advantage in communal executive direct elections

**Keywords** communal executive, incumbents, multi-term incumbents

**Abstract** The article shows how the factors that can be regarded as significant influence the advantage of particular candidates in communal executive direct elections. Multiple regression analysis was performed to investigate this issue for elections which took place in 2006, 2010 and 2014. The outcome of the analysis suggests among others that those who apply for re-election for the first time have the greatest advantage over the other incumbents.

## Wprowadzenie

Czwarta elekcja wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w trybie wyborów bezpośrednich w 2014 roku rodzi pytania o czynniki wspierające i utrudniające wyborcze sukcesy. Pytania takie są uzasadnione choćby w kontekście cały czas aktywnego dyskursu dotyczącego ograniczenia dopuszczalnej liczby kadencji w tej grupie stanowisk. Poza tym czwarte już wybory organu wykonawczego gminy, organizowane w zasadzie w trybie okręgów jednomandatowych

---

\* Artykuł jest efektem grantu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki, nr 2014/13/D/HS5/02010, pod tytułem: *Uwarunkowania reelekcji egzekutywy gminnej po 2002 roku w Polsce*.

(gmina), pozwalają na dość obiektywną analizę determinant poparcia wyborczego inkumbentów i pretendentów w poszczególnych wyborach z uwzględnieniem z jednej strony cech kandydatów, a z drugiej cech gmin. W tym zakresie jest wiele do odkrycia, tym bardziej że problematyka ta jak dotychczas nie poddawała się penetracji. Szczególnie interesujące w tym kontekście jest choćby określenie tego, jak radzą sobie (wielokadencyjni) inkumbenci. Czy są w stanie kumulować poparcie z wyborów na wybory, czy poddani są oddziaływaniu znanego gdzie indziej zjawiska *sophomore surge*? Umacnianie się inkumbentów może bowiem rodzić kontrowersje (Stonecash, 2008, s. 3 i n.) i być interpretowane jako skutek niewłaściwego zaprojektowania mechanizmów demokratycznej reprezentacji i zablokowania wymiany elit z powodu aktywności samych inkumbentów. W tym kontekście możemy też pytać o oddziaływanie wielu innych czynników, które mogą mieć moc sprawczą w dookreślaniu przewagi kandydatów na tego typu stanowiska.

W dalszej części artykułu scharakteryzowano spotykane w literaturze przedmiotu uwarunkowania i wyjaśnienia dynamiki zjawiska *incumbency advantage*, zaprezentowano metodologię i przyjmowane założenia, scharakteryzowano bazę danych, na której prowadzona jest bieżąca analiza, oraz przedstawiono wyniki analizy i wnioski.

## Uwarunkowania *incumbency advantage*

Na ogół w wyborach demokratycznych na stanowiska różnych szczebli władzy wygrywają ubiegający się o reelekcję, czyli inkumbenci. Mamy wówczas do czynienia z *incumbency advantage*. Zjawisko przeciwne, czyli *incumbency disadvantage*, występuje rzadziej i oznacza, że inkumbentów pokonują pretendenci. Sytuacje takie obserwowane są m.in. w wyborach lokalnych w Brazylii (Titunck, 2011; Brambor, Ceneviva, 2011), w Zambii (Macdonald, 2014) czy też w wyborach władz centralnych w Indiach (Uppal, 2009; Duraisamy, Lemennicier, Khouri, 2014). Przyczyną *incumbency disadvantage* są niskie dochody ludności w połączeniu z niewydolnością gospodarczą i niemocą rządzących w zakresie poprawy tego stanu rzeczy (Macdonald, 2014). Zjawisko to ma tendencję do występowania w krajach rozwijających się (Titunick, 2011).

Częściej jednak spotkamy *incumbency advantage* niż *disadvantage*. Informacje o przewadze inkumbentów w rozmaitych typach wyborów płyną z różnych stron świata. Dominacja inkumbentów przejawia się tak w wyborach centralnych, np. (Lee, 2008; Gelman, King, 1990; Stonecash, 2008), jak i w lokalnych, np. (Krebs, 1998; Trounstone, 2011). Skala tej dominacji jest znaczna, np. we władzach centralnych w USA ok. 90% wygrywających wybory to inkumbenci (Levit, Wolfram, 1997). Podobnie jest tam w wyborach lokalnych czy w Kanadzie (np. Moore, McGregor, Stephenson, 2015). W Polsce w analizowanym typie wyborów, licząc od 2002 roku, około dziewięć na dziesięć wygrywających wybory poprzednie kandyduje w wyborach kolejnych oraz około siedmiu na dziesięć wygrywających wybory poprzednie wygrywa w wyborach kolejnych (dane w załączniku 1). Od wyborów w 2006 roku do ostatnich w 2014 odsetek uzyskujących reelekcję inkumbentów na stanowiskach gminnej egzekutywy waha się od nieco ponad 70% w wyborach w 2010 roku, które były dla inkumbentów najbardziej pomyślne, do 65% w ostatnich wyborach, najmniej przychylnych dla inkumbentów.

Przyczyny *incumbency advantage* są dość oczywiste. Rządzący z racji pełnienia swojej funkcji mają do dyspozycji rzadkie zasoby (Lee, 2008), czego nie mają pretendenci. Możemy tu wskazywać np. choćby na możliwości decyzyjne w ramach wyboru adresatów redystrybucji środków, zwiększoną obecność w mediach, spotkania z wyborcami z racji pełnienia swojej funkcji czy nabywanie fachowej wiedzy w trakcie trwania kadencji dotyczącej administracji lub marketingu politycznego.

Strukturalna przewaga inkumbentów jest również produktem wyborców oraz społeczności i może nieco inaczej manifestować się w małych zbiorowościach, a nieco inaczej w przypadku dużych gmin. Przyjrzyjmy się zatem uwarunkowaniom losów inkumbentów w zależności od wielkości gminy, ale i sposobu podejmowania decyzji przez wyborców.

W wyborach lokalnych zachowania wyborcze głosujących mają być uzależnione od tego, czy wśród kandydatów jest inkumbent, czy też wybory przebiegają w trybie tzw. *open race*. Jeżeli inkumbent ubiega się o reelekcję, to kampania wyborcza będzie mniej absorbować uwagę wyborców, decyzja w sprawie głosowania podejmowana jest wcześniej i jest bardziej stabilna niż w przypadku odwrotnym, kiedy inkumbenta nie ma wśród kandydatów (Moore, McGregor, Stephenson, 2015). Znajdujemy w tym analogię z wcześniejszymi doniesieniami sugerującymi głosowanie retrospektywne i to, że wyborcy swoje decyzje opierają w większym zakresie na wydarzeniach z przeszłości, niż na tym, co może się zdarzyć w przyszłości (Fiorina, 1981). Inkumbenci w takiej sytuacji będą bliżsi wyborcom, bo łatwiej poddają się ocenie niż pretendenci, o których trudniej wydać opinię, ponieważ wymaga to gromadzenia i analizowania informacji. Obecność inkumbenta w wyborach lokalnych ułatwia decyzję wyborczą również z tego względu, że w wyborach tego typu często brakuje dla wyborcy wyraźnego identyfikatora, jakim jest afiliacja partyjna (Hajnal, Lewis, Louch, 2002). W rodzimych wyborach gminnej egzekutywy i legislatury, ale też w takich wyborach w USA czy Kanadzie, kandydaci reprezentujący partie polityczne należą do mniejszości (Trounstine, 2011; Moore, McGregor, Stephenson, 2015; Oliver, Ha, Callen, 2012). Wyborcy, decydując za pomocą uproszczeń, stereotypów, wybierają inkumbenta nie jako opcję najlepszą, ale najłatwiejszą w wyborze.

W ten sposób w wyborach lokalnych decydować mogą nie tylko wyborcy słabo zorientowani w problematyce politycznej (*low information voters*), wybory te mają być też często wyborami rozgrywanymi w środowisku ubogim w informacje na temat kandydatów i ich programów wyborczych (*low information environment*). Jeżeli nie ma łatwych identyfikatorów decyzyjnych, jak przynależność partyjna, wskazówką pozostaje rozpoznawalność nazwiska, na co mogą liczyć głównie inkumbenci. Jeżeli zaś w wyborach brakuje inkumbentów, wówczas wyborcy ułatwiają sobie decyzję, koncentrując się na pozostałych łatwo identyfikowalnych sygnałach, jak np. płeć, wiek, pozycja na karcie do głosowania, ale też na stereotypach i identyfikacjach grupowych (Marcinkiewicz, Stegmaier, 2015; Matson, Fine, 2006).

Z jednej strony wybory lokalne są trudne dla wybierających, kandydaci nie są bowiem prezentowani w mediach ponadlokalnych, ponieważ wiąże się to z kosztami. W percepcji wyborcy wyższe miejsce zajmować może polityk rządowy niż lokalny reprezentant. Taka sytuacja jest tym bardziej prawdopodobna, im większa jest ludnościowo gmina. Może to tłumaczyć

stosunkowo wysokie szanse inkumbentów w dużych ośrodkach w porównaniu z mniejszymi (Kushner, Siegel, Stanwick, 1997). Szanse inkumbentów mają rosnąć w miarę wzrostu wielkości populacji oraz spadku jej zróżnicowania (Oliver, Ha, 2007, s. 404). Z drugiej strony, im mniejsza gmina, tym większe prawdopodobieństwo, że wyborcy osobiście znają swoich reprezentantów, a kwestie podnoszone w wyborach są im bliższe, co może przekładać się na większe wsparcie pretendentów (Oliver, Ha, 2007, s. 404). Mniejsza ludnościowo gmina oferuje również inkumbentom możliwości promocji siebie, co może być skuteczne w warunkach niskiej frekwencji wyborczej (Trounstine, 2016).

Jak już sugerowano, inkumbenci z racji pełnionych funkcji mają przewagę strukturalną nad pretendentami. Co równie oczywiste, przewaga ta może być dodatkowo zwiększana przez intencjonalne działania rządzących, które mogą wykraczać poza zakres ram prawnych i dobrych obyczajów. Przyjrzyjmy się zatem niektórym uwarunkowaniom pozastrukturalnym, które rządzący mogą aktywować, aby zwiększać swoje szanse reelekcji w różnych typach wyborów.

Wśród takich czynników wskazywać można na manipulowanie przez rządzących informacjami o własnej osobie i swoich osiągnięciach, z wykorzystaniem różnych mediów. Przykładowo, w Brazylii stwierdzono, że kontrolowanie lokalnych stacji radiowych zwiększa szanse sukcesu w wyborach lokalnych (Boas, Hidalgo, 2011). Inną postacią takie działania przybierać będą w dużych ośrodkach, a nieco inną w małych gminach. Może to wzmacniać głosowanie retrospektywne.

Innym sposobem zwiększania przewagi inkumbentów może być tworzenie przez nich sieci klientelistycznych. Rządzący, w celu maksymalizacji szans reelekcji, mogą wikłać się w różne typy dostępnych zależności klientelistycznych, pośród których, ze względu na typ związku (indywidualne, grupowe) i jego asymetrię (mała, duża), wymienić można: klientelizm indywidualny i masowy oraz kronizm i parantelizm (Własiuk, 2011). W tych relacjach rządzący mogą występować tak w roli patronów, jak i klientów. Rolę patrona przyjmować mogą wobec wyborców (klientelizm indywidualny i masowy), wśród których, teoretycznie za redystrybucję różnorodnych dóbr, usług, korzyści, kupują np. lojalność polityczną (Gadowska, 2002). Rolę klienta, hipotetycznie, odgrywać mogą wobec aktorów ze sfery gospodarczej, ale i politycznej, np. wobec osób lokowanych wyżej w hierarchii partyjnej. Warto nadmienić, że w niektórych analizach w Polsce wielokadencyjne sprawowanie funkcji przez reprezentanta gminnej egzekutywy uzasadniane bywa domniemywaniem występowania relacji klientelistycznych (Bober i in., 2013).

Jeszcze innym sposobem na zwiększanie szans ponownego wyboru jest uciekanie się przez rządzących do manipulacji budżetem (Veiga, Veiga, 2007) albo jego składowymi (Benito, Bastiada, Vicente, 2013), do czego politycy mają inklinacje pod każdą szerokością geograficzną (Macdonald, 2014) i co wiązać się może z działaniami scharakteryzowanymi powyżej.

Podsumowując, szanse inkumbentów na ponowny wybór są z reguły wyższe, co wynika z synergii dwóch czynników: 1) zachowań wyborców (np. głosowanie retrospektywne, preferowanie w wyborze inkumbentów); 2) przewagi strukturalnej, którą mają inkumbenci i która może być dodatkowo rozbudowywana wskutek ich celowych działań. Wzmacnianie przewagi strukturalnej inkumbentów przez nich samych nie poddaje się z kolei ani łatwej kontroli, ani

łatwej ocenie. Wiemy bowiem, że łańcuch delegacji władzy ma liczne luki i wady (Herbut, 2008), z kolei taka ocena narażona jest na oddziaływanie kontekstu kulturowego oraz tempa i zakresu zmian polityczno-gospodarczych, co ujawnia się np. w zakresie problemów z jednoznaczną delimitacją tego, co publiczne, od tego, co prywatne (Johnston, 2005, s. 11).

Szansę inkumbentów współokreśla także ludnościowa wielkość gminy. Generalnie, inkumbenci mogą mieć większe szanse na reelekcje w dużych i małych ludnościowo gminach, gdzie frekwencja jest relatywnie niska (Oliver, Ha, 2007); (Trounstone, 2016).

## Metodologia

Analiza uwarunkowań poparcia i szans sukcesu wyborczego w wyborach lokalnych przebiegać ma na ogół z wykorzystaniem prostych metod (Marshall, Shah, Ruhil, 2011). W tym zakresie możemy dostrzec głównie dwie klasy metod wykorzystywane w trochę innych celach. Pierwsza to regresja nieciągła (łamana) – Regression Discontinuity Design (RDD), stosowana w celu określenia wielkości efektu *incumbency advantage*. Wprowadzona została do analiz zjawisk społecznych przez Thistlethwaite'a i Campbella (1960), a w zakresie weryfikacji *incumbency advantage* zastosowana początkowo przez Lee (2001, 2008), a w dalszej kolejności przez liczne grono badaczy, np. Butler (2009), Duraisamy, Lemennicier, Khouri (2014), Uppal (2009), Titunik (2011), Trounstone (2011), Macdonald (2014). W zakresie tej klasy metod zmienną wejściową (niezależną) pozostaje najczęściej przewaga kandydata, operacjonalizowana analogicznie lub w sposób zbliżony jak w bieżącej analizie, w której ta zmienna odgrywa akurat rolę zmiennej zależnej, co scharakteryzowano w dalszej części.

Druga klasa metod bazuje na ogólnych i uogólnionych modelach liniowych, stosowanych np. w celu określania czynników budujących różnie rozumiany i operacjonalizowany sukces kandydata w wyborach lokalnych prowadzonych np. w ordynacji większościowej, której skutki są zdecydowanie „wygodniejsze” w analizach. Zmienne zależne to przykładowo różnie kompilowana wartość bezwzględna głosów oddawanych na kandydata (*vote share*), (Krebs, 1998), prawdopodobieństwo ubiegania się o reelekcję (Castro, Martins, 2011), determinanty reelekcji (Sarpietro, 2014), a w tym przypadku przewaga kandydata (*vote margin: MV*). Z kolei zmienne niezależne to zestaw cech charakteryzujących kandydatów i ich okręgi wyborcze (gminy), z ewentualnym uwzględnieniem natężenia różnych cech w większych jeszcze niż gmina obszarach. W zakres tych pierwszych wpisują się: status inkumbenta, liczba kadencji na stanowisku, o które kandydat ubiega się ponownie, wydatki na kampanię wyborczą, reklama w różnego rodzaju nośnikach, wiek, płeć, pochodzenie etniczne, wykonywany zawód i doświadczenie zawodowe, wcześniejsze piastowanie stanowisk w administracji i inne (np. Taylor, McEleney, 2015). Z kolei w zakres drugich wpisywać możemy różne zmienne oddające kondycję ekonomiczną gmin (np. klasyczne trio, czyli różnie operacjonalizowane: poziom bezrobocia, PKB *per capita* i poziom inflacji), co weryfikuje tzw. głosowanie ekonomiczne, ale też starania inkumbentów o podwyższenie prawdopodobieństwa reelekcji poprzez uciekanie się przez nich do



różnorodnych manipulacji budżetowych określanych łagodnie mianem tzw. politycznego cyklu budżetowego (Political Business Cycle).

W bieżącym dowodzeniu zastosujemy regresję wieloraką, gdzie zmienną zależną, jak wspomniano, jest przewaga kandydata w określonych wyborach (*vote margin* – MV). Wartość tej zmiennej określa pozycję każdego kandydata w otoczeniu wszystkich pozostałych kandydatów w danej gminie, w określonych wyborach (w latach 2006, 2010 i 2014), do stanowiska reprezentanta gminnej egzekutywy. Jeżeli w określonych wyborach i w określonej gminie starcie rozstrzygnięto w pierwszej turze, wówczas MV dla przegrywających to różnica punktów procentowych każdego przegrywającego (*vote share*) i punktów procentowych wypracowanych przez zwycięzcę. Z kolei wartość MV zwycięzcy w takiej sytuacji to różnica jego/jej punktów procentowych i punktów, jakie uzyskał najsilniejszy przeciwnik. W przypadku, kiedy odbyła się druga tura, MV przegrywających w pierwszej i w drugiej turze to różnica punktów procentowych przez nich zdobytych i punktów zgromadzonych przez wygrywającego w niej. Wówczas MV dla zwycięzcy z drugiej tury to różnica jego/jej punktów procentowych i konkurenta/konkurentki z drugiej tury. W ten sposób wartości MV dla zwyciężających będą zawsze dodatnie, a dla przegrywających zawsze ujemne, bez względu na to, czy druga tura się odbyła, czy też nie. Jeżeli w określonych wyborach w danej gminie wybory miały charakter plebiscytu (jeden kandydujący), wówczas MV dla takiego kandydata to punkty procentowe przez niego zdobyte minus 50. Podsumowując, wartość MV na poziomie np. 5 oznacza, że zwycięzcę od najsilniejszego konkurenta dzielił taki właśnie dystans w punktach procentowych oddanych głosów, bez względu na fakt, czy druga tura się odbyła, czy też nie. W przypadku kandydatów wyłanianych w wyborach plebiscytowych ich wartości MV wskazują na dystans dzielący ich od wymaganego do osiągnięcia progu głosów. Sumaryczne statystyki tej zmiennej wykazano w załączniku 2.

## Założenia

Powyżej wskazano katalog czynników, które często odgrywają rolę zmiennych niezależnych w analizach siły kandydata (Krebs, 1998); (Kushner i in., 1997); (Taylor, McEleney, 2015). W bieżącej analizie uwarunkowań przewagi kandydatów w wyborach bezpośrednich do gminnej egzekutywy za stosowane uznano przetestowanie wpływu na przewagę kandydata takich zmiennych, jak status inkumbenta z dookreśloną liczbą kadencji na stanowisku od 2002 roku licząc, liczba konkurentów w wyborach, formalna afiliacja komitetu wyborczego kandydata oraz płeć kandydującej osoby.

Pierwsza hipoteza zakłada, że status inkumbenta w największym zakresie pozytywnie określa przewagę kandydata. Zakładamy przy tym występowanie efektu *sophomore surge*, co oznacza, że ubieganie się o reelekcję po raz pierwszy wiąże się z najwyższą przewagą nad rywalami. Przyjmowanie dominacji inkumbentów w zakresie przewagi kandydata wynika z wcześniejszego dowodzenia. Z kolei *sophomore surge* uchodzi za jedno z dwóch najczęściej obserwowanych tendencji w zakresie *incumbency advantage*. Prosty tryb wyborczy ordynacji większościowej



i znaczące zagospodarowanie percepcji wyborców przez elekcje gminnej egzekutywy sugerują odnotowanie *sophomore surge*.

Hipoteza druga przyjmuje, że liczba konkurentów w starciu wyborczym będzie ograniczać przewagę kandydata. Założenie w takim kształcie wynika z mechaniki głosowania. Nawet kandydaci z symbolicznym poparciem, których z analizy nie usuwano, będą efektywnie wpływać na ciężar przewagi zwycięzców. Dodatkowo, jak dotąd, wzrost liczby kandydatów w wyborach gminnej egzekutywy pociąga za sobą wzrost zainteresowania wyborców wyrażony wzrostem frekwencji wyborczej w wyborach lokalnych. Podobna tendencja odnotowywana jest również w innych krajach (Breux, Couture, Goodman, 2015). Liczba konkurentów/kandydatów to także istotna zmienna w tej grupie analiz (Krebs, 1998); (Kushner i in., 1997); (Taylor, McEleney, 2015).

Trzecia hipoteza przyjmuje, że oficjalna afiliacja komitetu wyborczego określona jako partyjna ograniczać będzie przewagę kandydatów. Afiliacja partyjna komitetu wyborczego kandydata w danych wyborach oznacza, że kandydat ubiega się o stanowisko pod szyldem komitetu partii politycznej lub koalicji partii politycznych. Komitety występujące pod nazwą komitetów wyborców i organizacji traktowane są jako komitety bezpartyjne. Jednocześnie taki sposób operacjonalizacji jest niedoskonały. Kandydat z oficjalną afiliacją komitetu bezpartyjnego (wyborców lub organizacji) może należeć do partii politycznej i mieć jej poparcie. Gra polityczna na poziomie gmin jest tu jednak bagatelizowana, wyborcy mogą nie odnotowywać jej niuansów i kierować się najłatwiej dostrzegalnym identyfikatorem, czyli oficjalną afiliacją komitetu. Założenie o braku preferencji wyborców dla kandydatów partyjnych w wyborach gminnej egzekutywy wynika po pierwsze z analizy zgromadzonych danych, a po drugie, z doniesień badawczych charakteryzujących ten zakres problemowy w Polsce (Adamowicz, 2015, s. 96); (Gendźwiłł, 2010); (Łukowski, 2012). Generalnie, bezpartyjność z wyborów na wybory ma być niwelowana (Gendźwiłł, Żółtak, 2012) i instytucjonalizowana w dużych ośrodkach (Gendźwiłł, 2010).

Czwarta hipoteza przyjmuje, że przewagę kandydujących określać będzie również ich płeć. W przypadku mężczyzn powinno się uzyskiwać wzrost przewagi, a w przypadku kobiet jej spadek. W dotychczasowych wyborach bezpośrednich gminnej egzekutywy udział kobiet jest marginalny. Z reguły kobiety rzadziej wygrywają, trudniej im uzyskiwać reelekcję i wykazują niższą niż mężczyźni przewagę nad pozostałymi kandydatami, najtrudniej zdobyć im władzę wykonawczą w największych gminach, a najbardziej inkluzywnie pod tym względem w każdym wyborach są gminy wiejskie.

Zmienne niezależne podlegające operacjonalizacji:

H1.1: status inkumbenta – zwycięstwo w poprzednich wyborach i kandydowanie w kolejnych, oznaczany przez 1, pozostałe przypadki przez 0;

H1.2: status inkumbenta z dookreślonym stażem na stanowisku (liczbą dotychczasowych kadencji) – ubiegający się o reelekcję po raz pierwszy, drugi i trzeci oznaczani przez 1, pozostałe przypadki przez 0;

H2: liczba konkurentów – to liczba kandydatów w danych wyborach minus 1;

- H3: oficjalna afiliacja komitetu wyborczego kandydata – afiliacja bezpartyjna (komitety wyborców i organizacji) oznaczana przez 1, pozostałe przypadki przez 0;  
 H4: płeć – mężczyźni oznaczani przez 1, kobiety przez 0.

## Dane

Baza danych do analizy składa się z obserwacji tworzonych przez wszystkie starty kandydatów w wyborach bezpośrednich do stanowisk przedstawiciela gminnej egzekutywy w latach 2002, 2006, 2010 i 2014. Starty kandydatów (sytuacje wyborcze) nie są jednak obserwowane we wszystkich gminach. Z analizy wykluczono kandydatów startujących w wyborach bezpośrednich w tych gminach, w których, kiedykolwiek (2002, 2006, 2010 i/lub w 2014) wystąpiła jedna z dwóch sytuacji: a) wyboru reprezentanta gminnej egzekutywy dokonywała rada gminy lub b) wybory reprezentanta gminnej egzekutywy odbywały się w trzeciej turze. Przyczyną pierwszego zdarzenia jest niez uzyskanie wymaganej liczby głosów przez kandydata lub brak kandydatów, a przyczyną drugiego jest wycofanie się jednego z kandydatów przed drugą turą, jeżeli taka w danych wyborach i w danej gminie występuje. W dotychczasowych wyborach bezpośrednich organu wykonawczego gminy takie zdarzenia wystąpiły w 48 gminach. Dlatego z analizy usunięto takie gminy, a tym samym starty kandydatów, które miały w nich miejsce. Ponadto ze względu na zachowanie jednolitości administracyjnej z analizy wykluczono obydwie gminy – Zieloną Górę oraz Jasłiska. Biorąc powyższe pod uwagę, analiza obejmowałaby łącznie starty wyborcze we wszystkich dotychczasowych wyborach bezpośrednich w 2428 gminach, co dawałoby w sumie  $N = 33\,680$  obserwacji dla wszystkich dotychczasowych wyborów bezpośrednich. Jednak ze względu na cele bieżącej analizy w kolejnym kroku wykluczono starty kandydatów w wyborach w 2002 roku, ponieważ jest to rok bazowy dla określenia statusu inkumbenta w wyborach w 2006 roku. Otrzymujemy więc do analizy bazę złożoną z  $N = 23\,519$  startów kandydatów (obserwacji), w wyborach w 2006, 2010 i w 2014 roku. Jeżeli wykreślimy z tego te gminy, w których nie kandydował inkumbent (wybory w trybie tzw. *open race*), to otrzymamy w sumie 20 553 startów kandydatów do analizy w kolejnych wyborach od 2006 roku.

W takim zakresie każdy kandydat startujący kiedykolwiek we wskazanej zbiorowości gmin może być opisywany wieloaspektowo, tak w zakresie cech własnych (np. płeć, wiek, komitet wyborczy, przynależność partyjna, poparcie przez określoną partię polityczną, wykształcenie, posiadanie statusu inkumbenta bądź nie), jak i w zakresie licznych wybranych cech gmin (np. liczba ludności w latach wyborów, dynamika zmiany odsetka przedsiębiorstw publicznych w masie podmiotów gospodarki narodowej ogółem w okresie wybranych kadencji). W ten sposób, dostrzegając różnorodność cech kandydatów i gmin, możliwe jest m.in. wskazywanie determinant odsetków zdobywanych głosów czy, jak w tym przypadku, przewagi kandydatów.

## Analiza

Model 1 w tabeli 1 przedstawia analizę przewagi kandydatów w wyborach w latach 2006, 2010 i 2014 łącznie, a modele od 2 do 4 uwarunkowania przewagi kandydatów w poszczególnych

wyborach, kolejno w roku 2006, 2010 i w 2014. Modele uwzględniają jedynie wybory, w których kandydował inkumbent, również te plebiscytowe z jednym kandydatem. W tabeli inkumbenci oznaczani są przez 1, pozostali kandydaci przez 0. W modelu 1, uwzględniającym wszystkie starty wyborcze od 2006 roku, widzimy, że globalnie inkumbenci mogą liczyć na przewagę ponad 50 p.p., każdy konkurent w takich wyborach obniża przewagę o 3,3 p.p., komitety oznaczane jako niepartyjne uzyskują 4,5 p.p. przewagi nad partyjnymi, a mężczyźni globalnie premiovani są przewagą 2,6 p.p. więcej niż kobiety. Jeżeli przyjrzymy się modelom od 2 do 4, pokazującym dynamikę w poszczególnych latach, to stwierdzimy, że inkumbenci byli najsilniejsi w wyborach w 2010 roku (ten model jest również najbardziej efektywny: 57% wyjaśnionej wariancji zmiennej zależnej), a najsłabsi w 2014 roku (ten z kolei model jest najmniej efektywny: 49% wyjaśnionej wariancji). Inne wnioski oferowane przez modele od 2 do 4 to: umacnianie się wpływu konkurentów na ciężar przewagi nad rywalami (od -2,9 do -3,8), umacnianie się komitetów partyjnych i coraz większa „premija” z wyborów na wybory za płęć męską. Szczegóły przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Modele regresji liniowej dla zmiennej zależnej: przewaga kandydata (MV)

	1	2	3	4
Inkumbent (tak = 1; nie = 0)	50,607*** (0,394)	53,213*** (0,687)	54,630*** (0,684)	44,072*** (0,672)
# konkurentów	-3,327*** (0,098)	-2,916*** (0,155)	-3,328*** (0,186)	-3,829*** (0,173)
Komitet bezpartyjny (tak = 1; nie = 0)	4,535*** (0,380)	6,071*** (0,646)	3,341*** (0,661)	3,736*** (0,664)
Płeć (K = 0; M = 1)	2,638*** (0,501)	2,008* (0,928)	2,236* (0,877)	3,629*** (0,807)
Stała	-29,772*** (0,630)	-32,154*** (1,121)	-30,303*** (1,114)	-26,317*** (1,051)
R skorygowany	54%	56%	57%	49%
N	20 553	6 941	6 678	6 934

\*\*\* –  $p < 0,001$ ; \*\* –  $p < 0,01$ ; \* –  $p < 0,05$ .

Źródło: opracowanie własne na podstawie PKW. Podano wartości współczynników niestandardyzowanych, wartości błędu standardowego w nawiasach. Wykluczono gminy, w których nie kandydował inkumbent.

Efekt wpływu stażu inkumbenta na przewagę kandydata we wszystkich analizowanych gminach przedstawiono w modelach 5 i 6, które również uwzględniają jedynie starty w obecności inkumbenta i wybory plebiscytowe, w których kandyduje inkumbent. W modelu 5 zaprezentowano sytuację dla wyborów w roku 2010, a w modelu 6 dla wyborów w roku 2014. Sytuację w roku 2006 opisano już w modelu 2 w tabeli 1, ponieważ wyborami bazowymi określającymi status inkumbenta są te z 2002 roku, wobec czego staż inkumbenta w wyborach w 2006 roku może osiągnąć maksymalną wartość 1 i predykcję w tym względzie wyczerpuje już model 2. W związku z tym w modelu 5, obrazującym sytuację w wyborach w 2010 roku, możemy obserwować dynamikę przewagi inkumbenta w zależności od tego, czy rządzi od 2006 roku

(ubiegający się o drugą kadencję), czy też pozostaje na stanowisku przynajmniej od 2002 roku (ubiegający się trzecią kadencję). Tendencję przewagi kandydata w zależności od stażu na stanowisku i odnotowanie efektu *sophomore surge* najlepiej weryfikować w kilku kolejnych starciach wyborczych rozgrywanych na tych samych zasadach. W tej analizie taką możliwość oferują jedynie ostatnie wybory w 2014 roku (model 6). Wnioski, jakie płyną z modeli 5 i 6, to m.in. niezwiększanie się przewagi inkumbentów w miarę wzrostu liczby ich kadencji oraz najwyższy poziom przewagi przy ubieganiu się o pierwszą reelekcję (drugą kadencję).

**Tabela 2.** Modele regresji liniowej dla zmiennej zależnej: przewaga kandydata (MV) uwzględniające efekt stażu inkumbenta

	5	6
Inkumbent ubiegający się o drugą kadencję	60,101*** (0,995)	48,911*** (1,024)
Inkumbent ubiegający się o trzecią kadencję	51,738*** (0,780)	43,021*** (1,118)
Inkumbent ubiegający się o czwartą kadencję		41,083*** (0,902)
# konkurentów	-3,421*** (0,185)	-3,911*** (0,173)
Komitet bezpartyjny (tak = 1; nie = 0)	3,396*** (0,658)	3,767*** (0,662)
Płeć (K = 0; M = 1)	2,565** (0,874)	3,882*** (0,806)
Stała	-30,295*** (1,109)	-26,270*** (1,048)
R skorygowany	58%	49%
N	6678	6934

\*\*\* –  $p < 0,001$ ; \*\* –  $p < 0,01$ ; \* –  $p < 0,05$ .

Źródło: opracowanie własne na podstawie PKW. Podano wartości współczynników niestandardowanych, wartości błędu standardowego w nawiasach. Wykluczono gminy, w których nie kandydował inkumbent.

Podsumowując, w każdym modelu wartości wszystkich testowanych predyktorów mają oczekiwany znak i są istotne co najmniej na poziomie  $p < 0,05$ . Uwzględnienie efektu stażu inkumbenta w modelach 5 i 6 nie powoduje znaczącej poprawy efektywności predykcji.

W sugerowanych modelach nie uwzględniano wpływu podstawowej zmiennej w postaci liczby ludności gminy, dlatego że zmienna liczba konkurentów oferuje większą efektywność modeli. Jednocześnie liczba konkurentów, w każdym wyborach, na średnim poziomie koreluje z liczbą ludności gminy – im większa ludnościowo jednostka, tym więcej tam kandydujących.

## Podsumowanie

Generalnie, w skali wszystkich analizowanych gmin status inkumbenta w największym zakresie wyjaśnia przewagę kandydata w wyborach bezpośrednich kierownika gminnej egzekutywy. Na najwyższą przewagę spośród kandydujących we wszystkich analizowanych gminach z reguły mogą liczyć ubiegający się o swoją pierwszą reelekcję (drugą kadencję) – zgodnie z założeniem *sophomore surge*. W praktyce oznacza to najwyższe szanse na reelekcję tej kategorii inkubentów spośród pozostałych kandydatów ze statusem inkumbenta. Na ogół każda kolejna kadencja, od 2002 roku licząc, przyczynia się do wytracania przewagi z tytułu sprawowania władzy. Z reguły najsłabszym inkumbentem będzie ten rządzący w zestawieniu najdłużej, co oczywiście może różnicować się w różnokryterialnych podpopulacjach. Pamiętajmy też, że przewaga kandydata oznacza tu mierzalny zakres dominacji nad najsilniejszym przeciwnikiem, a nie osiągnięty przez zwycięzcę wynik. Niższa przewaga inkubentów o określonym stażu na stanowisku oznacza zmniejszenie dominacji nad najsilniejszym konkurentem, a nie porażkę wyborczą.

Należy również uwzględnić, że pełnowymiarowe porównanie dotyczy w tym przypadku trzech starć wyborów bezpośrednich. Takie porównania w przypadku USA, skąd mamy najwięcej tego typu doniesień, zawierają kilkadziesiąt zdarzeń wyborczych, toteż niemożliwe jest wyznaczenie w tym zakresie trwałej tendencji. Rokiem bazowym dla określenia statusu inkumbenta są pierwsze wybory bezpośrednie w 2002 roku, choć w tych wyborach ok. 60% wygrywających miało status inkumbenta z wcześniejszych wyborów pośrednich. Dodatkowo, wybory w 2014 roku okazały się najmniej łaskawe dla inkubentów, których najmniej w tych wyborach uzyskało reelekcję, od 2002 roku licząc.

W dalszej kolejności pozostaje przeanalizować, czy i w jakim zakresie przewaga kandydata oraz jego siła podlegają moderacjom subpopulacyjnym oraz jakie cechy lokalnych społeczności okazują się efektywnymi predyktorami takich zmienności.

**Załącznik 1.** Liczebność i odsetki kandydujących w wyborach bezpośrednich do stanowiska gminnej egzekutywy, z uwzględnieniem proporcji kandydujących i wygrywających w wyborach kolejnych ze względu na wynik osiągnięty w wyborach poprzednich. Wykazano wszystkie zakwalifikowane starty w wyborach bezpośrednich  
N = 33680, dla N = 2428 gmin

	Przegrywający Wt = 0		Wygrywający Wt = 1	
	N	%	N	%
Wszystkie starty kandydatów w wyborach bezpośrednich				
N	18 515	100,00	7 284	100,00
Rt + 1 = 1	3 774	20,38	6 513	89,42
Wt + 1 = 1	552	2,98	4 978	68,39
Wt + 1 = 1/Rt + 1 = 1	–	14,63	–	76,42

cd. załącznika 1

2002				
	N	%	N	%
N	7 733	100,00	2 428	100,00
Rt + 1 = 1	1 414	18,28	2 144	88,30
Wt + 1 = 1	177	2,28	1 673	68,90
Wt + 1 = 1/Rt + 1 = 1	–	12,51	–	78,03
2006				
	N	%	N	%
N	5 609	100,00	2 428	100,00
Rt + 1 = 1	1 119	19,95	2 187	90,07
Wt + 1 = 1	164	2,92	1 733	71,37
Wt + 1 = 1/Rt + 1 = 1	–	14,66	–	79,24
2010				
	N	%	N	%
N	5 173	100,00	2 428	100,00
Rt + 1 = 1	1 241	23,98	2 188	90,11
Wt + 1 = 1	211	4,07	1 576	64,90
Wt + 1 = 1/Rt + 1 = 1	–	17,00	–	72,02
2014				
	N	%	N	%
N	5 453	100,00	2 428	100,00
Rt + 1 = 1	–	–	–	–
Wt + 1 = 1	–	–	–	–
Wt + 1 = 1/Rt + 1 = 1	–	–	–	–

Źródło: obliczenia własne na podstawie PKW. Oznaczenia: Wt + 0/1 – przegrywający/wygrujący wybory bieżące (t); Rt + 1 = 1 – kandydowanie w wyborach kolejnych (t + 1) tej samej osoby; Wt + 1 = 1 – kandydowanie i zwycięstwo w wyborach kolejnych (t + 1) tej samej osoby; Wt + 1 = 1/Rt + 1 = 1 – odsetek zwycięstw w wyborach kolejnych spośród kandydujących w wyborach kolejnych (t + 1).

## Załącznik 2. Statystyki podsumowujące zmiennej zależnej: przewaga kandydata (MV)

Wszystkie starty wyborcze

Rok	N	Średnia	SD	Mediana	Min.	Maks.
2002	10 161	–25,85	34,32	–40,18	–86,08	85,58
2006	8 037	–19,61	36,65	–34,20	–90,46	90,46
2010	7 601	–18,20	36,91	–31,47	–84,96	84,26
2014	7 881	–18,63	34,10	–30,42	–92,50	92,50

Starty wyborcze w obecności inkumbenta

Rok	N	Średnia	SD	Mediana	Min.	Maks.
2006	6941	–19,04	37,04	–33,66	–85,07	82,47
2010	6678	–17,52	37,37	30,59	–84,96	84,26
2014	6934	–17,91	34,18	–29,22	–87,26	83,22

Źródło: obliczenia własne na podstawie PKW.

## Literatura

- Adamowicz, A. (2015). *Państwo patronalne. Relacje władzy i podległości w małej wspólnocie lokalnej*. Warszawa: ISP PAN.
- Benito, B., Bastiada, F., Vicente, C. (2013). Municipal elections and cultural expenditure. *Journal of Cultural Economics*, 37 (1).
- Boas, T.C., Hidalgo, D.F. (2011). Controlling the Airwaves: Incumbency Advantage and Community Radio in Brazil. *American Journal of Political Science*, 55 (4).
- Bober, J. i in. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny.
- Brambor, T., Ceneiviva, W.R. (2011). *Incumbency Advantage in Brazilian Mayoral Elections*. APSA, Annual Meeting Paper.
- Breux, S., Couture, J., Goodman, N. (2015). *Rationality of voters in small town*. Conference Paper.
- Butler, D.M. (2009). A regression discontinuity design analysis of the incumbency advantage and tenure in the US House. *Electoral Studies*, 28 (1), 123–128. DOI: 10.1016/j.electstud.2008.07.010.
- Castro, V., Martins, R. (2011). *Mayors' Reelection Choice and the Economy: Evidence from Portugal*. Public Choice, NIPE Working Paper, 6.
- Duraisamy, P., Lemennicier, B., Khouri, M. (2014). Incumbency Effect in the Indian Parliamentary Elections, 2004 and 2009: A Regression Discontinuity Approach. *Journal of Quantitative Economics*, 12 (1), 12–30.
- Fiorina, M.P. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Gadowska, K. (2002). *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Gelman, A., King, G. (1990). Estimating incumbency advantage without bias. *American Journal of Political Science*, 4 (34), 1142–1164.
- Gendźwiłł, A. (2010). Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki. *Studia Regionalne i Lokalne*, 40 (2), 99–120.
- Gendźwiłł, A., Żółtak, T. (2012). Bezpartyjność w powolnym odwróceniu. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010. *Studia Regionalne i Lokalne*, 47 (1), 102–121.
- Hajnal, Z.L., Lewis, P.G., Louch, H. (2002). *Municipal Elections in California: Turnout, Timing, and Competition*. California: Public Policy Institute of California.
- Herbut, R. (2008). Model demokracji reprezentacyjnej. W: J. Juchonowski, M.S. Wolański (red.), *Studia z nauk społecznych i humanistycznych*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Johnston, M. (2005). *Syndroms of Corruption. Wealth, Power, and Democracy*. Nowy Jork: Cambridge University Press.
- Krebs, T.B. (1998). The Determinants of Candidates Vote Share and Advantages of Incumbency in City Council Elections. *American Journal of Political Science*, 42 (3), 921–935.
- Kushner, J., Siegel, D., Stanwick, H. (1997). Ontario Municipal Elections: Voting Trends and Determinants of Electoral Success in a Canadian Province. *Canadian Journal of Political Science*, 30 (2).
- Lee, D.S. (2008). Randomized Experiments from Non-random Selection in U.S. House Elections. *Journal of Econometrics*, 142 (2).
- Levitt, S.D., Wolfgram, C.D. (1997). Decomposing the sources of incumbency advantage in the U.S. house. *Legislative Studies Quarterly*, 22 (1), 45–60.
- Łukowski, W. (2012). Lokalno-regionalne figuracje polityczne (analiza przypadku z północno-wschodniej Polski). W: M. Dajnowicz (red.), *Regionalne elity polityczne II i III Rzeczypospolitej*. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Macdonald, B. (2014). *Estimating Incumbency Advantages in African Politics: Regression discontinuity evidence from Zambian parliamentary and local government elections*. Working paper Series 2014. London School of Economics and Political Science.

- Matson, M., Fine, T.S. (2006). Gender, ethnicity, and ballot information: Ballot cues in low information elections. *State Politics & Policy Quarterly*, 6 (1).
- Marcinkiewicz, K., Stegmaier, M. (2015). Ballot Position Effects Under Compulsory and Optional Preferential-List PR Electoral System. *Political Behavior*, 37, 465–486. DOI: 10.1007/s111109-014-9294-0.
- Moore, A.A., McGregor, R.M., Stephenson, L.B. (2015). Paying attention and the incumbency effect: Voting behavior in the 2014 Toronto Municipal Election. *International Political Science Review*. DOI: 10.1177/0192512115616268.
- Oliver, J.E., Ha, S.E. (2007). Vote Choice in Suburban Elections. *American Political Science Review*, 101 (3), 393–408. DOI: 10.1017/S0003055407070323.
- Oliver J.E., Ha, S.E., Callen Z. (2012). *Local Elections and The Politics of Small-Scale Democracy*. Princeton University Press.
- Sarpietro, S. (2014), *Determinants of Reelection in Portuguese Municipal Elections*. Work Project presented as part of the requirements for the Award of a Masters Degree in Economics from the NOVA – School of Business and Economics.
- Stonecash, J.M. (2008). *Reassessing the Incumbency Effect*. Nowy Jork: Cambridge University Press.
- Titunik, R. (2011). *Incumbency Advantage in Brazil: Evidence from Municipal Mayor Elections* (under revision). University of Michigan.
- Thistlethwaite, D.L., Campbell, D.T. (1960). Regression-Discontinuity Analysis: An Alternative to the Ex Post Facto Experiment. *Journal of Educational Psychology*, 51 (6), 309–317.
- Trounstone, J. (2011). Evidence of a Local Incumbency Advantage. *Legislative Studies Quarterly*, 36 (2), 255–280. DOI: 10.1111/j.1939-9162.2011.00013.x.
- Uppal, Y. (2009). The disadvantaged incumbents: estimating incumbency effects in Indian state legislatures. *Public Choice*, 138.
- Viega, L.G., Veiga, F.J. (2007). Political business cycles at the municipal level. *Public Choice*, 131, 45–64.
- Własiuk, T. (2011). *Przejawy klientelizmu w życiu politycznym współczesnej Polski*. Rozprawa doktorska napisana pod kier. J. Raciborskiego na Uniwersytecie Warszawskim, Wydział Filozofii i Socjologii, Instytut Socjologii, maszynopis.
- Źródła internetowe**
- Marshall, M., Shah, P., Ruhil, A. (2011). The Study of Local Elections. DOI: 1017/S1049096510001940, [http://www.leapelections.org/Downloads/Marschall\\_Shah\\_Ruhil\\_2011.pdf](http://www.leapelections.org/Downloads/Marschall_Shah_Ruhil_2011.pdf) (dostęp: 1.06.2016).
- Taylor, Z., McEleney, S. (2015). The advantages of incumbency and the determinants of municipal candidate vote share: The 2014 City of Toronto Election, <https://www.assocstrv.ca/cpsa-acsp/2015event/Taylor-McEleney.pdf> (dostęp: 1.06.2016).
- Trounstone, J. (2016). Information, Turnout, and Incumbency in Local Elections, <https://www.princeton.edu/csdp/events/Trounstone020509/Trounstone020509.pdf> (dostęp: 1.06.2016).

## Cytowanie

- Bartnicki, S. (2016). Uwarunkowania przewagi kandydatów w wyborach bezpośrednich do gminnej egzekutywy. *Acta Politica Polonica*, 2 (36), 35–48. DOI: 10.18276/ap.2016.36-03.



# Systemowe uwarunkowania rywalizacji politycznej w średnich miastach województwa dolnośląskiego po 2014 roku

MICHAŁ BANAS

Uniwersytet Wrocławski  
Instytut Politologii  
e-mail: [michal.banas@uwr.edu.pl](mailto:michal.banas@uwr.edu.pl)

**Słowa kluczowe** rywalizacja polityczna, średnie miasta, województwo dolnośląskie, Dolny Śląsk

**Abstrakt** Celem rozważań podjętych w niniejszym artykule jest przeanalizowanie systemowych uwarunkowań rywalizacji politycznej w organach stanowiących średnich miast województwa dolnośląskiego po wyborach samorządowych w 2014 roku. Autor odpowiada na dwa pytania badawcze: 1) jakie podmioty biorą udział w rywalizacji politycznej we wskazanych miastach oraz 2) jaki układ sił ukształtował się w ich organach stanowiących. Ponadto przedstawiono wnioski dotyczące sposobu, w jaki badane uwarunkowania determinują potencjał władczy burmistrzów/prezydentów miast. W rozważaniach wykorzystano dwie metody – analizę systemową oraz analizę instytucjonalno-prawną. Ponadto posłużono się indeksem frakcjonalizacji Douglasa Rae, indeksem agregacji Lawrence’a C. Mayera, indeksem rywalizacyjności w organie stanowiącym, indeksem frakcjonalizacji opozycji oraz indeksem rywalizacyjności wśród partii opozycyjnych. Analizę oparto na danych opublikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą.

## Systemic determinants of political competition in medium-sized cities of Lower Silesia after 2014

**Keywords** political competition, medium-sized cities, Lower Silesia

**Abstract** The aim of this article is to analyse systemic determinants of political competition in councils of medium-sized cities of Lower Silesia in Poland after local elections in 2014. Author answers following questions: 1) what types of actors do participate in political competition in these cities? 2) what is the proportion of powers in cities’ councils. Realising such aims, author fulfilled his analysis with conclusions concerning how systemic determinants of political competition influence power potential of mayors and presidents in medium-sized cities of Lower Silesia. In the considerations author used two methods – systemic analysis and legal-institutional analysis. Furthermore, he used following indexes: Rae’s index of fractionalization, Mayer’s index of aggregation, index of competitiveness in the council, index of fractionalization of the opposition and index of competitiveness among opposition groups. Authors used data presented by the State Electoral Commission.

## Wprowadzenie

W sierpniu 2011 roku wszedł w życie kodeks wyborczy – ustawa, w której uregulowano procedury przeprowadzania w Polsce wyborów prezydenckich, parlamentarnych, samorządowych i do Parlamentu Europejskiego. W porównaniu z wcześniej obowiązującymi przepisami istotnym *novum* jest inny sposób wyboru radnych do organów stanowiących średnich miast (między 20 a 100 tys. mieszkańców). Do wejścia w życie kodeksu wyborczego radni w tych miastach byli wybierani według ordynacji proporcjonalnej, a po wejściu w życie wspomnianej ustawy są wybierani w systemie większości zwykłej przy wykorzystaniu jednomandatowych okręgów wyborczych. Nowa ordynacja została po raz pierwszy zastosowana w wyborach samorządowych w 2014 roku, co spowodowało istotne zmiany w systemach politycznych wskazanych miejscowości. Z tego względu badania dotyczące rywalizacji politycznej oraz jej uwarunkowań w średnich miastach różnych regionów Polski nabrały nowego znaczenia i pozwalają lepiej zrozumieć przeobrażone sceny polityczne tychże miejscowości.

Celem autora niniejszego artykułu jest przeanalizowanie systemowych uwarunkowań rywalizacji politycznej w organach stanowiących średnich miast województwa dolnośląskiego po wyborach samorządowych w 2014 roku. Realizując sformułowany w ten sposób zamiar, autor odpowie na dwa pytania badawcze: 1) jakie podmioty biorą udział w rywalizacji politycznej we wskazanych miastach oraz 2) jaki układ sił ukształtował się w ich organach stanowiących. Osiągnięcie wyznaczonego celu pozwoli na uzupełnienie przeprowadzonej analizy o wnioski dotyczące sposobu, w jaki badane uwarunkowania determinują potencjał władczy burmistrzów/prezydentów miast, rozumiany jako ich zdolność do przeforsowania podjętych przez siebie decyzji w radzie.

Artykuł podzielony został na trzy części. W pierwszej wyjaśniono podstawowe kwestie terminologiczne oraz metodologiczne. W drugiej zidentyfikowano oraz omówiono podmioty uczestniczące w rywalizacji politycznej w średnich miastach województwa dolnośląskiego, z kolei w trzeciej przeanalizowano układ sił w ich organach stanowiących. Wnioski z przeprowadzonej analizy przedstawiono w podsumowaniu, w którym ponadto podjęto próbę wyjaśnienia, w jaki sposób uwarunkowania systemowe rywalizacji politycznej determinują potencjał władzy burmistrzów/prezydentów badanych miast.

W rozważaniach wykorzystano dwie metody – analizę systemową oraz analizę instytucjonalno-prawną. Pierwsza z nich pozwoliła na zidentyfikowanie elementów kluczowych dla badanego procesu oraz zbadanie ich wzajemnych relacji. Z kolei posługując się drugą z wymienionych metod, autor dokonał interpretacji instytucjonalnych podstaw rywalizacji politycznej w średnich miastach województwa dolnośląskiego. Ponadto w analizie wykorzystano indeks frakcjonalizacji Douglasa Rae, indeks agregacji Lawrence'a C. Mayera, indeks rywalizacyjności w organie stanowiącym, indeks frakcjonalizacji opozycji oraz indeks rywalizacyjności wśród partii opozycyjnych. Analizę oparto na danych opublikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą (Państwowa Komisja Wyborcza, 2014).

## Badanie systemowych uwarunkowań rywalizacji politycznej na poziomie samorządowym

Rywalizacja polityczna jest jedną z podstawowych kategorii politologicznych i oznacza proces kooperacji ugrupowań politycznych w grze o władzę (Antoszewski, 2004a, s. 395). Kooperacja ta może mieć miejsce na arenie wyborczej oraz parlamentarnej i mieć charakter pozytywny, przyjmując postać procesu tworzenia i utrzymywania koalicji, lub negatywny, stając się otwartą walką. Jak wskazuje Andrzej Antoszewski (2004b, s. 15), zjawisko rywalizacji politycznej odnosi się przede wszystkim do ugrupowań politycznych uczestniczących w wybranym systemie partyjnym, ich strategii oraz interakcji. W związku z tym należy przyjąć, że rywalizacja polityczna ma miejsce w ramach konkretnego systemu partyjnego, a jej przebieg kształtuje jego dynamikę. Z kolei jej podstawowym rezultatem jest to, że część z podmiotów biorących w niej udział uzyskuje legitymację do rządzenia, w związku z czym pozostałe odgrywają rolę opozycji (Antoszewski, 2004a, s. 395).

Rywalizacja polityczna jest procesem charakterystycznym dla systemów demokratycznych i można ją zaobserwować w każdym subsystemie, w którym o sprawowaniu władzy decyduje wynik wyborów. W związku z tym w kontekście wybranego państwa można ją analizować na dwóch poziomach – narodowym (odnoszącym się do areny parlamentarnej) oraz samorządowym, w którym, w zależności od przyjętych rozwiązań instytucjonalnych, można nadto wyszczególnić podpoziomy: regionalny oraz lokalny.

Jak już wspomniano, rywalizacja polityczna ma miejsce w ramach konkretnego systemu partyjnego (narodowego lub samorządowego). W związku z tym właściwości tego systemu, takie jak typ i liczba ugrupowań wchodzących w jego skład oraz poziom jego frakcjonalizacji, koncentracji i rywalizacyjności, są podstawowymi uwarunkowaniami rywalizacji politycznej, określonymi w niniejszym artykule jako uwarunkowania systemowe.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że system partyjny nie jest prostą sumą rywalizujących ze sobą ugrupowań politycznych. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu (Antoszewski, 2009; Chmaj, Żmigrodzki, Sokół, 1995; Duverger, 1965; Sartori, 2005; Sobolewska-Myślik, 2010; Ware, 1995), system partyjny to z jednej strony konfiguracja partii w ramach określonego systemu, a z drugiej układ wzajemnych powiązań pomiędzy nimi (Herbut, 2004, s. 437). W związku z tym badanie cech systemu partyjnego polega zazwyczaj na omówieniu charakterystyki ugrupowań uczestniczących w rywalizacji oraz analizie parametrów ilościowych systemu, odnoszących się np. do stopnia jego frakcjonalizacji, koncentracji czy też rywalizacyjności.

Warto w tym miejscu jednak wskazać, że choć na poziomie narodowym trudno jest orzec, co w większym stopniu warunkuje rywalizację polityczną – charakterystyka poszczególnych ugrupowań czy też ich konfiguracja – to jednak, wykorzystując obserwacje praktyki politycznej, można stwierdzić, że na poziomie samorządowym największy wpływ na ten proces ma układ sił w organie stanowiącym. Potwierdzają to liczne przypadki koalicji, które na poziomie samorządowym zawierane były przez ugrupowania o znacznie różniących się pozycjach programowych. Wśród nich można wymienić np. koalicje SPD, Zielonych i FDP rządzące w Brandenburgii w latach 1990–1994 oraz w Bremie w latach 1991–1995, koalicję CDU, FDP i Zielonych rządzącą

w kraju Saary w latach 2009–2012, koalicje CDU i Zielonych rządzące od 2013 roku w Hesji oraz od 2016 roku w Badenii-Wirtembergii, koalicję CDA, VVD, SP i FNP rządzącą Fryzją od 2015 roku, koalicję Partii Pracy, Partii Konserwatywnej i Liberalnych Demokratów rządzącą w Sefton w latach 1987–2012 czy też powstające w Polsce koalicje PO, PSL i SLD lub PiS i SLD. Powtarzające się przypadki sojuszy synkretycznych wskazują, że na poziomie samorządowym istotniejsza od różnic ideologicznych jest arytmetyka sił w organie stanowiącym, która w najistotniejszy sposób determinuje kooperację międzypartyjną.

W związku z powyższym w niniejszym artykule, analizując systemowe uwarunkowania rywalizacji politycznej w średnich miastach województwa dolnośląskiego, autor ograniczy rozważania dotyczące uczestników rywalizacji oraz przeanalizuje parametry ilościowe systemów partyjnych ukształtowanych w radzie miasta, które, jak już wspomniano, odnoszą się do układu sił w tym organie i dotyczą stopnia frakcjonalizacji systemu, jego agregacji oraz rywalizacyjności. Ponadto autor uwzględni w rozważaniach dwie inne właściwości, mianowicie poziom koncentracji opozycji oraz poziom rywalizacyjności wśród partii ją tworzących. W tym celu wykorzystane zostaną następujące wskaźniki: indeks frakcjonalizacji D. Rae (1971), indeks agregacji L.C. Mayera (1980), indeks rywalizacyjności, indeks frakcjonalizacji opozycji oraz indeks rywalizacyjności wśród partii opozycyjnych.

Indeks frakcjonalizacji jest wykorzystywany, aby określić zarówno liczbę partii wchodzących w skład konkretnego systemu partyjnego, jak również ich relatywny rozmiar (Herbut, 1996, s. 189). Wartość tego indeksu jest umiejscowiona na kontinuum od doskonałego systemu jednopartyjnego, w którym jedna partia zdobywa wszystkie głosy i mandaty ( $F = 0,0$ ), do systemu w pełni sfrakcjonalizowanego, w którym każdy wyborca głosuje na inną partię i tym samym każdy parlamentarzysta należy do innego ugrupowania. Opierając się na ustaleniach R. Herbuta (2008, s. 214), można przyjąć, że wartość indeksu poniżej 0,50 sugeruje wyłonienie się partii dominującej. Wynik równy 0,50 oznacza doskonały system dwupartyjny. Wartość indeksu w przedziale między 0,58 a 0,66 może wskazywać na rywalizację dwóch dużych ugrupowań oraz jednego mniejszego, którego rola jest uzależniona od globalnej dystrybucji mandatów. Wartość powyżej 0,70 oznacza ukształtowanie się systemu wielopartyjnego, którego stopień frakcjonalizacji będzie wzrastał wraz ze wzrostem indeksu. W kalkulacji wartości wskaźnika wykorzystuje się wzór:

$$F = 1 - \sum_{i=1}^n p_i^2,$$

gdzie  $F$  – wartość indeksu frakcjonalizacji,  $n$  – liczba ugrupowań reprezentowanych w parlamencie,  $p_i$  – procent głosów wyborczych lub mandatów zdobytych przez partię  $i$  wyrażony ułamkiem.

Indeks agregacji jest wykorzystywany, aby zmierzyć stan posiadania największej partii w parlamencie w stosunku do liczby partii posiadających w nim swoją reprezentację (Herbut, 2008, s. 219–220). Miernik ten bazuje na dwóch zmiennych – liczbie ugrupowań w danym organie stanowiącym w badanym okresie oraz sile największej z nich. Przyjmuje się, że im wyższa wartość tego wskaźnika, tym bardziej skoncentrowany system partyjny, a do kalkulacji indeksu stosuje się wzór:

$$A = P/N,$$

gdzie  $A$  – wartość indeksu agregacji,  $P$  – procent miejsc kontrolowanych przez największą partię,  $N$  – liczba partii reprezentowanych w parlamencie.

Indeks rywalizacyjności wskazuje na rozmiar przewagi partii wygrywającej wybory nad jej głównym konkurentem (Antoszewski, 2007, s. 12–13). Tradycyjnie w kalkulacji indeksu rywalizacyjności wykorzystuje się odsetki głosów zdobytych przez ugrupowanie zwycięskie i drugie w kolejności, a wartość wskaźnika mieści się na skali od 0 (brak rywalizacji) do 1 (maksymalnie wysoka rywalizacja). Tak skonstruowany miernik nie przystaje jednak do systemów, w których dystrybucja mandatów następuje przy wykorzystaniu jednomandatowych okręgów wyborczych, ponieważ wówczas wartość indeksu może być wyższa niż 1 (taka sytuacja występuje np. w średnich miastach województwa dolnośląskiego, których dotyczą podjęte rozważania)<sup>1</sup>. Z tego względu w analizie wykorzystano zmodyfikowaną wersję indeksu rywalizacyjności, która odnosi się do dystrybucji mandatów w organie stanowiącym i jest stosunkiem liczby mandatów uzyskanych przez komitet drugi w kolejności do liczby mandatów zdobytych przez ugrupowanie, które wygrało wybory. Do obliczenia wartości wskaźnika zastosowano wzór:

$$R = D/Z,$$

gdzie  $R$  – wartość indeksu rywalizacyjności w organie stanowiącym,  $D$  – liczba mandatów uzyskanych przez partię drugą w kolejności,  $Z$  – liczba mandatów zdobytych przez przedstawicieli partii, która wygrała wybory. Wartość indeksu rywalizacyjności w organie stanowiącym może mieścić się w przedziale od 0 (gdy jedno ugrupowanie zdobywa 100% mandatów) do 1 (gdy istnieje idealna równowaga sił pomiędzy dwoma największymi ugrupowaniami). W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że progiem, od którego można mówić o wysokiej rywalizacyjności systemu, jest 0,80 (Antoszewski, 2007).

Indeks frakcjonalizacji opozycji, który proponuje autor niniejszego artykułu, to zmodyfikowany wskaźnik frakcjonalizacji Rae, a jego wartość odzwierciedla stopień sfrakcjonalizowania oraz skoncentrowania ugrupowań opozycyjnych w parlamencie. Do kalkulacji tego wskaźnika wykorzystuje się wzór:

$$O = 1 - \sum_{i=1}^n \left( \frac{p_i}{m} \right)^2,$$

gdzie  $O$  – wartość indeksu frakcjonalizacji opozycji,  $n$  – liczba ugrupowań reprezentowanych w parlamencie,  $p_i$  – procent mandatów zdobytych przez partię  $i$  wyrażony ułamkiem,  $m$  – suma procentów mandatów zdobytych przez wszystkie partie opozycyjne również wyrażona ułamkiem. Wartość wskaźnika lokuje się na skali od 0 do 1, gdzie 0 oznacza zerowy stopień

<sup>1</sup> W systemach wyborczych większościowych, w których wykorzystuje się jednomandatowe okręgi wyborcze, możliwa jest sytuacja, że ugrupowanie, które wygra wybory (uzyska najwięcej mandatów), otrzyma ogólnie mniej głosów niż partia druga w kolejności. Wówczas wartość klasycznego indeksu rywalizacyjności, w którego kalkulacji wykorzystuje się odsetki zdobytych głosów, może wynosić więcej niż 1.

frakcjonalizacji opozycji parlamentarnej (i jednocześnie maksymalne jej skoncentrowanie), a 1 maksymalną możliwą jej frakcjonalizację, czyli sytuację, w której wszystkie mandaty nieprzynależące do polityków partii rządzących są w posiadaniu przedstawicieli innych ugrupowań opozycyjnych. Modyfikując ustalenia Herbuta, można przyjąć, że jeżeli wartość indeksu jest niższa niż 0,50, to w grupie partii opozycyjnych wyłoniło się jedno dominujące ugrupowanie. Wynik równy 0,50 oznacza opozycję idealnie podzieloną na dwie partie. Wartość w przedziale między 0,58 a 0,66 sugeruje układ dwóch dużych ugrupowań opozycyjnych i jednego lub dwóch mniejszych, których rola jest uzależniona od globalnej dystrybucji mandatów oraz strategii przyjętej przez liderów opozycji. Wartość powyżej 0,70 oznacza, że w grupie partii opozycyjnych znalazło się wiele ugrupowań o podobnej sile parlamentarnej.

Indeks rywalizacyjności opozycji, który podobnie jak indeks frakcjonalizacji opozycji jest propozycją autora niniejszego artykułu, to zmodyfikowany indeks rywalizacyjności w organie stanowiącym dotyczący struktury rywalizacji w grupie parlamentarnych partii opozycyjnych. Jego wartość wskazuje na rozmiar przewagi największej partii opozycyjnej nad ugrupowaniem drugim w kolejności. Do jej obliczenia stosuje się wzór:

$$C = S/A,$$

gdzie  $C$  – wartość wskaźnika rywalizacyjności opozycji,  $S$  – procent mandatów uzyskanych przez ugrupowanie drugie w kolejności wśród partii opozycyjnych,  $A$  – procent mandatów uzyskanych przez największe ugrupowanie opozycyjne. Wartość indeksu rywalizacyjności opozycji może mieścić się w przedziale od 0 (gdy istnieje tylko jedno ugrupowanie opozycyjne) do 1 (gdy istnieje idealna równowaga sił pomiędzy dwoma największymi ugrupowaniami opozycyjnymi). Modyfikując ustalenia odnoszące się do indeksu rywalizacyjności systemu partyjnego, przyjmuje się, że progiem, od którego można mówić o wysokiej rywalizacyjności partii opozycyjnych, jest 0,80.

## Podmioty uczestniczące w rywalizacji politycznej

Województwo dolnośląskie jest siódmym województwem Polski pod względem wielkości powierzchni oraz piątym, jeśli chodzi o liczbę ludności (Główny Urząd Statystyczny, 2016a, 2016b). Podział administracyjny województwa obejmuje 4 miasta na prawach powiatu, 26 powiatów oraz 169 gmin. Na terenie województwa położonych jest 91 miast, które można podzielić pod względem liczby ludności na miasta małe – poniżej 20 tys. mieszkańców, średnie – od 20 do 100 tys. oraz duże – powyżej 100 tys. Według takich kryteriów do drugiej z wymienionych kategorii powinno zaliczać się 16 miejscowości, jednak tradycyjnie wyklucza się z tego zbioru Jelenią Górę, która choć posiada mniej niż 100 tys. mieszkańców, jest zaliczana do miast dużych, ponieważ jest byłym miastem wojewódzkim i jednym z czterech dolnośląskich miast na prawach powiatu. Z tego względu do średnich miast województwa dolnośląskiego, których dotyczy niniejszy artykuł, zwykło się zaliczać 15 miejscowości – Bielawę, Bolesławiec, Dzierżoniów, Głogów, Jawor, Kłodzko, Lubań, Lubin, Nową Rudę, Oleśnicę, Oławę, Polkowice, Świdnicę, Świebodzice oraz Zgorzelec.

Organem wykonawczym w wyżej wymienionych miastach są burmistrzowie (Bielawa, Dzierżonów, Jawor, Kłodzko, Lubań, Nowa Ruda, Oleśnica, Oława, Polkowice, Świebodzice, Zgorzelec) oraz prezydenci (Bolesławiec, Głogów, Lubin, Świdnica), a organem stanowiącym są rady miast. Zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego obowiązującego od sierpnia 2011 roku (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112) burmistrzowie oraz prezydenci są wybierani w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich oraz w głosowaniu tajnym, a o ich zwycięstwie decyduje bezwzględna większość oddanych ważnych głosów. Z kolei radni miejscy wybierani są w jednomandatowych okręgach wyborczych, w systemie większości zwykłej. Ze względu na sformułowane w ten sposób procedury wyboru organ wykonawczy i stanowiący nie ponoszą przed sobą odpowiedzialności politycznej. Zarówno burmistrz/prezydent, jak i rada miasta mogą zostać odwołane tylko w wyniku referendum lokalnego. Nie oznacza to jednak, że organy te są od siebie niezależne. Aby skutecznie zarządzać miastem, burmistrz/prezydent musi poszukiwać poparcia dla swoich decyzji w radzie miasta, z kolei radni, aby realizować interesy swojego elektoratu, muszą zabiegać o poparcie organu wykonawczego dla zaprezentowanych przez siebie projektów.

Biorąc pod uwagę genezę oraz przyjmując typologię przedstawioną przez Rafała Głajcara (2011, s. 126; za: Gajowniczek, 2014, s. 123), podmioty biorące udział w rywalizacji politycznej w średnich miastach województwa dolnośląskiego można podzielić na komitety partyjne, tworzone przez partie polityczne bądź ich koalicje pod partyjnym szyldem (np. KW Prawo i Sprawiedliwość, KW Platforma Obywatelska RP czy też KKW SLD Lewica Razem), komitety quasi-partyjne, podkreślające swój lokalny charakter, ale jednak o rodowodzie partyjnym (np. KWW Platforma Samorządowa Powiatu Bolesławieckiego, KWW Razem dla Oleśnicy czy też KWW Wspólnota Prawo i Samorządność w Jaworze), oraz komitety niezależne o wyraźnie lokalnym i apartyjnym charakterze, z których część zakładanych jest tylko po to, aby umożliwić kandydowanie konkretnej osobie (np. KWW Ziemia Bolesławiecka, KWW Rozwój i Partnerstwo w Kłodzku czy też KWW Stanisława Klimowicza w Lubinie). Liczbę komitetów przynależnych do każdej z wymienionych kategorii, które uczestniczyły w wyborach samorządowych w 2014 roku, zaprezentowano w tabeli 1.

**Tabela 1.** Liczba poszczególnych komitetów uczestniczących w wyborach samorządowych w 2014 roku w średnich miastach województwa dolnośląskiego

Miasto	Komitety partyjne	Komitety quasi-partyjne	Komitety niezależne
1	2	3	4
Bielawa	1	2	3
Bolesławiec	3	2	1
Dzierżonów	3	2	4
Głogów	1	4	6
Jawor	0	2	4
Kłodzko	2	2	9
Lubań	3	1	5
Lubin	2	1	9



1	2	3	4
Nowa Ruda	2	1	5
Oleśnica	3	1	5
Oława	3	0	3
Polkowice	1	1	7
Świdnica	4	1	13
Świebodzice	3	1	2
Zgorzelec	1	3	6
Razem	32	24	82

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Przedstawiciele komitetów partyjnych zdobyli mandaty w dziesięciu średnich miastach województwa dolnośląskiego. Natomiast nie weszli oni w skład organów stanowiących Bielawy, Głogowa, Jawora, Lubina i Świebodzic. Najwięcej komitetów partyjnych rywalizuje w radzie miasta Świdnicy, z kolei najwięcej radnych tychże komitetów zasiada w radzie miasta Oławy. Reprezentanci komitetów quasi-partyjnych zdobyli mandaty w 11 miastach, a nie weszli w skład rad Lubina, Nowej Rudy, Oławy i Polkowic. Najwięcej komitetów quasi-partyjnych wprowadziło swoich przedstawicieli do organów stanowiących Głogowa i Zgorzelca, z kolei radnych tychże komitetów najwięcej jest w radzie pierwszej z wymienionych miejscowości. Jeśli zaś chodzi o komitety niezależne, to ich reprezentanci zdobyli mandaty w 14 z badanych miast, a tylko w jednym – Zgorzelcu – nie weszli w skład rady. Najwięcej komitetów niezależnych ma swoich radnych w organie stanowiącym Świdnicy, z kolei najwięcej radnych miejskich tychże komitetów jest w Lubinie, gdzie obsadzają oni wszystkie możliwe do uzyskania mandaty. W tabeli 2 pokazano liczbę komitetów przynależnych do każdej z wyszczególnionych kategorii, których przedstawiciele uzyskali mandaty w organie stanowiącym, a także liczbę radnych je reprezentujących w badanych średnich miastach województwa dolnośląskiego.

**Tabela 2.** Liczba poszczególnych komitetów, których przedstawiciele uzyskali mandaty w radzie miasta oraz liczba radnych je reprezentujących w średnich miastach województwa dolnośląskiego

Miasto	Komitety partyjne		Komitety quasi-partyjne		Komitety niezależne		Liczba komitetów ogółem
	liczba	łącna liczba radnych	liczba	łącna liczba radnych	liczba	łącna liczba radnych	
1	2	3	4	5	6	7	8
Bielawa	0	0	2	17	2	4	4
Bolesławiec	1	1	1	3	2	17	4
Dzierżoniów	1	1	2	18	2	2	5
Głogów	0	0	3	21	2	2	5
Jawor	0	0	2	12	3	9	5
Kłodzko	1	1	1	10	4	10	6
Lubań	1	2	1	5	3	14	5
Lubin	0	0	0	0	2	23	2
Nowa Ruda	2	4	0	0	2	17	4
Oleśnica	2	5	1	11	1	5	4
Oława	2	13	0	0	1	8	3



1	2	3	4	5	6	7	8
Polkowice	1	1	0	0	2	20	3
Świdnica	3	11	1	6	5	6	9
Świebodzice	0	0	1	15	2	6	3
Zgorzelec	1	1	3	20	0	0	4
Razem	15	40	18	138	33	143	66

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Uwzględniając inne kryterium – stosunek do burmistrza/prezydenta miasta, podmioty uczestniczące w rywalizacji politycznej w średnich miastach województwa dolnośląskiego można podzielić na komitety proprezydenckie, z których wywodzi się burmistrz/prezydent miasta i które go wspierają, oraz komitety opozycyjne, które są albo wobec niego obojętne, albo mu nieprzychylnie. We wszystkich badanych miastach reprezentanci ugrupowań przynależnych do pierwszej z wymienionych kategorii zdobyli mandaty w organie stanowiącym. W dziewięciu z nich komitety proprezydenckie mają status przeważających, co oznacza, że ich przedstawiciele zdominowali rywalizację polityczną i obsadzają łącznie ponad 50% wszystkich mandatów. W pozostałych sześciu – Bielawie, Dzierżoniowie, Głogowie, Kłodzku, Oławie i Świdnicy – komitety proprezydenckie nie są przeważające i z tego względu burmistrz/prezydent miasta musi poszukiwać sojuszników w radzie, aby zbudować koalicję pozwalającą mu na uzyskanie poparcia organu stanowiącego dla przygotowywanych przez siebie projektów. Najwięcej przedstawicieli posiada komitet proprezydencki w Lubinie, a najmniej w Głogowie oraz Świdnicy.

Tabela 3. Komitety proprezydenckie oraz opozycyjne w średnich miastach województwa dolnośląskiego

Miasto	Komitet proprezydencki	Status komitetu proprezydenckiego w radzie miasta	Liczba mandatów obsadzonych przez reprezentantów komitetu proprezydenckiego	Liczba ugrupowań opozycyjnych	Liczba mandatów obsadzonych przez reprezentantów ugrupowań opozycyjnych
1	2	3	4	5	6
Bielawa	KWW Piotra Łyżwy – Porozumienie dla Bielawy	nieprzeważające	7	3	14
Bolesławiec	KWW Piotra Romana	przeważające	14	3	7
Dzierżoniów	KWW Dariusza Kucharskiego	nieprzeważające	7	4	14
Głogów	KWW Rafała Rokaszewicza	nieprzeważające	5	4	18
Jawor	KWW Emiliana Bery	przeważające	11	4	10
Kłodzko	KWW Lubię Kłodzko	nieprzeważające	10	5	11
Lubań	KWW OKW Lubań 2014 Razem	przeważające	11	4	10
Lubin	KWW Robert Raczyński Lubin 2006	przeważające	22	1	1
Nowa Ruda	KWW Tomasz Kiliński	przeważające	13	3	8
Oleśnica	KWW Razem dla Oleśnicy	przeważające	11	3	10
Oława	KWW BBS Oława	nieprzeważające	8	2	13

1	2	3	4	5	6
Polkowice	KW Porozumienie dla mieszkańców Polkowic	przeważające	19	2	2
Świdnica	KKW SLD Lewica Razem	nieprzeważające	5	8	18
Świebodzice	KWW Bogdana Kożuchowicza	przeważające	15	2	6
Zgorzelec	KWW Rafała Gronicza	przeważające	15	3	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Warto w tym miejscu również wskazać, że najwięcej ugrupowań opozycyjnych jest w radzie miasta w Świdnicy, a najmniej w radzie Lubina. Jeśli zaś chodzi o liczbę radnych komitetów opozycyjnych, to jest ich najwięcej w Głogowie oraz w Świdnicy, a najmniej w Lubinie. W tabeli 3 zaprezentowano nazwy komitetów proprezydenckich, ich status, liczbę reprezentujących je radnych, liczbę ugrupowań opozycyjnych oraz liczbę ich przedstawicieli we wszystkich badanych średnich miastach województwa dolnośląskiego.

## Układ sił w organie stanowiącym

Biorąc pod uwagę dane opisane w poprzedniej części artykułu, można wyliczyć wartości indeksów frakcjonalizacji, agregacji, rywalizacyjności w organie stanowiącym, frakcjonalizacji opozycji oraz rywalizacyjności opozycji w odniesieniu do systemów ukształtowanych w radach badanych miast (tab. 4).

**Tabela 4.** Ilościowe parametry systemowych uwarunkowań rywalizacji politycznej w średnich miastach województwa dolnośląskiego

Miasto	Indeks frakcjonalizacji	Indeks agregacji	Indeks rywalizacyjności w organie stanowiącym	Indeks frakcjonalizacji opozycji	Indeks rywalizacyjności opozycji
Bielawa	0,64	11,90	0,70	0,44	0,30
Bolesławiec	0,51	16,67	0,21	0,61	1,00
Dzierżonów	0,61	10,48	0,63	0,37	0,10
Głogów	0,57	12,17	0,36	0,38	0,14
Jawor	0,63	10,48	0,54	0,58	0,33
Kłodzko	0,65	7,94	0,70	0,56	0,14
Lubań	0,65	10,48	0,45	0,66	0,40
Lubin	0,08	47,83	0,04	0,00	0,00
Nowa Ruda	0,56	15,48	0,31	0,59	0,75
Oleśnica	0,63	13,10	0,44	0,58	0,83
Oława	0,65	12,70	1,00	0,47	0,63
Polkowice	0,18	30,16	0,05	0,50	1,00
Świdnica	0,84	2,90	0,83	0,81	0,50
Świebodzice	0,45	23,81	0,20	0,50	1,00
Zgorzelec	0,45	17,86	0,27	0,50	0,25

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Interpretując wyniki wyborów samorządowych z 2014 roku oraz wykorzystując dane zawarte w tabeli 4, można zauważyć, że w jedenastu miastach (Bolesławcu, Dzierżoniowie, Głogowie, Jaworze, Lubaniu, Lubinie, Nowej Rudzie, Oleśnicy, Polkowicach, Świebodzicach i Zgorzelcu) rywalizacja polityczna została zdominowana przez jedno ugrupowanie, co oznacza, że ukształtował się tam układ z jedną partią. W dziewięciu z tych miejscowości ugrupowaniem tym jest komitet proprezydencki, a w dwóch komitet opozycyjny. Jeśli chodzi o pozostałe miasta, to w trzech z nich (Bielawie, Kłodzku i Oławie) istnieje układ rywalizacji dwupartyjnej, ale w warunkach funkcjonowania kilku mniejszych, aczkolwiek relewantnych ugrupowań, a w jednym (Świdnicy) ukształtował się układ rywalizacji wielopartyjnej.

Analizując stopień skoncentrowania systemu partyjnego w radzie miasta, można zauważyć, że bardzo wysoki jest on w Lubinie (47,83) i Polkowicach (30,16), gdzie komitety proprezydenckie zdobyły odpowiednio 95,65 i 90,48% możliwych do obsadzenia mandatów. Z kolei bardzo niskie poziomy koncentracji można odnotować w Świdnicy (2,90) i Kłodzku (7,94), gdzie komitety proprezydenckie nie są ugrupowaniami przeważającymi i zdobyły odpowiednio 21,74 i 47,62% możliwych do obsadzenia mandatów w radzie miasta.

Jeśli chodzi o poziom rywalizacyjności, to ma on najwyższą możliwą wartość w Oławie, gdzie dwa największe ugrupowania, z których jedno jest komitetem proprezydenckim, zdobyły tę samą liczbę mandatów. Wysoki poziom rywalizacyjności można zaobserwować również w Świdnicy, gdzie dwa największe ugrupowania (KWW Wojciech Murdzka oraz KKW SLD Lewica Razem) uzyskały odpowiednio 6 i 5 mandatów w radzie miasta. Z kolei najniższy poziom rywalizacyjności istnieje w organie stanowiącym Lubina i Polkowic, gdzie, jak już wspomniano, rywalizację zdominowały komitety proprezydenckie, które uzyskały ogromną przewagę nad ugrupowaniami drugimi w kolejności.

Charakteryzując opozycję w analizowanych miastach, warto zacząć od stopnia jej frakcjonalizacji. Najniższy wskaźnik wśród badanych miast odnotowujemy w Lubinie, gdzie wynosi on 0,00, co jest najniższą możliwą wartością indeksu frakcjonalizacji opozycji. Spowodowane jest to tym, że w radzie tego miasta istnieje tylko jedno ugrupowanie opozycyjne, przez co opozycja nie może być sfrakcjonalizowana (czyli frakcjonalizacja opozycji jako taka nie istnieje). W sześciu spośród wszystkich analizowanych miast (Bielawie, Dzierżoniowie, Głogowie, Jaworze, Kłodzku i Zgorzelcu) w ramach opozycji ukształtował się układ z ugrupowaniem dominującym, a w trzech (Oławie, Polkowicach i Świebodzicach) istnieje rywalizacja dwóch ugrupowań opozycyjnych, przy czym należy zaznaczyć, że w dwóch z nich (Polkowicach i Świebodzicach) rywalizacja ta ma postać idealnie dwupartyjną, co oznacza, że w organie stanowiącym istnieją tylko dwa ugrupowania opozycyjne, które dysponują tą samą liczbą mandatów. Z kolei w trzech średnich miastach województwa dolnośląskiego (Bolesławcu, Nowej Rudzie i Oleśnicy) ukształtował się w ramach opozycji układ rywalizacji dwóch dużych ugrupowań w warunkach obecności przedstawicieli kilku mniejszych, aczkolwiek relewantnych komitetów. W pozostałych dwóch (Świdnicy i Lubaniu) mamy do czynienia z opozycją wielopartyjną i sfrakcjonalizowaną, w której nie ma ugrupowania przeważającego.

Jeśli natomiast chodzi o poziom rywalizacyjności ugrupowań opozycyjnych, to wśród badanych miast jest on najwyższy w Bolesławcu, Polkowicach i Świebodzicach, gdzie indeks rywalizacyjności opozycji ma najwyższą możliwą wartość (1,00), ponieważ w miejscowościach tych dwa największe komitety opozycyjne wprowadziły do rady miasta tę samą liczbę przedstawicieli. Bardzo niski poziom rywalizacyjności można zaobserwować w Dzierżonowie, gdzie wartość indeksu wynosi 0,10, oraz Głogowie i Kłodzku, gdzie wartość wskaźnika to 0,14. Warto w tym miejscu również zaznaczyć, że w jednym z analizowanych miast – Lubinie – wartość indeksu rywalizacyjności opozycji ma najniższą możliwą wartość – 0,00, co oznacza, że w tym mieście rywalizacja wśród komitetów opozycyjnych nie istnieje. Jest to spowodowane tym, że, jak już wspomniano, w radzie miasta jest tylko jedno ugrupowanie opozycyjne i może ono rywalizować tylko z komitetem proprezydenckim.

## Podsumowanie

Celem rozważań podjętych w niniejszym artykule było przeanalizowanie systemowych uwarunkowań rywalizacji politycznej w organach stanowiących średnich miast województwa dolnośląskiego po wyborach samorządowych w 2014 roku. Realizując sformułowany w ten sposób cel, autor starał się odpowiedzieć na następujące pytania badawcze: 1) jakie podmioty biorą udział w rywalizacji politycznej we wskazanych miastach oraz 2) jaki układ sił ukształtował się w ich organach stanowiących.

W toku przeprowadzonej analizy wykazano, że w rywalizacji politycznej w średnich miastach województwa dolnośląskiego po 2014 roku biorą udział trzy rodzaje ugrupowań – komitety partyjne, komitety quasi-partyjne i komitety niezależne. W ostatnich wyborach samorządowych najliczniej reprezentowane były komitety niezależne, które stanowiły 59,42% wszystkich podmiotów biorących udział w tej elekcji (komitety partyjne – 23,19%, komitety quasi-partyjne – 17,39%). Podmioty te są również najliczniej reprezentowane w grupie komitetów, których przedstawiciele uzyskali mandat w radzie miasta i stanowią 50% tego rodzaju ugrupowań (komitety partyjne – 22,73%, komitety quasi-partyjne 27,27%). W średnich miastach województwa dolnośląskiego reprezentanci komitetów niezależnych zdobyli również łącznie największą liczbę mandatów – 143, co stanowi 44,55% wszystkich możliwych do obsadzenia miejsc. Należy w tym miejscu jednak podkreślić, że niewiele mniej mandatów zdobyli przedstawiciele komitetów quasi-partyjnych – 138, co stanowi 42,99% wszystkich możliwych do obsadzenia miejsc (komitety partyjne – 12,46%).

Uwzględniając stosunek do burmistrza/prezydenta miasta, podmioty uczestniczące w rywalizacji politycznej w średnich miastach województwa dolnośląskiego można również podzielić na komitety proprezydenckie, z których wywodzi się burmistrz/prezydent miasta i które go wspierają, oraz komitety opozycyjne, które są albo wobec niego obojętne, albo mu nieprzychylnie. Pierwsze z wymienionych komitetów zdominowały rywalizację polityczną i są ugrupowaniami przeważającymi w organach stanowiących w 60% analizowanych miast. W pozostałych mają one status ugrupowań nieprzeważających.

Analizując parametry ilościowe systemów partyjnych, średnie miasta województwa dolnośląskiego można podzielić na trzy grupy. Do pierwszej zaliczają się miejscowości, w których rywalizacja polityczna została zdominowana przez jedno ugrupowanie, co oznacza, że ukształtował się tam układ z ugrupowaniem dominującym. W grupie tej znajduje się 73% wszystkich badanych miast. W 82% spośród nich ugrupowaniem dominującym jest komitet proprezydencki, a w 18% dominującą pozycję ma komitet opozycyjny wobec burmistrza/prezydenta. Drugą grupę, zawierającą 20% średnich miast województwa dolnośląskiego, stanowią miejscowości, w których istnieje układ rywalizacji dwupartyjnej, ale w warunkach funkcjonowania kilku mniejszych, aczkolwiek relewantnych ugrupowań. Do ostatniej grupy zalicza się tylko jedno miasto (7% ogółu), w którym ukształtował się układ rywalizacji wielopartyjnej.

Jeśli chodzi o stopień skoncentrowania systemu partyjnego w organie stanowiącym, to najwyższy jest on w Lubinie (47,83%), a najniższy w Świdnicy (2,90%). Z kolei poziom rywalizacyjności osiągnął najwyższą możliwą wartość w Oławie, gdzie dwa największe ugrupowania, z których jedno jest komitetem proprezydenckim, zdobyły tę samą liczbę mandatów. Najniższy poziom rywalizacyjności jest natomiast w Lubinie, gdzie istnieje jedno ugrupowanie opozycyjne, które uzyskało tylko jeden mandat (4,35% wszystkich możliwych do obsadzenia miejsc).

Z tego względu tylko w Lubinie istnieje również zerowy poziom frakcjonalizacji opozycji oraz zerowy poziom rywalizacyjności wśród ugrupowań opozycyjnych. Wśród pozostałych z badanych miast w 43% z nich rywalizacja w opozycji została zdominowana przez jedno ugrupowanie, co oznacza, że w ramach opozycji ukształtował się układ z komitetem dominującym. W 21% istnieje rywalizacja tylko dwóch ugrupowań opozycyjnych, w kolejnych 21% funkcjonuje układ rywalizacji dwóch dużych ugrupowań w warunkach obecności przedstawicieli kilku mniejszych, aczkolwiek relewantnych komitetów, a w 15% ukształtowała się opozycja wielopartyjna i relatywnie wysoko sfrakcjonalizowana. Jeśli zaś chodzi o poziom rywalizacyjności wśród ugrupowań opozycyjnych, to jest on najwyższy w Bolesławcu, Nowej Rudzie i Oleśnicy, gdzie ma najwyższą możliwą wartość (1), a najniższy w Dzierżoniowie.

Kończąc rozważania podjęte w niniejszym artykule, warto odnieść wyżej opisane konkluzje do sposobu, w jaki systemowe uwarunkowania rywalizacji politycznej wpływają na potencjał władzy burmistrza/prezydenta miasta, rozumiany jako jego zdolność do przeforsowania podjętych przez siebie decyzji w radzie. Jest on w głównej mierze uzależniony od dwóch czynników – obecności komitetu proprezydenckiego w organie stanowiącym oraz jego siły. Jeżeli taki komitet ma status przeważającego, wówczas burmistrz/prezydent miasta może swobodnie realizować swoją politykę, ponieważ poparcie rady ma on niejako zapewnione.

Inaczej jest w sytuacji, gdy komitet proprezydencki nie jest obecny w organie stanowiącym lub ma status nieprzeważającego. Wówczas burmistrz/prezydent miasta musi poszukiwać sojuszników, aby zbudować koalicję pozwalającą mu na uzyskanie poparcia organu stanowiącego dla przygotowywanych przez siebie projektów, a jego potencjał jest uzależniony od stopnia frakcjonalizacji systemu partyjnego w radzie miasta oraz stopnia frakcjonalizacji opozycji. Jeżeli komitet proprezydencki będzie wiodącym ugrupowaniem w organie stanowiącym, który jednak

nie będzie miał statusu przeważającego, to wówczas potencjał władczy burmistrza/prezydenta będzie wzrastał wraz ze wzrostem frakcjonalizacji opozycji, ponieważ, po pierwsze, władarz miasta będzie miał większe możliwości znalezienia sojuszników, a opozycji będzie trudniej się porozumieć i stworzyć jedno spójne stronnictwo. Jeżeli komitet proprezydencki będzie jednym z dwóch dużych ugrupowań przy obecności kilku mniejszych, to możliwości burmistrza/prezydenta miasta będą uzależnione do tego, czy uda mu się zachęcić przedstawicieli małych ugrupowań do współpracy i czy jego oferta będzie lepsza od tej złożonej przez liderów drugiego dużego komitetu. W kolejnym z możliwych przypadków, gdy w radzie miasta ukształtował się układ rywalizacji wielopartyjnej, potencjał władczy burmistrza/prezydenta jest również uzależniony od tego, czy uda mu się nakłonić inne ugrupowania do zawarcia sojuszu. Ponadto można uznać, że omawiany potencjał będzie spadał wraz ze wzrostem stopnia frakcjonalizacji opozycji, ponieważ im będzie on wyższy, tym więcej sojuszników będzie potrzebował burmistrz/prezydent miasta, aby zbudować stabilną koalicję większościową go popierającą. Jednak najbardziej niekorzystną sytuacją dla burmistrza/prezydenta będzie, gdy jego komitet zostanie jednym z wielu małych ugrupowań zdominowanych przez jeden komitet opozycyjny lub też gdy przedstawiciele komitetu proprezydenckiego w ogóle nie będą obecni w organie stanowiącym.

Odnosząc powyższe ustalenia do sytuacji politycznej w średnich miastach województwa dolnośląskiego, można stwierdzić, że największy potencjał władczy mają burmistrzowie/prezydenci Bolesławca, Jawora, Lubania, Lubina, Nowej Rudy, Oleśnicy, Polkowic, Świebodzic i Zgorzelca, gdzie komitety proprezydenckie mają status przeważających. Spośród nich największy potencjał władczy ma prezydent Lubina, gdzie jego komitet uzyskał aż 95,65% możliwych do obsadzenia mandatów. W pozostałych uzależniony jest on od stopnia frakcjonalizacji systemu partyjnego oraz stopnia frakcjonalizacji opozycji. Wśród nich największe możliwości ma burmistrz Kłodzka, którego komitet uzyskał 47,62% możliwych do obsadzenia mandatów, a w opozycji, oprócz jednego większego ugrupowania, znajdują się również przedstawiciele czterech mniejszych komitetów. W dalszej kolejności plasują się burmistrzowie Bielawy i Oławy (gdzie komitety proprezydenckie są jednym z dwóch dużych ugrupowań w układzie rywalizacji, w którym dodatkowo funkcjonują przedstawiciele małych komitetów), Świdnicy (gdzie istnieje układ rywalizacji wielopartyjnej) oraz Głogowa i Dzierżoniowa, gdzie rywalizacja została zdominowana przez ugrupowanie opozycyjne wobec prezydenta.

## Literatura

- Antoszewski, A. (2004b). *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Antoszewski, A. (2007). Systemy partyjne Europy Środkowej i Wschodniej. W: K. Kowalczyk, Ł. Tomczak (red.), *Czechy – Polska – Ukraina. Partie i systemy partyjne. Stan i perspektywy* (s. 7–26). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Antoszewski, A. (2009). *Partie i systemy partyjne państw Unii Europejskiej na przełomie wieków*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Chmaj, M., Żmigrodzki, M., Sokół, W. (1995). *Teoria partii politycznych*. Lublin: Lubelskie Towarzystwo Naukowe.

- Duverger, M. (1965). *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (II). London–New York: Methuen.
- Gajowniczek, T. (2014). Rywalizacja w wyborach powiatowych województwa warmińsko-mazurskiego. W: P. Antkowiak (red.), *Doświadczenia i perspektywy rozwoju samorządu terytorialnego i zawodowego* (s. 121–134). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Głajcar, R. (2011). Podmioty rywalizacji wyborczej w miastach na prawach powiatu (na przykładzie województwa śląskiego). W: M. Kolczyński & W. Wojtasik (red.), *Wybory samorządowe 2010* (s. 121–141). Katowice: REMAR.
- Herbut, R. (2004). System partyjny. W: A. Antoszewski & R. Herbut (red.), *Leksykon politologii, VI* (s. 437–439). Wrocław: Atla 2.
- Herbut, R. (2008). Systemy partyjne. W: A. Antoszewski & R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza* (III, s. 176–227). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Herbut, R. (1996). *Systemy partyjne w Europie Zachodniej – ciągłość i zmiana*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Mayer, L.C. (1980). A Note on the Aggregation of Party Systems. W: P. Merkl (red.), *Western European Party Systems* (s. 515–520). New York: Free Press.
- Rae, D. (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Have: Yale University Press.
- Sartori, G. (2005). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Colchester: European Consortium for Political Research Press.
- Sobolewska-Myślik, K. (2010). *Partie i systemy partyjne na świecie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ware, A. (1995). *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.

#### **Źródła normatywne**

Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.

#### **Publikacje elektroniczne**

- Główny Urząd Statystyczny. (2016a). Ludność według województw. 18 czerwca 2016 roku. Pobrane z: <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/ludnosc-wedlug-wojewodztw>.
- Główny Urząd Statystyczny. (2016b). Powierzchnia według województw. 18 czerwca 2016 roku. Pobrane z: <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/powierzchnia-wedlug-wojewodztw>.
- Państwowa Komisja Wyborcza. (2014). Wybory Samorządowe 2014. 18 czerwca 2016. Pobrane z: <http://wybory2014.pkw.gov.pl>.

#### **Cytowanie**

- Banaś, M. (2016). Systemowe uwarunkowania rywalizacji politycznej w średnich miastach województwa dolnośląskiego po 2014 roku. *Acta Politica Polonica*, 2 (36), 49–63. DOI: 10.18276/ap.2016.36-04.





# Rola i znaczenie Bezpartyjnego Komitetu Wyborczego Wyborców Pomorze Zachodnie w wyborach do Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego w 2014 roku

ANDRZEJ WOJTASZAK

Uniwersytet Szczeciński, Instytut Politologii i Europeistyki  
e-mail: nadwojt(at)wp.pl

**Słowa kluczowe** komitety wyborcze, wybory, samorząd lokalny

**Abstrakt** Prezentowany artykuł został poświęcony wyborom do Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego w 2014 roku. Autor zwraca uwagę na działania podjęte przez środowiska polityków lokalnych z różnych miast województwa zachodniopomorskiego (Szczecin, Koszalin, Police, Stargard Szczeciński), które podjęły wspólną decyzję zbudowania bezpartyjnego komitetu wyborczego w wyborach do Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego. Autorzy projektu uznali, że występując w koalicji wyborczej, będą w stanie rywalizować z partiami politycznymi. Projekt wyborczy dał jedynie jeden mandat radnego, nie oznacza to jednak, że zakończył się jednoznacznym niepowodzeniem. Przeciwnie, możemy uznać, że jest to pierwszy krok na drodze do rywalizacji z partiami politycznymi. Krok, który może w przyszłości przynieść większe korzyści polityczne i dać inny wymiar sceny powyborczej na poziomie województwa.

## The role and importance of the Non-Partisan Election Committee of Voters of Western Pomerania in the elections to the Parliament of West Pomerania Province in 2014

**Keywords** election committees, elections, local government

**Abstract** The article is devoted to the elections to the Parliament of the Province of the West Pomeranian in 2014. The author draws attention to the action taken by the environment local politicians from different cities of the Province of the West Pomerania (Szczecin, Koszalin, Police, Stargard Szczeciński), have taken a joint decision to build a nonpartisan electoral committee in elections West Pomeranian Regional Assembly. Authors of the project decided that appearing in the electoral coalition will be able to compete with political parties. The project gave the election, only one councilor, does not mean, however, that ended in unequivocal failure. On the contrary, we recognize that this is the first step on the road to compete with political parties. A step that may in the future bring greater political benefits and give another dimension to the scene after the elections at the regional level.

## Wprowadzenie

Problem wyborów samorządowych wywołuje wiele dyskusji i opinii, które są związane z koniecznością określenia, jaki zakres analiz powinien być przyjęty przy tego typu badaniach. Wymaga to m.in. zdefiniowania pojęcia „samorząd terytorialny”. Czym jest samorząd terytorialny? Bez wątplenia termin ten swym zakresem obejmuje przestrzeń samorządu regionalnego i lokalnego. Według Andrew Heywooda (2008, s. 251–252) samorząd lokalny odnosi się do instytucji politycznych, których uprawnienia dotyczą części terytorium państwa. Jak podkreśla Maciej Drzonek (2013, s. 39), dotyczy to głównie obszaru gmin, powiatów, miast na prawach powiatów. Z kolei samorząd regionalny odnosi się do samorządu województwa (Regulski, 2006, s. 13).

Dotychczasowe badania nad rozwojem samorządu terytorialnego w Polsce mają bogatą literaturę przedmiotu. Na ten temat powstały prace autorstwa Marka Biegańskiego (2009), Marka Chmaja (1997, 2013), Bogdana Dolnickiego (2012), Huberta Izdebskiego (2011), Michała Kuleszy (2008), Michała Kuleszy i Jerzego Regulskiego (2010), Andrzeja K. Piaseckiego (2009), Bogdana Nawrota i Jacka Pokładeckiego (2004), Stanisława Wykrętowicza (2009), Eugeniusza Zielińskiego (1993) oraz wielu innych.

Powinniśmy pamiętać również o tym, że w pierwszych dwóch kadencjach funkcjonowania samorządu w Polsce mieliśmy do czynienia z dwuszczeblowym samorządem terytorialnym. Nie zapominajmy, że transformacja samorządowa w Polsce zaowocowała procesami decentralizacji państwa. Idea ta stała się podstawą do aktywizacji obywateli, stanowiąc fundament pluralistycznego społeczeństwa w Polsce (Wojtasik, 2013, s. 54). W latach 1990 i 1994 odbywały się wybory do rad gmin oraz do rad sejmików samorządowych województw, przy czym wybory do rad sejmików wojewódzkich w sposób pośredni, poprzez delegowanie radnych przez poszczególne rady gmin (Blok, 2006, s. 184; Chrobak, 2014, s. 23). Od reformy samorządowej, która weszła w życie 1 stycznia 1999 roku, nastąpił nowy podział administracyjny kraju, a wybory regionalne do sejmików wojewódzkich przeprowadza się w sposób bezpośredni (ustawy: z 1998, nr 96, poz. 603; nr 99, poz. 631; nr 91, poz. 576 i 578).

Na temat wyborów samorządowych w województwie zachodniopomorskim ukazało się wiele opracowań, m.in. autorstwa Piotra Chrobaka (2014), Macieja Drzonka (2013, 2014), Małgorzaty Kamoli-Cieślik (2015), Krzysztofa Kowalczyka (2014), Łukasza Tomczaka (2015) czy Andrzeja Wojtaszaka (2015). We wszystkich tych pracach autorzy zwracają uwagę na specyfikę wyborów samorządowych. Każdy zauważa istnienie trzech cezur: od 1989 do 1998 roku mamy do czynienia z elementarnym demokratycznym prawem wyborczym na poziomie gmin; po 1998 roku następuje zmiana administracyjna, czego konsekwencją jest powołanie powiatów oraz wybory bezpośrednie do samorządów szczebla wojewódzkiego; wreszcie po 2002 roku wprowadza się wybory bezpośrednie na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Wiatr, Raciborski, Bartkowski, Frątczak-Rudnicka, Kiliński, 2003, s. 147).

## Rodzaje komitetów wyborczych w wyborach samorządowych

Od pierwszych wyborów samorządowych w Polsce po 1989 rok mamy do czynienia z pojawieniem się dwóch procesów, które w znacznej mierze rzutują na charakter wyborów, a co za tym idzie, również wpływają na kształt samorządu terytorialnego i władzy lokalnej. Pierwszy z tych procesów jest efektem tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego, wzrostu aktywności społeczności lokalnych na skutek ich upodmiotowienia (Chodubski, 2010; Chodubski, Kasprzak, 2010; Chodubski, 2003; Wróbel, 1995). Drugi związany jest ze wzrostem niechęci do upartyjnienia samorządów, co jest szczególnie widoczne na poziomie gminnym i powiatowym, a także w bezpośrednich wyborach na wójtów i burmistrzów oraz prezydentów miast, a także w dużo mniejszym zakresie w wyborach do rad sejmików wojewódzkich, aczkolwiek i w tej sytuacji pojawiają działania o antypartyjnym charakterze.

Obecne przepisy wyborcze zawarte m.in. w Kodeksie wyborczym określają, że prawo do zgłaszania kandydatów wyborczych należy do czterech grup podmiotów: partii politycznych, koalicji partii politycznych, stowarzyszeń i organizacji społecznych oraz wyborców (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r.). Kodeks wyborczy zakłada: „W wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta komitety wyborcze mogą być tworzone przez partie polityczne i koalicje partii politycznych, stowarzyszenia i organizacje społeczne, zwane dalej ‘organizacjami’, oraz przez wyborców” (art. 84, par. 4).

Rezultatem takiej kategoryzacji jest podział na Komitety Wyborcze Partii (KWP); Koalicyjne Komitety Wyborcze (KKW); Komitet Wyborczy Organizacji (KWO) oraz Komitety Wyborcze Wyborców (KWW). Pierwsze dwa mają wyraźnie polityczny charakter. W przypadku KWO mamy do czynienia z komitetami wyrastającymi z organizacji i stowarzyszeń (aktorzy wtórni wyborczo). Jeszcze inaczej wygląda kwestia KWW, który formalnie jest bezpartyjny, mogą go jednak tworzyć członkowie ugrupowania partyjnego (Drzonek, 2013, s. 125–126).

Bardzo ważną rolę w całym procesie odgrywają aktorzy występujący w wyborach. Aktorów tych możemy podzielić na aktorów partyjnych, aktorów lokalnych w postaci sojuszu lokalnego, aktorów nibybezpartyjnych i aktorów organizacji społecznej działających ponadlokalnie (Drzonek, 2013, s. 130).

### „Bezpartyjni” Komitet Wyborczy Wyborców Pomorze Zachodnie i jego program

Jednym z pomysłów prezydenta Szczecina Piotra Krzystka w okresie przed wyborami samorządowymi w 2014 roku było utworzenie dwóch komitetów wyborczych. W wyborach do Rady Miasta Szczecin zwolennicy prezydenta Krzystka wystąpili w ramach Bezpartyjnego Komitetu Wyborczego Piotra Krzystka. Z kolei w wyborach do Rady Sejmiku Zachodniopomorskiego utworzono nowe ugrupowanie „Bezpartyjni” Komitet Wyborczy Wyborców Pomorze Zachodnie. Celem działań prezydenta Krzystka była chęć wprowadzenia do samorządu wojewódzkiego radnych pozapartyjnych. W ten sposób zamierzał on ograniczyć dominującą rolę partii politycznych, ponieważ jego zdaniem radni o rodowodzie partyjnym w pierwszej kolejności realizują

cele partyjne. Jediną alternatywą miało być odpartyjnienie Sejmiku i stworzenie zaplecza antypartyjnego, mającego realny wpływ i realizującego program dla województwa (Kowalewska, 2014).

W wyborach do Sejmiku Województwa prezydentowi Krzystkowi udało się znaleźć sojuszników. W tym projekcie uczestniczyli niezwiązani z partiami: kandydujący na prezydenta Koszalina Artur Wezgraj, który znajdował się w silnej opozycji do PO, a także starosta stargardzki Waldemar Gil oraz burmistrz Polic Władysław Diakun.

P. Krzystek, A. Wezgraj, W. Gil i W. Diakun byli więc patronami przedsięwzięcia, ale sami nie uczestniczyli w wyborach do Sejmiku. W zasadzie „Bezpartyjni” stworzyli partię o lokalnym charakterze, która ma dać określone korzyści wyborcze każdemu z uczestników.

W przygotowanym przez „Bezpartyjnych” programie wyborczym zakładano konieczność zmiany podejścia głównie do sprawiedliwego podziału środków w myśl zasady popierania „logiki potrzeb mieszkańców”, a nie „logiki szefów partii”. Autorzy programu zauważali, że w latach 2014–2020 w ramach funduszu polityki spójności do Polski ma być przekazane 31 mld euro, z czego województwo zachodniopomorskie ma uzyskać jedynie 1,6 mld. Twórcy programu domagali się zmiany przyjętego podziału kwotowego. Dodatkowo zakładano pozyskanie środków z tzw. kontraktu terytorialnego w ramach porozumień pomiędzy rządem i samorządem. Liczono na kwotę 25 mld zł, co dawałoby szansę na rozwój Pomorza Zachodniego. W programie przyjęto pięć obszarów działania, które miały być jednoznaczne i czytelne dla wyborców – tabela 1.

**Tabela 1.** Główne założenia programu wyborczego „Bezpartyjni” KWW Pomorze Zachodnie w wyborach do Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego w 2014 roku

Kierunki działania	Sposób realizacji
Wspólna strategia działania	Dostosujemy strategię do rzeczywistych potrzeb. Zapewnimy współpracę przy niej wszystkich zainteresowanych środowisk. Zadbamy o dobrą realizację programów rozwoju, RPO, kontraktu terytorialnego. Uczynimy to poprzez proces konsultacji społecznych i warsztatów programowych z udziałem przedstawicieli wszystkich szczebli samorządów.
Partnerstwo zamiast antagonizmów	Proponujemy stworzenie stałego forum – samorządowej komisji stałej przy marszałku, skupiającej samorządowców, którzy nie mają swej reprezentacji w Sejmiku Województwa.
Spójna infrastruktura i transport	Jednoznacznie opowiadamy się za kontynuacją budowy S3 do Świnoujścia, jednocześnie proponując weryfikację siatki transportowej w regionie, z uwzględnieniem zabezpieczenia potrzeb skomunikowania najmniejszych ośrodków.
Ekologia–turystyka–energetyka	Deklarujemy potrzebę dalszego działania Zespołu Elektrowni Dolna Odra w Gryfinie, który powinien być nowoczesną elektrownią konwencjonalną, wspieraną poprzez programy inwestycyjne. Tym samym stanowczo odrzucamy lansowany jako alternatywa wobec ZEDO pomysł budowy elektrowni atomowej w Gąskach.
Zdrowie i opieka	Zakładamy weryfikację sposobu dystrybucji środków na służbę zdrowia w regionie i stworzenie wojewódzkiego planu potrzeb leczniczych z uwzględnieniem: ułatwiania dostępu do diagnostyki wysokospecjalistycznej oraz wsparcia programów dla przewlekle chorych, samotnych i w podeszłym wieku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Bezpartyjni KWW Pomorze Zachodnie* (2014).

Prezentowany program podejmował najistotniejsze problemy nurtujące społeczeństwo Pomorza Zachodniego, a szczególnie mieszkańców Szczecina, Polic, Koszalina i Stargardu Szczecińskiego.

## Wybory i ich wyniki

2 września 2014 roku marszałek województwa zachodniopomorskiego stosownym obwieszczeniem wyborczym wyznaczył okręgi wyborcze w wyborach samorządowych do Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego – tabela 2.

**Tabela 2.** Podział na okręgi wyborcze w wyborach samorządowych do Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego

Numer okręgu wyborczego	Granice okręgu wyborczego (powiaty wchodzące w skład okręgu)	Liczba radnych wybieranych w okręgu
I	miasto Szczecin powiat policki	8
II	miasto Świnoujście powiat goleniowski powiat gryficki powiat kamieński powiat łobeski	5
III	powiat białogardzki powiat choszczeński powiat drawski powiat kołobrzeski powiat świdwiński powiat wałecki	6
IV	miasto Koszalin powiat koszaliński powiat sławieński powiat szczecinecki	5
V	powiat gryfiński powiat myśliborski powiat pyrzycki powiat stargardzki	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie Obwieszczenia Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego z 2 września 2014 r.

Na listach wyborczych do Sejmiku Samorządowego „Bezpartyjni” KWW Pomorze Zachodnie wystawiono 58 kandydatów. Do Rady Sejmiku dostała się Maria Ilnicka-Mądry, była dyrektor szpitala na ul. Unii Lubelskiej w Szczecinie, która uzyskała ósmy wynik pod względem zdobytych głosów wyborców w województwie zachodniopomorskim (po wyborach została radną niezrzeszoną).

Tabela 3. Wykaz kandydatów „Bezpartyjni” KWW Pomorze Zachodnie w wyborach do Sejmiku Samorządowego wraz ze zdobytymi głosami (dane z 2014 r.)

Okręg wyborczy	Pozycja	Nazwisko i imiona	Dane kandydata	Liczba głosów
1	2	3	4	5
I	1	Ilnicka-Mądry Maria Stanisława	zam. Szczecin, wiek: 68	5256
I	2	Urban Cezary	zam. Szczecin, wiek: 51	3507
I	3	Doba Aleksander Ludwik	zam. Police, wiek: 68	2958
I	4	Chryc-Filary Małgorzata Ewa	zam. Szczecin, wiek: 55	495
I	5	Trzciniński Kazimierz	zam. Szczecin, wiek: 57	547
I	6	Walaszkowski Roman Augustyn	zam. Szczecin, wiek: 56	455
I	7	Kliszewski Jerzy Jan	zam. Police, wiek: 70	404
I	8	Kulpa Waldemar	zam. Szczecin, wiek: 50	1236
I	9	Jankowska Natalia Anna	zam. Szczecin, wiek: 28	977
I	10	Goralski Krzysztof Piotr	zam. Mierzyn, wiek: 55	280
I	11	Mechliński Krzysztof	zam. Szczecin, wiek: 57	404
I	12	Moskal Elżbieta Małgorzata	zam. Szczecin, wiek: 51	511
I	13	Rewcio Elwira Julianna	zam. Szczecin, wiek: 55	361
I	14	Tucholska Agnieszka	zam. Szczecin, wiek: 36	806
I	15	Tarasiuk Krzysztof	zam. Szczecin, wiek: 40	313
I	16	Janiak Jacek Mariusz	zam. Szczecin, wiek: 55	1169
II	1	Bajurska Halina	zam. Świnoujście, wiek: 64	1149
II	2	Przybycień Jolanta Zofia	zam. Kamień Pomorski, wiek: 53	496
II	3	Chabinka Stanisław	zam. Międzyzdroje, wiek: 62	316
II	4	Banaś Sylwia	zam. Łobez, wiek: 30	835
II	5	Seweryn Zenon Andrzej	zam. Gryfice, wiek: 61	262
II	6	Rajewski Rajmund Jan	zam. Trzebiatów, wiek: 64	687
II	7	Ciuła Włodzimierz Kazimierz	zam. Międzyzdroje, wiek: 71	221
II	8	Polikowska Renata Anna	zam. Trzebiatów, wiek: 40	1532
II	9	Ogrodniczak Waldemar Józef	zam. Goleniów, wiek: 61	882
III	1	Zajączkowski Bolesław	zam. Kołobrzeg, wiek: 66	689
III	2	Siedlecki Mirosław Grzegorz	zam. Koszalin, wiek: 62	256
III	3	Mikołajski Zbigniew Stanisław	zam. Drawsko Pomorskie, wiek: 56	422
III	4	Pomagalska Anna Dorota	zam. Dąbsko, wiek: 50	565
III	5	Krajewska Magdalena	zam. Wałcz, wiek: 52	435
III	6	Prymas Alicja	zam. Bierzwnik, wiek: 57	886
III	7	Suchorab Małgorzata Anna	zam. Wałcz, wiek: 43	210
III	8	Poraniuk Paweł Piotr	zam. Ogartowo, wiek: 23	190
III	9	Szczepek Jan Paweł	zam. Połczyn-Zdrój, wiek: 23	114
III	10	Lubiniecki Roman	zam. Choszczno, wiek: 70	1022
III	11	Pałka Joanna	zam. Domacyno, wiek: 34	1417
IV	1	Łabędź Roman Marian	zam. Koszalin, wiek: 56	2431
IV	2	Heinsch Hubert Piotr	zam. Koszalin, wiek: 43	671
IV	3	Żugaj Małgorzata Aleksandra	zam. Wicie, wiek: 50	577
IV	4	Olencki Andrzej Zdzisław	zam. Złocieniec, wiek: 64	237
IV	5	Spychalski Grzegorz	zam. Szczecin, wiek: 54	344
IV	6	Rabęda Teresa	zam. Szczecinek, wiek: 55	317
IV	7	Grzegorzcyk Grażyna	zam. Szczecinek, wiek: 46	393
IV	8	Szałpuk Zbigniew Ryszard	zam. Szczecinek, wiek: 56	139

1	2	3	4	5
IV	9	Witowska Dorota Anna	zam. Koszalin, wiek: 43	501
IV	10	Lewandowski Jerzy	zam. Koszalin, wiek: 64	723
V	1	Skierkowska Anna Maria	zam. Dolice, wiek: 48	1928
V	2	Stępień Konrad	zam. Pyrzyce, wiek: 28	1060
V	3	Furman Teresa	zam. Ińsko, wiek: 51	950
V	4	Krosnowski Wojciech Władysław	zam. Krzypnica, wiek: 54	203
V	5	Szumski Tadeusz	zam. Suchań, wiek: 67	831
V	6	Basarab Ewa	zam. Dębno, wiek: 41	728
V	7	Jędrych-Sadowska Jolanta	zam. Stargard Szczeciński, wiek: 40	472
V	8	Basarab Mirosław	zam. Trzcianko-Zdrój, wiek: 46	352
V	9	Jaworska-Florek Izabela Joanna	zam. Gryfino, wiek: 41	465
V	10	Zusel Tomasz	zam. Stargard Szczeciński, wiek: 48	190
V	11	Podleśny Piotr Wojciech	zam. Gryfino, wiek: 63	807
V	12	Mazur Dariusz Krzysztof	zam. Drzenin, wiek: 47	734

Źródło: opracowanie własne na podstawie: PKW. *Wybory Samorządowe 2014*.

Wyniki wyborów do Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego (tab. 4), pokazują, że „Bezpartyjni” KWW Pomorze Zachodnie nie byli w stanie pokonać większości partii politycznych, zwłaszcza tych, których przedstawiciele zasiadają w ławach poselskich. Uzyskanie blisko 10% poparcia wyborczego potwierdza, że sama koncepcja tworzenia partii lokalnych może dać w przyszłości dużo większe korzyści wyborcze.

Tabela 4. Wyniki wyborów do Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego

Nazwa komitetu wyborczego	Liczba głosów poparcia	Liczba mandatów
Komitety wyborcze, które uzyskały mandaty radnych		
KW Platforma Obywatelska RP	153 265	12
KW Polskie Stronnictwo Ludowe	98 788	7
KW Prawo i Sprawiedliwość	92 590	6
KKW Sojusz Lewicy Demokratycznej „Lewica Razem”	56 712	4
„Bezpartyjni” KWW Pomorze Zachodnie	47 318	1
Komitety wyborcze, które nie uzyskały mandatów		
KW Nowa Prawica – Janusza Korwin-Mikke	16 292	–
KWW Ruch Narodowy	7 970	–
KW Demokracja Bezpośrednia	3 753	–
KW Twój Ruch	1 684	–
KW Szczecińskie Towarzystwo Strzeleckie	988	–
KWW Wspólnota Patriotyzm Solidarność	560	–
Razem	479 920	30

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl> (dostęp: 20.02.2016).

Analiza wyników wyborczych w poszczególnych okręgach wyborczych pokazuje, że „Bezpartyjni” zajęli trzecie miejsce w jednym okręgu wyborczym (miasto Szczecin i powiat policki),

w pozostałych okręgach poparcie wyborców było dużo mniejsze, co było związane m.in. ze słabszym marketingiem wyborczym.

**Tabela 5.** Wyniki wyborcze do Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego według okręgów wyborczych w 2014 roku

Skrót nazwy komitetu wyborczego	Liczba głosów na listy w okręgach					Razem
	1	2	3	4	5	
Komitet Wyborczy PSL	8 986	27 139	22 957	19 176	20 530	98 788
KW Demokracja Bezpośrednia	1 190	960	1 603	0	0	3 753
KW Prawo i Sprawiedliwość	28 611	12 030	16 951	15 863	19 135	92 590
KW Platforma Obywatelska RP	41 110	20 826	33 527	33 134	24 668	153 265
KWW Ruch Narodowy	1 758	1 416	1 510	1 514	1 772	7 970
KKW SLD Lewica Razem	12 629	9 703	12 338	12 396	9 646	56 712
KW Nowa Prawica – Janusza Korwin-Mikke	4 974	2 088	3 465	3 014	2 751	16 292
„Bezpartyjni” KWW Pomorze Zachodnie	19 679	6 380	6 206	6 333	8 720	47 318
KW Twój Ruch	0	0	0	1 684	0	1 684
KWW Wspólnota Patriotyzm Solidarność	560	0	0	0	0	560
KW Szczecińskie Towarzystwo Strzeleckie	988	0	0	0	0	988
Razem	120 485	80 542	98 557	93 114	87 222	479 920

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl> (dostęp: 20.02.2016).

## Czy będzie kontynuacja? Powstanie Forum Społeczno-Samorządowego Bezpartyjni

W przygotowanej deklaracji założycielskiej 21 listopada 2015 roku powołano do życia Forum Społeczno-Samorządowe Bezpartyjni. Twórcy zakładają, że skupiać będzie samorządowców, stowarzyszenia, organizacje oraz osoby indywidualne. „Działamy w interesie publicznym i społecznym, na rzecz wspólnot lokalnych. W przeciwieństwie do partii politycznych, nie mamy hierarchicznej struktury organizacyjnej, nie ma partyjnych wytycznych” (*O nas*, 2014). W deklaracji zapisano również:

1. „Forum jest dobrowolną, oddolną inicjatywą, stanowi konfederację, którą tworzą autonomiczne samorządy, samorządowcy, stowarzyszenia, organizacje oraz osoby fizyczne z terenu Pomorza Zachodniego.
2. Liderzy i przedstawiciele inicjatyw lokalnych tworzących Forum, prowadząc działalność publiczną oraz angażując się w przedsięwzięcia inicjowane w ramach tej inicjatywy, korzystają z zasady pełnej autonomiczności.
3. Forum działa wyłącznie w interesie publicznym na rzecz społeczności lokalnych i – w przeciwieństwie do partii politycznych – nie ma hierarchicznej struktury organizacyjnej, a także nie realizuje partyjnych wytycznych.
4. Forum jako całość nie włącza się w inicjatywy polityczne oraz nie udziela poparcia partiom politycznym.



Założyciele i uczestnicy inicjatywy akcentując jej bezpartyjny charakter deklarują, iż Forum jest otwarte na działania wszystkich podmiotów służących rozwojowi potencjału społeczności lokalnych” (Deklaracja założycielska Forum Społeczno-Samorządowego „Bezpartyjni”).

Trwałość Forum uzależniona jest od aktywności jego członków oraz celowości podejmowanych inicjatyw. Być może ta organizacja w kolejnych wyborach samorządowych powróci do idei partii lokalnej. O ile zmianie nie ulegnie ordynacja wyborcza, możemy spodziewać się wzrostu poparcia dla tej inicjatywy, pod warunkiem większego zaangażowania się jego członków w pozostałych okręgach wyborczych.

## Podsumowanie

Minęło ponad ćwierć wieku od pierwszych wyborów samorządowych w Polsce w 1990 roku. W tym okresie zmianie ulegała ordynacja wyborcza oraz np. zasady wyborów radnych do sejmików wojewódzkich. Zmienił się nie tylko system wyborczy, ale również podział administracyjny kraju. W wyborach do sejmików wojewódzkich obowiązują podobne zasady, jak w wyborach ogólnopolskich (parlamentarnych), co preferuje komitety wyborcze partii politycznych. W tej sytuacji wybory samorządowe na poziomie wojewódzkim stają się miniwyborami parlamentarnymi, pozwalają politykom w wymierny sposób odczytać układ polityczny w województwie (oraz w poszczególnych okręgach wyborczych), są swego rodzaju sondażem przedwyborczym dla partii politycznych przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi.

Wejście do gry podmiotów lokalnych w postaci szerszych bezpartyjnych koalicji, które mogą układ ten zmienić, daje nowy wymiar działaniom lokalnym. Rodzi się pytanie, kiedy tego rodzaju partie lokalne będą trwałym elementem sceny politycznej, skutecznie rywalizując o głosy wyborców. Powstanie KWW Bezpartyjni Pomorze Zachodnie może być tego zapowiedzią.

## Literatura

- Bagiński, M. (red.) (2007). *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo WSP TWP.
- Bagiński, M. (red.) (2009). *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*. Toruń–Katowice: Uniwersytet Śląski.
- Blok, Z. (2006). *Transformacja jako konwersja funkcji wewnątrzsystemowych na przykładzie Polski*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Chmaj, M. (red.) (2003). *Prawo samorządu terytorialnego*. Warszawa: Delfin.
- Chmaj, M. (red.) (1997). *Słownik samorządu terytorialnego*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Chodubski, A. (2010). Społeczeństwo obywatelskie a instytucjonalna rzeczywistość demokracji w jednoczącej się Europie. W: A. Chodubski, L. Kacprzak (red.), *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce a instytucjonalna rzeczywistość demokracji w jednoczącej się Europie*. Piła: Wydawnictwo Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Pile.
- Chodubski, A. (2003). Czynniki kształtujące obywatelskie społeczności lokalne. W: T. Godlewski, W. Jurkiewicz (red.), *Demokracja i społeczeństwo. Studia z myśli politycznej i zmian ustrojowych w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo WSP TWP.
- Chrobak, P. (2014). *Wybory samorządowe w Szczecinie na tle Pomorza zachodniego w latach 1990–2010. Preferencje wyborcze mieszkańców regionu Zachodniopomorskiego*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

- Dolnicki, B. (2012). *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wydawnictwo Lex.
- Drzonek, M. (2013). *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*. Kraków: Wydawnictwo „Dante”.
- Heywood, A. (2008). *Klucz do politologii. Najważniejsze ideologie, systemy, postaci*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Izdebski, H. (2011). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: LexisNexis Polska.
- Kamola-Cieślak, M. (2015). Stocznia Szczecińska przykładem nieudanej polityki prywatyzacyjnej. Konsekwencje dla Szczecina. W: J. Piątek, R. Podgórska, S. Stępiński (red.), *25 lat samorządu Szczecina. Doświadczenia i wyzwania*. Szczecin: volumina.pl Daniel Krzanowski.
- Kowalczyk, K. (2015). *Wybory samorządowe w 2014 r. w Szczecinie*. Szczecin: Soft Vision.
- Kulesza, M. (2008). *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*. Warszawa: Muncipium.
- Nawrot, B., Pokładecki, J. (2004). *Samorząd ponadgminny w Polsce – tradycja, odrodzenie, doświadczenie*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Piasecki, A.K. (2009). *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo WSP TWP.
- Regulski, J. (2006). Samorząd terytorialny. W: D. Górski (red.), *ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*. Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Regulski, J., Kulesza M. (2009). *Droga do samorządu: od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1990)*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Tomczak, Ł. (2015). Analiza wyników w wyborach do Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego. W: J. Piątek, R. Podgórska, S. Stępiński (red.), *25 lat samorządu Szczecina. Doświadczenia i wyzwania*. Szczecin: volumina.pl Daniel Krzanowski.
- Wiatr, J.J., Raciborski, J., Bartkowski, J., Frątczak-Rudnicka, B., Kiliński, J., (2003). *Demokracja Polska 1989–2003*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wojtaszak, W. (2013). Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce. *Rocznik Nauk Społecznych*, 5 (21), s. 53–72.
- Wojtaszak, A. (2015). Niezależne komitety lokalne w wyborach do rad miast na prawach powiatów w latach 1998–2014 w województwie zachodniopomorskim. W: J. Piątek, R. Podgórska, S. Stępiński (red.), *25 lat samorządu Szczecina. Doświadczenia i wyzwania*. Szczecin: volumina.pl Daniel Krzanowski.
- Wróbel, S. (1995). Integracja polityczna społeczności lokalnych w warunkach zmiany ustrojowej. W: P. Dobrowolski, S. Wróbel (red.), *Władza i społeczności lokalne a reforma samorządowa w Polsce*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Wykrętowicz, S. (red.) (2008). *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Zieliński, E. (1993). Kształtowanie modelu samorządu terytorialnego. W: E. Zieliński (red.), *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*. Warszawa: Elipsa.

### Źródła normatywne

- Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie. Dz.U. z 1998, nr 99, poz. 631.
- Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Dz.U. z 1998, nr 96, poz. 603.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz.U. z 1998, nr 91, poz. 576, 578.
- Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Dz.U. z 2011, nr 21, poz. 112.

### Publikacje elektroniczne

- Bezpartyjni KWW Pomorze Zachodnie* (2014). *Program wyborczy*, <http://wybory.bezpartyjnipomorzeczachodnie.pl/program> (dostęp: 20.03.2016).
- Deklaracja założycielska Forum Społeczno-Samorządowego „Bezpartyjni”*. Szczecin 21.11.2015 r., <http://bezpartyjni-pomorzeczachodnie.pl/deklaracja> (dostęp: 25.03.2016).

Kowalewska J. (2014), *Krzystek i „Bezpartyjni” walczą o Szczecin i Sejmik. Już oficjalnie*, [http://szczecin.wyborcza.pl/szczecin/1,34959,16554338,Krzystek\\_i\\_\\_apos\\_Bezpartyjni\\_apos\\_\\_walcza\\_o\\_Szczecin.html](http://szczecin.wyborcza.pl/szczecin/1,34959,16554338,Krzystek_i__apos_Bezpartyjni_apos__walcza_o_Szczecin.html) (dostęp: 29.08.2014).

*O nas*, <http://bezpartyjnipomorzeczachodnie.pl/o-nas> (dostęp: 21.11.2015).

*Obwieszczenie Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego z (2 września 2014 r.)*, <http://bip.rbip.wzp.pl/artukul/obwieszczenie-marszalka-wojewodztwa-zachodniopomorskiego-z-dnia-2-wrzesnia-2014-r> (dostęp: 2.07.2015).

*PKW. Wybory samorządowe 2014. Bezpartyjni Komitet Wyborczy Wyborców Pomorza Zachodniego*, <http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/wyniki/komitety/view/1118/0/RDW/32> (dostęp: 20.11.2015).

## Cytowanie

Wojtaszak, A. (2016). Rola i znaczenie Bezpartyjnego Komitetu Wyborczego Wyborców Pomorze Zachodnie w wyborach do Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego w 2014 roku. *Acta Politica Polonica*, 2 (36), 65–75. DOI: 10.18276/ap.2016.36-05.



# Ustawa o rewitalizacji a zakres partycypacji społecznej – wyzwania i zagrożenia

SŁAWOMIR PAWŁOWSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Prawa i Administracji  
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji  
e-mail: womir(at)amu.edu.pl

**Słowa kluczowe:** konsultacje społeczne, rewitalizacja, planowanie przestrzenne

**Abstrakt** Przedmiotem analizy jest zakres partycypacji społecznej w ustawie o rewitalizacji (2015), której celem jest przeciwdziałanie degradacji obszarów o dużej koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, takich jak bezrobocie, ubóstwo, przestępczość, niski poziom edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym. Jedną z pierwszych gmin, która już zaczęła stosować tę ustawę, jest miasto Łódź, którego Rada 10 lutego 2016 roku podjęła uchwałę w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru jego rewitalizacji. I właśnie głównie na przykładzie Łodzi dokonana została ocena nowej regulacji. Analiza dostępnych danych wykazuje, że rzeczywista liczba podmiotów uczestniczących przy wyznaczaniu obszaru zdegradowanego i rewitalizacji jest zdecydowanie niereprezentatywna. Korzystając z nowych instrumentów prawnych, zadbać należy o to, by nie ograniczyć się jedynie do formalnego spełnienia wymogów ustawowych umożliwiających podjęcie legalnych działań, ale wykorzystać je zgodnie z intencjami projektodawców.

## Revitalization Act and the extent of public participation – challenges and risks

**Keywords** public consultation, revitalization, spatial planning

**Abstract** The analysis is about the extent of public participation in the Act of 9 October 2015. Revitalization which aims is preventing the degradation of areas with a high concentration of negative social phenomena such as unemployment, poverty, crime, poor education or social capital, as well as insufficient level of participation in public and cultural life. One of the first municipalities, which have already started to use this bill is the city of Łódź here the Council of 10 February 2016. adopted a resolution on the appointment of a degraded area and the area of revitalization of the city of Łódź. And it was mainly her example has been assessed for the new regulation. Analysis of available data shows that the actual number of entities involved in determining the degraded area and revitalization is definitely not representative. Using the new legal instruments should take care of it, not to limit itself to formally meet the statutory requirements allowing to take legal action, but to use them in accordance with the intentions of the designers.

## Wprowadzenie

9 października 2015 roku została uchwalona ustawa o rewitalizacji (dalej: u.r.), która stanowić ma próbę odpowiedzi normatywnej na brak kompleksowego planowania w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego po transformacji ustrojowej w roku 1989. Efektem takiej postawy organów władzy publicznej jest nierównomierny rozwój różnych obszarów w Polsce. Przedmiotem zainteresowania ustawodawcy są tylko te tereny, na których doszło do degradacji obszarów zagospodarowanych, a dotyczy to zarówno terenów wiejskich, jak i miejskich. Szczególnie w stosunku do tych ostatnich zostały już ustalone zagrożenia i poczyniono pierwsze kroki zmierzające do poprawy istniejącego stanu rzeczy. Mowa tu m.in. o przeciwdziałaniu niekontrolowanej rozbudowie tkanki miejskiej, która doprowadziła do rozpraszania się zabudowy, przede wszystkim mieszkaniowej, za czym nie może i nie nadążyć budowa niezbędnej infrastruktury (drogi publiczne wraz z innymi obiektami zlokalizowanymi w pasie drogowym, w szczególności chodniki i ścieżki rowerowe, sieć wodociągowa, kanalizacyjna, szerokopasmowa czy kwestie oświetlenia). Przeciwdziałanie tym negatywnym trendom zostało już dostrzeżone w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, w której nacisk został położony na ścieśnianie zabudowy miejskiej, a więc ograniczanie niekontrolowanej suburbanizacji i skierowania strumienia inwestycji na obszary już zagospodarowane. Obecnie zatem coraz większy nacisk kładzie się na zerwanie z dotychczasową dychotomią planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego.

W powyższego wynika, że z racji przedmiotu regulacji ustawa o rewitalizacji musi wykazywać silne związki z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennymi (2003), niemniej jej zadaniem nie jest konkutowanie z podstawowym aktem prawnym, którego celem jest osiągnięcie ładu przestrzennego i zagwarantowanie zrównoważonego rozwoju. Ustawodawca położył bowiem nacisk na te obszary, na których doszło do koncentracji negatywnych zjawisk społecznych. Skorzystanie z nowych instrumentów ma przeciwdziałać takim zjawiskom jak bezrobocie, ubóstwo, przestępczość, niski poziom edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym.

Mimo że w uzasadnieniu ustawy o rewitalizacji wskazuje się, że obejmować ma obszary wiejskie i miejskie, to w praktyce okazuje się, że jednak te ostatnie w pierwszej kolejności skorzystają z wprowadzonych rozwiązań. Obecnie 20 miast, wyłonionych w drodze konkursu, przygotowuje wzorcowe modele rewitalizacji, na które otrzymają dofinansowanie od 0,5 do ponad 4 mln zł z budżetu centralnego (Wrzesień, 2016; Bs, 2016). Mają one posłużyć jako wzorzec przy przeprowadzaniu rewitalizacji kolejnych miast. Niezależnie od powyższego jedną z pierwszych gmin, która już stosuje tę ustawę, jest Łódź, której rada miasta 10 lutego 2016 roku podjęła uchwałę w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Głównie na jej przykładzie zostanie omówiony po raz pierwszy tak szeroko unormowany zakres partycypacji społecznej w zakresie wyrowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych.

## Zakres podmiotowy ustawy o rewitalizacji

Rewitalizacja w analizowanej ustawie została określona jako proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, realizowany w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie. Podmiotami zaangażowanymi w ten proces mają być tzw. interesariusze. Zasadniczym dokumentem programowym, który ma powstać w trakcie dokonywanych uzgodnień, jest gminny program rewitalizacji.

Kwestię katalogu podmiotów mogących uczestniczyć w rewitalizacji – interesariuszy, normuje art. 2 ust. 2 u.r., w którym wskazano przykładowy krąg osób, które mogą aktywnie wziąć udział w tym procesie, na co wskazuje użyty zwrot „w szczególności”. Interesariuszami mogą być zatem:

- a) mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczystości nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego;
- b) mieszkańcy gminy spoza obszaru rewitalizacji;
- c) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą;
- d) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne;
- e) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
- f) organy władzy publicznej;
- g) podmioty, inne niż wymienione w pkt 6, realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Wskazany powyżej katalog zdumiewa swoją różnorodnością. Podmiotami aktywnymi w obszarze zdegradowanym mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, w tym osoby prawa prywatnego i publicznego, np. jednostki samorządu terytorialnego, grupy osób czy jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Oznacza to, że pod względem zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych nie wprowadzono żadnych ograniczeń. Interesariuszami mogą być zatem wszelkie podmioty, które zamierzają przyczynić się do rewitalizacji wyznaczonego obszaru, nie ma znaczenia przy tym, czy będą to tzw. społecznicy, czy przedsiębiorcy, a także czy będą przedstawicielami pierwszego, drugiego, czy też trzeciego sektora. Taka formuła zakłada pełną otwartość i umożliwi aktywizację każdego, który zamierza się zaangażować. Można jednak zauważyć, że przykładowe wyliczenie akcentuje związek danych podmiotów z obszarem zdegradowanym, na co wskazuje więź zamieszkania, kumulowania swojej aktywności życiowej czy prowadzenia działalności gospodarczej (przedsiębiorcy) lub społecznie użytecznej (organizacje pozarządowe, np. stowarzyszenia i fundacje). Wydaje się więc naturalne, że zainteresowanymi będą przede wszystkim odbiorcy uchwalonych planów i programów. Potwierdza to art. 5 ust. 3 u.r. stanowiący, że w toku przeprowadzania rewitalizacji dąży się, aby wypowiedzieli się wszyscy interesariusze, o których mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1, 3 i 4 tej

ustawy. Nacisk jest zatem kładziony na mieszkańców oraz właścicieli i użytkowników nieruchomości wraz ze spółdzielniami mieszkaniowymi, wspólnotami mieszkaniowymi i stowarzyszeniami budownictwa społecznego obszaru rewitalizacji, a także przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą oraz inne podmioty działające społecznie na tym obszarze. W zamyśle ustawodawcy adresatami analizowanej ustawy są przede wszystkim podmioty, które bezpośrednio zostaną objęte środkami prawnymi podjętymi na podstawie ustawy. Należy tu nadmienić, że podobnie otwarta formuła partycypacji społecznej zauważalna jest w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie uczestnikiem obligatoryjnych (wnioski i uwagi) oraz fakultatywnych konsultacji społecznych może być potencjalnie każdy, choć zazwyczaj są nimi mieszkańcy terenu będącego przedmiotem władztwa planistycznego.

Należy pokreślić, że pojęcie „interesariusz” po raz pierwszy zostało użyte w regulacji rangi ustawowej. Dotychczas w polskim systemie prawnym termin ten był już kilkakrotnie stosowany, ale w aktach niższego rzędu, przede wszystkim w rozporządzeniach. Tu wyróżnia się Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 roku w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, gdyż w jego słowniczku zdefiniowano termin interesariusz (jest to osoba lub podmiot posiadający interes prawny albo faktyczny w sprawach interoperacyjności). W pozostałych aktach wykonawczych co najwyżej korzysta się z tego pojęcia bez nadawania mu konkretnego znaczenia. W podobnym charakterze termin ten występuje także w aktach wewnętrznych, w szczególności w programach rozwoju przyjmowanych w drodze uchwały Rady Ministrów (zob. Uchwała 165 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”) czy obwieszczenia (zob. Obwieszczenie ministra rolnictwa i rozwoju wsi z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”).

## Formy partycypacji społecznej

Rewitalizacja należy do zadań własnych gminy i zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 1 u.r. ma być prowadzona w sposób jawny i przejrzysty, z zapewnieniem aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie, co należy odczytywać jako otwarcie organów podstawowej jednostki samorządu terytorialnego na współudział społeczności lokalnej w tym procesie. Ustawa wypowiada się wprost w kwestii form partycypacji społecznej, przy czym wyliczenie to jest obszerne, wydaje się wręcz, że po raz pierwszy tak szeroko ujęte w polskim systemie prawnym. Wskazane działania zostały podzielone na dwie grupy, przy czym w pierwszej z nich znajduje się tylko jeden element – uwagi. Doniosłość tego instrumentu wyraża się chociażby w umożliwieniu składania ich zarówno w formie papierowej, jak i elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej. Zwłaszcza ten drugi sposób wydaje



się bardzo przyjazny dzięki łatwości zastosowania. Trudno jednoznacznie określić charakter prawny uwag. Stosując wnioskowanie z *argumentu a simili*, z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym można by wnosić, że powinny mieć charakter krytyczny, a ich celem mogłoby być zakwestionowanie dotychczasowego sposobu zagospodarowania obszaru. Takie rozumowania nie wydaje się do końca spójne, gdyż w tej ustawie istnieje jeszcze drugi rodzaj obligatoryjnych konsultacji społecznych – wnioski. Mają one charakter pozytywny w tym znaczeniu, że przedstawia się w nich pomysły, żądania czy inne potrzeby, które mają być uwzględnione w opracowywaniu projektów studium lub miejscowych planów. Tymczasem w ustawie o rewitalizacji brak odpowiednika tej instytucji, co więcej, uwagi znajdują się także w drugiej grupie, można by powiedzieć, kształtującej program rewitalizacji. Stąd należałoby wywodzić, że przedmiotem uwag może być zarówno krytyka istniejącego ładu, jak i sprawy ulepszenia czy lepszego zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej (por. art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego).

Z kolei w drugiej grupie ujęto szereg pojedynczych form partycypacji społecznej, do których należą: spotkania, debaty, warsztaty, spacer studyjny, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych. W wyliczeniu tym odnaleźć można odniesienie się do wypracowanych już na świecie, a także w Polsce środków, za pomocą których organy administracji publicznej uzyskują stanowiska podmiotów administrowanych, czy też wciągają ich w proces zarządzania (Biała, 2007; Healey, 2007; Kijowski, 2010; Kruś, 2013; Lorens, 2009; Ostaszewski, 2013, s. 167; Pawłowski, 2015; Suwaj, 2010 s. 59; Sanoff, 2000).

Mnogość wyliczonych form nie powinna dziwić ze względu na intencje ustawodawcy wyrażone w art. 5 ust. 3 u.r. Istotnym celem konsultacji jest bowiem uzyskanie opinii wszystkich interesariuszy związanych bezpośrednio z obszarem zdegradowanym. Mimo że co do zasady jego osiągnięcie graniczy z niemożliwością, to jednak zbliżenie się do tego wyniku należałoby ocenić jako ogromny sukces. Przy tym tak obszerne wyliczenie form partycypacji społecznej stanowi właściwe podejście do zagadnienia. Administracja publiczna działa tu w sferze niewładczej, a więc takiej, która oznacza spory zakres swobody w wyborze formy. W tym obszarze właściwe są działania o charakterze organizatorskim, w których dąży się do wykorzystania potencjału tkwiącego w podmiotach administrowanych. Tym samym tak szerokie otwarcie się na społeczność lokalną spełnia podstawowe zasady ustrojowe wyrażone w Konstytucji RP, zasadę pomocniczości i subsydiarności. Większa swoboda wynika z tego, że w tych działaniach nie dochodzi do ograniczenia praw i wolności jednostki, stąd zrezygnować można z rygorystycznego towarzyszącego poszczególnym prawnym formom działania administracji publicznej.

Ustawa o rewitalizacji nie tylko wprowadza wiele rodzajów partycypacji społecznej, ale ustanawia też pewne wymagania formalne związane z ich przeprowadzeniem. Po pierwsze, każde konsultacje społeczne wymagają skorzystania z co najmniej trzech ze wskazanych form. Przy tym obligatoryjnym elementem jest zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej. Z kolei przy wyborze form z drugiej grupy ustawodawca nie przyznał prymatu którejkolwiek z nich, pojawia się jedynie zastrzeżenie, że muszą być to co najmniej dwa działania. Należy tu zaznaczyć, że ograniczenie do dwóch rodzajów konsultacji z drugiej grupy jest właściwym

ujęciem, gdyż uwzględnia się w tym przypadku postulaty taniałości i sprawności administrowania, choć wybór określonej formy i sposób przeprowadzenia mogą wydłużyć postępowania.

Po drugie, termin na składanie uwag wynosi 30 dni od momentu powiadomienia o zamiarze przeprowadzania konsultacji społecznych, co w porównaniu z terminami składania uwag do studium i miejscowych planów jest jego wydłużeniem. Jednakże należałoby się zastanowić, czy rzeczywiście czas wskazany przez ustawodawcę jest odpowiednio długi. Ze względu na wiele podmiotów mogących uczestniczyć w tym procesie oraz dążenie do uzyskania stanowiska przez wszystkich mieszkańców obszaru rewitalizacji i właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości i podmiotów zarządzających nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze wskazany termin należy uznać za zbyt optymistyczny.

Po trzecie, co jest całkowicie wyjątkowe w polskim systemie prawnym, a jednocześnie ze względu na normowaną problematykę wydaje się niezbędne, ustawodawca wprowadził naczelną dyrektywę przeprowadzania różnych form partycypacji, którą jest komunikatywność. Oznacza to może nie całkowitą rezygnację z języka specjalistycznego, w tym prawnego i prawniczego, ale prymat języka etnicznego, a co za tym idzie i potocznego, a więc takiego, który będzie najbardziej zrozumiały dla uczestników danej formy partycypacji. W szczególności akcentuje się, że w dokumentach poddawanych konsultacjom nacisk kładzie się na sporządzanie zawartych w nich skrótów i zestawień w języku niespecjalistycznym. Nadto pożądanym elementem są wizualizacje, o ile jest to uzasadnione specyfiką konsultowanych treści. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje się wręcz, że treści poddawane konsultacjom powinny być przedstawiane w atrakcyjnej i zachęcającej interesariuszy do zaangażowania w konsultacje formie. Zamysłem ustawodawcy jest zatem przyciągnięcie i zainteresowanie jak najaktywniejszym włączeniem się w proces rewitalizacji. Tak zakreślone cele zachęcają organy gminy do twórczego podejścia, wykazania się inicjatywą. Nadto projekty dokumentów poddawanych konsultacjom społecznym, a także projekty dokumentów uwzględniające zmiany wprowadzone w wyniku tych konsultacji oraz informacje stanowiące podsumowanie ogłasza się na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej oraz, na żądanie osób zainteresowanych, udostępnia się w siedzibie urzędu gminy.

Po czwarte, zakończenie każdej z form konsultacji ma być zwieńczone pisemnym sprawozdaniem, które ustawodawca nazwał „informacją”. Ma ona zawierać dane o miejscu i czasie przeprowadzenia konsultacji społecznych, ich przebiegu oraz wszystkie uwagi złożone w postaci papierowej i elektronicznej (art. 6 ust. 3 pkt 1) wraz z ustosunkowaniem się do nich. Jak stwierdzono wprost w art. 6 ust. 7 u.r., ma stanowić podsumowanie przebiegu przeprowadzonych konsultacji. Wszystko to wskazuje na podobieństwa do dokumentu, który zazwyczaj sporządza się w takich okolicznościach – protokołu. Jednakże zapewne ze względu na chęć zaakcentowania jego odrębności oraz mniej formalny, a także procesowy charakter postanowiono zastosować inną terminologię. „Informacja” ma także dużą doniosłość formalnoprawną. Mianowicie zamieszczenie wyliczonych danych na stronie gminy w Biuletynie Informacji Publicznej, a dotyczących wszystkich przeprowadzonych form konsultacji społecznych, oznacza ich zakończenie.

Partycypacja społeczna to jednak nie tylko przeprowadzanie konsultacji społecznych określonych w art. 6 u.r., ale także inne działania, przede wszystkim o charakterze niewładczym, których celem jest zapewnienie uczestnictwa w zarządzaniu sprawami lokalnymi. Takim działaniami jest wskazane wprost w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.r. prowadzenie, skierowanych do interesariuszy, działań edukacyjnych i informacyjnych o procesie rewitalizacji, w tym o istocie, celach, zasadach prowadzenia rewitalizacji, wynikających z ustawy, oraz o przebiegu tego procesu.

Ideą przyświecającą wszystkim powyżej opisanym aktywnościom jest budowanie zaufania społecznego i zachęty do współuczestnictwa społeczności lokalnych w całym procesie rewitalizacji. Z tego powodu działania konsultacyjne, jeśli tylko jest to możliwe, powinny być prowadzone na obszarze rewitalizacji, a wyjątkowo w jego najbliższym sąsiedztwie (art. 6 ust. 10 u.r.). Takie podejście ma umożliwić i zachęcić szczególnie mieszkańców tego zdegradowanego obszaru do jak najaktywniejszego włączenia się w proces rewitalizacji. Zaufanie to ma pogłębić utworzenie Komitetu Rewitalizacji, który ma być forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji, nadto pełnić funkcję opiniodawczo-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Dopuszcza się przy tym powołanie osobnych Komitetów Rewitalizacji dla wyznaczonych podobszarów. Zasady wyznaczania składu oraz zasady ich działania ustala w drodze uchwały rada gminy, przy czym tak ustanowione mają zapewniać wyłanianie przez interesariuszy ich przedstawicieli. Dobrym zwyczajem będzie utworzenie takiego komitetu przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji, jednakże ustawa dopuszcza także jego powołanie w terminie 3 miesięcy do jego uchwalenia. Co ciekawe, przed podjęciem takiej uchwały rada gminy ma przeprowadzić konsultacje społeczne w tej sprawie. Gwarantem reprezentowania w Komitecie Rewitalizacji interesów interesariuszy jest art. 7 ust. 8 u.r. Mianowicie w przypadku, gdy Komitet Rewitalizacji zajmuje stanowisko w drodze głosowania, przedstawiciele gminy, gminnych jednostek organizacyjnych, w tym gminnych osób prawnych, nie biorą w nim udziału, jeżeli dotyczy ono projektów dokumentów, których opracowanie jest zadaniem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Z powyższego wynika, że organ ten o charakterze pomocniczym, opiniodawczo-doradczym, można uznać za dodatkową formę partycypacji społecznej.

## Ocena zakresu partycypacji społecznej na przykładzie Łodzi

Jednym z pierwszym miast w Polsce, które skorzystało z przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji, jest Łódź. Przedmiotem konsultacji był projekt uchwały rady miasta w Łodzi w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Łodzi, których pierwszy etap odbył się w dniach 26–28 listopada 2015 roku, a więc w miesiąc po wejściu w życie ustawy.

Konsultacje społeczne, zgodnie z najnowszymi zaleceniami ustawodawcy, były przeprowadzone w kilku formach, mianowicie spotkania otwartego z interesariuszami rewitalizacji, warsztatów (umożliwiających omówienie i ocenę propozycji wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji miasta Łodzi, a także wyrażenie opinii, propozycji i uwag oraz

składanie ich do protokołu), debaty publicznej (9 grudnia 2015 r.) oraz zbierania uwag, propozycji i opinii w formie papierowej i elektronicznej, z wykorzystaniem formularza konsultacyjnego. Rezultatem tych działań jest podjęcie przez Radę Miejską uchwały nr XXV/589/16 z dnia 10 lutego 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji miasta Łodzi. Następnie 30 marca 2016 roku podjęto uchwałę nr XXVII/678/16 w sprawie przystąpienia do sporządzenia Gminnego Programu Rewitalizacji miasta Łodzi, który obecnie jest procedowany. Do dnia 17 kwietnia 2016 roku został wyznaczony termin na zgłaszanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Z zestawienia opinii, propozycji i uwag złożonych przez interesariuszy rewitalizacji dotyczących wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Łodzi wraz ze stanowiskiem prezydenta Łodzi wynika, że formularz konsultacyjny wypełniło zaledwie 31 osób. Wśród opinii negatywnych, niektórych obszernych i wskazujących na pogłębioną analizę, zwrócono uwagę na istotne niedociągnięcia obranego działania. Przedmiotem krytyki było kilka kwestii (Raport z konsultacji społecznych). Podstawowym zarzutem stawianym przed zaproponowanym obszarem zdegradowanym i obszarem rewitalizacji był brak analiz, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.r. Są to bardzo istotne opracowania, przy tym ustawodawca wprost podkreślił, że wykorzystuje się w nich obiektywne i weryfikowalne mierniki i metody badawcze dostosowane do lokalnych uwarunkowań. Tymczasem przy wyznaczaniu procedowanych obszarów wykorzystano przede wszystkim dostępne analizy z lat wcześniejszych. Brakuje natomiast tak pierwszorzędного dokumentu jak strategia polityki społecznej, który dopiero jest przygotowywany<sup>1</sup>. Informacje na temat liczby osób korzystających z zasiłków (stałych, celowych, okresowych czy rodzinnych) czy mapa rozmieszczenia placówek dziennego wsparcia to jedna z wielu kwestii, które powinny wpływać na ustalenie granic analizowanych obszarów. Przy tym, zgodnie z art. 9 ust. 1 u.r., podstawą do wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w gminie jest stan kryzysowy z powodu występowania negatywnych zjawisk, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że w pierwszej kolejności muszą zaistnieć skrajne zjawiska w sferze społecznej, a dopiero później uwzględnia się inne negatywne uwarunkowania w sferze gospodarczej, środowiska, przestrzenno-funkcjonalnej lub technicznej. Tu pojawia się zarzut, że w procedowanym projekcie logika ustawodawcy została odwrócona, tzn. negatywne zjawiska w sferze przestrzenno-funkcjonalnej i technicznej uznano za priorytetowe, a naprawa stosunków społecznych zesłała na dalszy plan (Uwaga nr 22 do Raportu z konsultacji społecznych..., s. 15). W odpowiednich dokumentach strategicznych brakuje stosownej analizy tego zjawiska społecznego i jego wymiaru terytorialnego.

---

<sup>1</sup> W 2015 r. konsultacjom społecznym został poddany projekt „Polityki Społecznej 2020+ dla miasta Łodzi” (dokument z 2 grudnia 2014 r.) uwzględniający m.in.: rozkład przestrzenny osób korzystających z zasiłków stałych, celowych, okresowych, jak również rodzinnych; rozkład osób korzystających z pomocy polegającej na dożywianiu; rozmieszczenie placówek dziennego wsparcia w stosunku do przestrzennej dystrybucji występowania problemów. Także analizy występowania przestępczości w Łodzi pokazują, że w ramach obszaru zdegradowanego należałoby rozważyć uwzględnienie również innych rejonów miasta.

Powyższy zarzut uwidacznia zagrożenia formalne przystępowania do wytyczania obszarów zdegradowanych. Brak odpowiednich analiz uniemożliwia *de facto* podjęcie poprawnej uchwały o przystąpieniu do zakreślenia tych obszarów w sposób określony przez ustawodawcę. Oznacza to, że w trybie nadzoru legalności podjętych działań może okazać się, że brak było przesłanek do jej uchwalenia. Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z art. 13 u.r. uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, a zatem wywołuje skutki w sferze zewnętrznej, w tym może ograniczyć prawa i obowiązki adresatów niepowiązanych z administracją publiczną, co nakazuje tym rzetelniej badać podstawy prawne takich działań. Brak analiz może oznaczać, że obszar został wyznaczony arbitralnie, co uzasadniałoby podjęcie działań zarówno przez wojewodę, jako organ nadzoru, jak i każdego, którego interes prawny został naruszony taką uchwałą (Ustawa, 1990, art. 101, ust. 1). Co więcej, gminny program rewitalizacji musi zawierać m.in. szczegółową diagnozę obszaru rewitalizacji, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.r., obejmującą analizę negatywnych zjawisk w sferze społecznej oraz lokalnych potencjałów występujących na terenie tego obszaru. Brak stosownych analiz może wręcz skutkować niepowodzeniem całego procesu. Z powyższego wynika, że dane przedstawione w dokumentach uzasadniających wyznaczenie obszaru zdegradowanego i rewitalizacji muszą być odpowiednio szczegółowe, by móc stwierdzić, czy określone granice odpowiadają faktycznemu występowaniu problemów społecznych. Nadto propozycja przedstawionych do konsultacji obszarów wymaga wyteżonej, wcześniejszej pracy diagnostycznej, gdyż jest to wieloletnie przedsięwzięcie, które powinno zostać oparte na właściwych podstawach.

Tymczasem, jak wprost podniesiono w uwadze nr 23, miasto na prawach powiatu Łódź posiada część takich informacji (Uwaga nr 22 do Raportu z konsultacji społecznych..., s. 22). Jest to przede wszystkim „Strategia rozwiązywania problemów społecznych w mieście Łodzi na lata 2011–2015” (Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Łodzi), analiza o charakterze obowiązkowym, oraz obecnie uchwalane nowe opracowanie „Polityka Społeczna 2020+”, którego proces tworzenia został zapoczątkowany Zarządzeniem nr 152/VII/14 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 22 grudnia 2014 roku. Zgodnie z art. 16b ustawy o pomocy społecznej (2004) gmina opracowuje strategię rozwiązywania problemów społecznych, która zawiera w szczególności diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią oraz określa cele strategiczne projektowanych zmian, kierunki niezbędnych działań, sposób jej realizacji, ram finansowych czy wskaźników realizacji działań. Nadto w zakresie samorządowego planowania strategicznego mieści się przygotowywanie także wielu innych dokumentów, w tym programów wspierania rodziny i rozwoju pieczy zastępczej, programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, gminnego programu przeciwdziałania narkomanii, gminnego i powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, powiatowego programu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy (Sierpowska, 2014). Z powyższego wynika, że każda gmina powinna dysponować stosownymi danymi, na podstawie których w pełni świadomie i poprawnie mogłaby wyznaczyć obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji.

Częściowo do powyższych dokumentów nawiązuje art. 12 u.r. stwierdzający, że jeżeli w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub innym dokumencie strategicznym dotyczącym rozwoju gminy, przyjętym uchwałą rady gminy, określono obszary charakteryzujące się cechami obszarów zdegradowanych, o których mowa w ustawie, to dopuszcza się podjęcie uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji bez konieczności sporządzenia i załączenia diagnozy, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.r. W takim przypadku do wniosku o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji załącza się informację o spełnieniu wymagań, o których mowa powyżej. Tu warto przytoczyć materiały pomocnicze przygotowane przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju obejmujące najczęściej zadawane pytania dotyczące stosowania ustawy o rewitalizacji. Wskazano w nich m.in. warunki pozwalające na skorzystanie z trybu określonego w art. 12 ustawy o rewitalizacji:

1. „Przed wszystkim wyznaczenie obszaru musi nastąpić w dokumencie strategicznym gminy przyjętym uchwałą rady gminy. (...) Możliwe jest również wskazanie kilku takich dokumentów łącznie, jeżeli pozwalają one na wyznaczenie obszarów.
2. Dane zawarte w tych dokumentach muszą pozwalać na wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na podstawie przesłanek, o których mowa w art. 9 i 10 u.r. Muszą to zatem być dane dotyczące negatywnych zjawisk i ich koncentracji w rozumieniu powołanych przepisów.
3. Informacja załączona do wniosku o wyznaczenie obszarów powinna w sposób pełny i jednoznaczny wskazywać na dokumenty, na podstawie których oparto wnioski, w tym na zawarte w nich dane – tak, aby możliwa była weryfikacja poprawności decyzji gminy” (Zestawienie najczęściej zadawanych pytań i odpowiedzi).

Kolejny zarzut, jaki pojawia się w uwagach, dotyczy przesłanek objęcia uchwałą wyznaczającą obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji wprowadzenia zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze rewitalizacji i prawa pierwokupu. W przedstawionym do konsultacji projekcie zdecydowano, że miasto nie będzie korzystało z tego pierwszego instrumentu, natomiast skorzysta z prawa pierwokupu. Przed wszystkim podnoszono, że kwestia ta nie była poddana konsultacjom, a w projekcie brak uzasadnienia nieskorzystania z pierwszego instrumentu. W szczególności argumentowano, że brak wprowadzenia zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy może zniweczyć założone do osiągnięcia cele (Uwaga nr 23 do Raportu z konsultacji społecznych...). Słowem wstępu należy zaznaczyć, że kwestia ta jest o wiele bardziej złożona, gdyż fakt, że gmina nie skorzystała z instrumentu unormowanego art. 11 ust. 5 pkt 2 u.r., nie oznacza, że nie może przeciwdziałać powstawaniu nowej zabudowy czy zmiany sposobów użytkowania budynków lub ich części na podstawie innych przepisów, przede wszystkim na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niemniej, ze względu na treść art. 11 ust. 5 pkt 2 u.r. formalnie brak nieustanowienia takiego zakazu oznacza, że niemożliwe jest wystąpienie niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu obszaru rewitalizacji, pogłębiających niekorzystne zjawiska, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.r., albo że pokrycie przedmiotowego obszaru planami miejscowymi jest na tyle duże, że nie zagraża realizacji celu



rewitalizacji. Reasumując, skorzystanie bądź też nieskorzystanie z instytucji ograniczających prawo własności ze względu na możliwość ingerencji w podstawowe prawa człowieka powinno być co najmniej uzasadnione.

Ostatnia kwestia podniesiona w niniejszym opracowaniu dotyczy zakresu udziału w rewitalizacji przedstawicieli społeczności lokalnej, gdyż z ustawy wynika, że udział w niej mają wziąć niemalże wszyscy mieszkańcy. Tymczasem na spotkaniu otwartym w Łodzi 3 grudnia 2015 roku o godz. 17.30, na którym po zaprezentowaniu przedmiotu konsultacji przystąpiono do pracy w ośmiu grupach, łącznie uczestniczyło 46 osób (poszczególne grupy liczyły od 4 do 8 osób). Z kolei w debacie publicznej 9 grudnia 2015 roku wzięło udział 55 osób. Ponieważ procedowany obszar obejmuje 4,5% Łodzi i jest zamieszkiwany przez 19% wszystkich mieszkańców, oznacza to, że w pierwszym etapie uczestniczyła zaledwie garstka zainteresowanych.

## Podsumowanie

Ustawa o rewitalizacji zapewnia szeroki zakres partycypacji społecznej przy wyprawdaniu ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych. Aby osiągnąć ten cel, ustawodawca nie tylko wprowadził do tego aktu prawnego wiele form konsultacji społecznych, zauważalna jest ich różnorodność, ale także zdecydował, że przy realizacji zadań ustawowych wykorzystać należy co najmniej trzy z nich. Przy tym obligatoryjnie należy skorzystać ze zbierania uwag w postaci papierowej lub elektronicznej. O doniosłości konsultacji poczynają administracji publicznej świadczy również sam fakt wyodrębnienia rozdziału poświęconego partycypacji społecznej. Dotychczas obowiązek zasięgnięcia opinii społeczności lokalnych unormowany był w pojedynczych artykułach poszczególnych ustaw i nie stanowił tak wyraźnej i jednoznacznej dyrektywy dla organów władzy publicznej przy realizacji ich zadań. Chcąc pokreślić doniosłość nowej jakości przy administrowaniu, wprowadzono do języka prawnego nowe określenie na zakres podmiotów uczestniczących w tworzeniu programu rewitalizacji – interesariusz. Jego rozumienie jest szerokie i odpowiada powszechnemu znaczeniu. Jest nim podmiot (osoba fizyczna lub prawna), który może wpływać na działania danej organizacji oraz pozostaje pod wpływem efektów tych działań.

Mimo stworzenia szerokich ram prawnych do zarządzania z udziałem społeczeństwa, dokonanie konsultacji w duchu ustawy to spore wyzwanie. Jest to szczególnie widoczne na przykładzie Łodzi, gdzie rzeczywista liczba podmiotów uczestniczących przy wyznaczaniu obszaru zdegradowanego i rewitalizacji jest zdecydowanie niereprezentatywna. Ustawa o rewitalizacji budzi zatem nadzieję na poprawę, ale szybkie procedowanie niekoniecznie oddaje intencje ustawodawcy, którego założeniem było uwzględnianie niemalże wszystkich interesariuszy w działaniach naprawczych. Korzystając zatem z nowych instrumentów prawnych, zadbać należy o to, by nie ograniczyć się jedynie do formalnego spełnienia wymogów ustawowych umożliwiających podjęcie legalnych działań, ale wykorzystać nowe uprawnienia zgodnie z intencjami projektodawców. Jednym ze środków służących osiągnięciu tych celów jest prezentowanie konsultowanych treści w sposób ułatwiający ich zrozumienie. Sam ustawodawca wskazuje, że w przypadku,

gdy jest to uzasadnione specyfiką konsultowanych treści, należy korzystać z wizualizacji, a dokumenty poddawane konsultacjom sporządzać w języku niespecjalistycznym. Nie może być bowiem tak, że formułowanie merytorycznych opinii będzie zastrzeżone tylko dla osób mających wiedzę ekspercką. Stąd, aby rzeczywiście dotrzeć do jak największej liczby interesariuszy, należy zadbać nie tylko o rozbudowane środki informacyjne, ale wręcz o atrakcyjne formy prowadzenia dialogu.

Reasumując, ustawa o rewitalizacji jest nową regulacją, uważnie więc należy przyglądać się, w jaki sposób organy podstawowych jednostek samorządu terytorialnego wdrażają jej postanowienia. Należy jednak ostrożnie podchodzić do krytyki zaprezentowanych działań, gdyż w początkowym okresie samorządu dopiero „uczą się” właściwie stosować nowe przepisy. Niemniej warto zadbać o to, by w kolejnych latach udział społeczności lokalnych, w tym samym zainteresowanych, był znaczący i doprowadził do ich aktywizacji oraz warto obserwować przygotowanie i wdrażanie wzorcowych modeli rewitalizacji finansowanych z budżetu centralnego.

## Literatura

- Biała, W. (red.). (2007). *Top Down/Bottom Up 11. Kongres PlaNet: Partycypacja społeczna w kształtowaniu przestrzeni miejskiej w rewitalizacji Pragi Północ i Żoliborza*. Warszawa: Kongres PlaNet.
- Healey, P. (2007). *Collaborative Planning Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver: UBC Press.
- Lorens, P. (2009). Participatory planning for urban regeneration – the Polish experience. W: M. Schrenk, V.V. Popovich, D. Engelke, P. Elisei (red.), *14th International Conference on Urban Planning, Regional Development and Information Society-Strategies, Strategies, Concepts and Technologies for Planning the Urban Future*. Sitges–Schwechat: CORP.
- Ostaszewski, K. (2013). *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Sanoff, H. (2000). *Community Participation Methods in Design and Planning*. New York–Chichester–Weinheim–Brisbane–Singapore–Toronto: John Wiley and Sons.
- Sierpowska, I. (2014). Komentarz do art. 16(b) ustawy o pomocy społecznej. W: I. Sierpowska (red.), *Pomoc społeczna. Komentarz, LEX 2014*.

### Artykuły w czasopismach naukowych

- Kijowski, D.R. (2010). Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne. *Samorząd Terytorialny*, 1–2, 9–22.
- Kruś, M. (2013). Warsztaty charette jako formuła rozstrzygnięcia o warunkach zabudowy. *Studia Prawa Publicznego*, 2, 173–181.
- Pawłowski, S. (2015). Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1, 203–217.
- Suwaj, P.J. (2010). Udział społeczeństwa w decydowaniu publicznym – oblicza partycypacji społecznej w polityce publicznej w zakresie inwestycji drogowych. *Samorząd Terytorialny*, 1–2, 59–72.

### Publikacje prasowe

- Bs, (2016). *20 miast przygotowuje wzorcowe modele rewitalizacji*, 2 kwietnia. Pobrane z: <http://wiadomosci.onet.pl/warszawa/20-miast-przygotuje-wzorcowe-modele-rewitalizacji/njkknh>,
- Wrzesień, A. (2016). *Powstaną wzorcowe modele rewitalizacji miast*, 2 kwietnia. Pobrane z <http://zyroskop.info.pl/2016/03/powstana-wzorcowe-modele-rewitalizacji-miast>.



### Źródła normatywne

- Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. T.j. Dz.U. 2016, poz. 446.
- Ustawa z 9.10.2015 października o rewitalizacji. Dz.U. 2015, poz. 1777.
- Ustawa z 27.03.2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. T.j. Dz.U. 2015, poz. 199 z późn. zm.
- Ustawa z 14.06.1960 Kodeks postępowania administracyjnego. T.j. Dz.U. 2016, poz. 23.
- Ustawa z 12.03. 2004 o pomocy społecznej. T.j. Dz.U. 2015, poz. 163.
- Uchwała nr 239 Rady Ministrów z 13.12.2011 w sprawie przyjęcia koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. M.P. 2012, poz. 252.
- Uchwała 165 Rady Ministrów z 12.08.2014 w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”. M.P. 2014, poz. 787.
- Obwieszczenie ministra rolnictwa i rozwoju wsi z 7.08.2009 w sprawie Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”. M.P. 2009, nr 51, poz. 739 ze zm.
- Uchwała Rady Miasta Łodzi z 10.02.2016 nr XXV/589/16 sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji miasta Łodzi. Dz. Urz. woj. łódzkiego z 14 marca 2016 r., poz. 1197.
- Zarządzenie nr 152/VII/14 Prezydenta Miasta Łodzi z 22.12.2014 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu „Polityki Społecznej 2020+ dla Miasta Łodzi – Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych”, [http://www.uml.lodz.pl/samorzad/konsultacje\\_spoeczne/konsultacje\\_spoeczne\\_projektu\\_polityki\\_spoecznej\\_2020\\_dla\\_miasta\\_lodzi\\_\\_strategii\\_rozwiazywania\\_problemw\\_spoecznych/](http://www.uml.lodz.pl/samorzad/konsultacje_spoeczne/konsultacje_spoeczne_projektu_polityki_spoecznej_2020_dla_miasta_lodzi__strategii_rozwiazywania_problemw_spoecznych/) (dostęp: 17.04.2016).

### Inne źródła

- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Łodzi, [http://bip.uml.lodz.pl/\\_plik.php?id=28756&PHPSESSID](http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=28756&PHPSESSID) (dostęp: 17.04.2016).
- Raport z konsultacji społecznych dotyczących projektu uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Miasta Łodzi z 28.01.2016.
- [http://uml.lodz.pl/rewitalizacja/konsultacje\\_spoeczne\\_dotyczace\\_projektu\\_uchwaly\\_w\\_sprawie\\_wyznaczenia\\_obszaru\\_zdegradowanego\\_i\\_obszaru\\_rewitalizacji/raoport\\_z\\_konsultacji](http://uml.lodz.pl/rewitalizacja/konsultacje_spoeczne_dotyczace_projektu_uchwaly_w_sprawie_wyznaczenia_obszaru_zdegradowanego_i_obszaru_rewitalizacji/raoport_z_konsultacji) (dostęp: 17.04.2016).
- Zestawienie najczęściej zadawanych pytań i odpowiedzi do ustawy o rewitalizacji, [https://www.mr.gov.pl/rewitalizacja#Zestawienie\\_najczestiej\\_zadawanych\\_pytan\\_i\\_odpowiedzi\\_do\\_ustawy\\_o\\_rewitalizacji](https://www.mr.gov.pl/rewitalizacja#Zestawienie_najczestiej_zadawanych_pytan_i_odpowiedzi_do_ustawy_o_rewitalizacji) (dostęp: 17.04.2016).

### Cytowanie

- Pawłowski, S. (2016). Ustawa o rewitalizacji a zakres partycypacji społecznej – wyzwania i zagrożenia. *Acta Politica Polonica*, 2 (36), 77–89. DOI: 10.18276/ap.2016.36-06.



# Ustawa metropolitalna szansą dla Szczecina? Procesy suburbanizacyjne niejawnym argumentem politycznym

KATARZYNA MOLSKA<sup>1</sup>  
MONIKA KRZESZEWSKA<sup>2</sup>

Uniwersytet Szczeciński, Instytut Politologii i Europeistyki

<sup>1</sup> e-mail: k.molska(at)op.pl

<sup>2</sup> e-mail: tinaa(at)gazeta.pl

**Słowa kluczowe** suburbanizacja, frekwencja, Obszar Metropolitalny Szczecina

## Abstrakt

Artykuł opiera się na analizie zmian frekwencji w wyborach samorządowych w latach 2002–2014, jak również zmianie liczby ludności uprawnionej do głosowania na wybranym obszarze województwa zachodniopomorskiego. Nacisk położony na Szczecin oraz przylegające do jego granic powiaty wynika z przynależności miasta do obszaru metropolitalnego. Skupienie się właśnie na tym obszarze jest nieprzypadkowe i ściśle związane z przepływem ludności. Powzięta analiza ma na celu próbę znalezienia odpowiedzi na pytania: jaki wpływ na frekwencję mają zmiany podyktowane przepływem ludności do gmin ościennych Szczecina i czy gminy ościenne dużych miast przyciągają jednostki świadome polityczne? Jednocześnie przyjęto hipotezę: im bardziej zaawansowany proces suburbanizacyjny w dotychczasowych strukturach zamieszkania, tym mniejsza partycypacja wyborcza.

## Is Metropolitan Act a chance for Szczecin? Suburbanization processes – implicit political argument

### Keywords

suburbanisation, frequency, Szczecin Metropolitan Area

### Abstract

Article is based on the analysis of changes in turnout in local elections in the years 2002–2014, as well as the change of the population entitled to vote on the selected area of West Pomeranian Province. Located emphasis on the city of Szczecin and adjacent to the boundaries of the districts, according to the membership of Szczecin metropolitan area. Focus precisely on this area is not accidental, and closely related to the movement of the population. Adopted analysis is to attempt to find answers to the questions: what impact on attendance are changes dictated by the flow of population to the neighboring municipalities of Szczecin? Is municipalities neighboring big cities attract individuals who are conscious political? At the same time they adopted a hypothesis: the more advanced the process of suburbanization in the existing structures of the residence of the lower electoral participatio.

Artykuł ma na celu przybliżenie pojęcia frekwencji wyborczej oraz zjawisk jej towarzyszących w wyborach samorządowych od 2002 do 2014 roku, takich jak suburbanizacja i migracja wewnątrzwojewódzka. Obszar objęty analizą, o którym będzie mowa, jest ściśle powiązany z gminami ościennymi Szczecina, jak i ze Szczecińskim Obszarem Metropolitalnym (SOM).

Akt legitymizacji władzy jest istotną częścią życia społecznego. Niestety, jak pokazują rzeczywistość, partycypacja obywateli w elekcjach jest stale na niezadowalającym poziomie. Społeczeństwo zapomina, jak ważne jest uczestnictwo w wyborach. Analizując osiąganą frekwencję w krajowych elekcjach, można odnieść wrażenie, że społeczeństwo polskie nie korzysta z niewyobrażalnego egalitaryzmu demokracji, zapominając o roli suwerena (Kraświec, 2015, s. 44). Jeśli chodzi o znaczenie frekwencji wyborczej, to opinie są podzielone. Zdaniem części badaczy utrzymująca się na niskim poziomie decyduje o legitymizacji wybranej władzy. Waldemar Wojtasik zwraca uwagę na możliwość politycznej ekspresji za pośrednictwem uczestnictwa w wyborach (2012, s. 110).

Zjawisko, które inicjuje zmiany, jest podyktowane m.in. ruchem migracyjnym w obrębie miasta lub województwa<sup>1</sup>. Adam Płoszaj wyszczególnia szybkie tempo przyrostu liczby ludności przemieszczającej się w okolice największych miast jako jeden z procesów demograficznych i nazywa to procesem żywiołowej suburbanizacji (2014, s. 41). Joanna Małek tłumaczy to zjawisko jako „decentralizację obszarów zurbanizowanych, które łączą się z migracją ludności na peryferiach miast przy jednoczesnym zachowaniu bezpiecznej odległości i możliwości szybkiego przemieszczenia się z miejsca zamieszkania do pracy” (2011, s. 433). Krzysztof Olechnicki i Paweł Załęcki twierdzą, że styczności przestrzenne, jakie zachodzą między jednostką lub grupą społeczną, prowadzą do zainicjowania więzi społecznych (2004, s. 207).

Za obszar metropolitalny w rozumieniu ustawy z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych uznaje się spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą województwa lub sejmiku województwa, charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkałą przez co najmniej 500 000 mieszkańców (Ustawa, 2015, art. 5). W skład związku

<sup>1</sup> Migracje ludności to przemieszczenia ludności związane ze zmianą miejsca zamieszkania (pobytu stałego lub czasowego) połączone z przekroczeniem granicy administracyjnej podstawowej jednostki terytorialnej. Migracją jest oczywiście także zmiana kraju zamieszkania. Migracją jest zatem zmiana gminy zamieszkania lub w przypadku gminy miejsko-wiejskiej przeniesienie się z terenów miejskich do wiejskich tej gminy, lub odwrotnie (migracja wewnętrzna). W ramach migracji wewnętrznych wyróżnia się migracje międzywojewódzkie, czyli przemieszczenia ludności z jednego województwa do innego, wewnątrzwojewódzkie, czyli zmiany miejsca zamieszkania w obrębie tego samego województwa, międzypowiatowe, czyli przemieszczenia ludności z jednego powiatu do innego, i wewnątrzpowiatowe, czyli zmiany miejsca zamieszkania w obrębie tego samego powiatu. Klasyfikując migracje wewnętrzne według charakteru administracyjnego obszarów, między którymi miała miejsce wędrówka, rozróżniamy następujące kierunki migracji: ze wsi do miast, z miast na wieś, z miast do miast, ze wsi na wieś (dotyczy obszarów wiejskich, a nie konkretnych miejscowości wiejskich) (*Migracje...*, 2003, s. 21–22). Zmiany w stanie liczby ludności, tzw. przyrost rzeczywisty, spowodowane są dwoma rodzajami procesów demograficznych – ruchem naturalnym (zobrazowanym przyrostem naturalnym – różnicą między urodzeniami i zgonami) oraz ruchem wędrówkowym (zobrazowanym saldem migracji – różnicą między ludnością napływową a odpływową). Ujemny przyrost rzeczywisty ludności jest wynikiem ujemnego przyrostu naturalnego oraz ujemnego salda migracji. Składniki bilansu ludności (przyrost naturalny, saldo migracji i przyrost rzeczywisty) odmiennie kształtowały się w zachodniopomorskich miastach i wsiach. Dodatnie wartości składników występowały na wsi, w miastach – ujemne (*Ludność, ruch naturalny...*, 2013, s. 18).

metropolitalnego wchodzi gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego i powiaty, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach takiego obszaru (Ustawa, 2015, art. 1, ust. 2, pkt 1–2). Ważne jest, żeby jednostki należące do obszaru metropolitalnego wykazywały się jednorodnością układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe (Ustawa, 2015, art. 4, ust. 2, pkt 3). Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie: kształtowania ładu przestrzennego; rozwoju obszaru związku; publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku<sup>2</sup>; współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku oraz promocji obszaru metropolitalnego (Ustawa, 2015, art. 12, ust. 1, pkt 1–5).

Fundamentem metodologicznym, na jakim opieramy artykuł, jest metoda ilościowa w ujęciu komparatywnym. Połączenie tych dwóch metod pozwala na usystematyzowanie zebranych danych oraz przeprowadzenie wielowymiarowej analizy. Badanie poziomu partycypacji wyborczej najczęściej sprawdza się na zmiennych kwantyfikowalnych (March, Stoker, 2006, s. 258). Ponadto zastosowano subiektywizację<sup>3</sup> oraz analizę jednego szczególnego zjawiska. To pozwoliło na postawienie hipotezy: im bardziej zaawansowany proces suburbanizacyjny w dotychczasowych strukturach zamieszkania, tym mniejsza partycypacja wyborcza. Wraz z hipotezą nawiązują się pytania: jaki wpływ na frekwencję mają zmiany podyktowane przepływem ludności do gmin ościennych miasta Szczecina i czy gminy ościenne dużych miast przyciągają jednostki świadome polityczne?

6 lipca 2005 roku dokonano rejestracji stowarzyszenia pod nazwą Samorządowe Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej w Szczecinie (Monitor Sądowy, 2005, s. 35). Na potrzeby niniejszego artykułu tę datę uznajemy za początek inicjatywy mającej na celu doprowadzenie do powstania SOM. W protokole z walnego zgromadzenia, które miało miejsce 19 maja 2008 roku, czytamy, że obszary dużych miast i gmin do nich przylegających z czasem będą potrzebowały wspólnego zarządzania (SSWR, 2008, s. 1–2). Początkowo do SSWR należały: miasto Szczecin; Stargard; gmina Kobylanka; gmina Dobra (Szczecińska); Police; gmina Kołbaskowo; Świnoujście i Nowe Warpno (SSWR, 2008, 2008a, 2008b, 2008c). W 2012 roku w skład SOM wchodziły już: miasto Szczecin; miasto i gmina Stargard (do 31 grudnia 2015 r. Stargard Szczeciński); miasto i gmina Police; miasto Świnoujście; miasto i gmina Goleniów; miasto i gmina Gryfino; gmina Dobra (Szczecińska); gmina Kołbaskowo; miasto i gmina Stepnica; gmina Kobylanka; gmina Stare Czarnowo; gmina Nowe Warpno. W 2012 roku liczba wszystkich mieszkańców należących do SOM wynosiła 687 467 osób, co dawało 40% ogółu wszystkich mieszkańców

<sup>2</sup> Szczeciński Obszar Metropolitalny realizuje swoje zadania w zakresie publicznego transportu zbiorowego w postaci podmiejskiej linii autobusowej z Dobrą Szczecińską, działającej od 1 stycznia 2015 r., na biletach ZDiTM. W planach jest również stworzenie Szczecińskiej Kolei Metropolitalnej. Wzmianki o projektach i powzięciu odpowiednich kroków w tej sprawie pojawiły się w maju 2015 r. Zgodnie z planami SKM ma funkcjonować od 2021 r. Według władz miasta może być to alternatywą dla mieszkańców, bowiem będzie uzupełniać istniejący układ komunikacyjny oparty na transporcie tramwajowym i autobusowym (więcej: Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Szczecin).

<sup>3</sup> Proces upodmiotowienia jakiegoś zjawiska, obiektu, poglądu, prawdy itp., polegający na odnoszeniu zewnętrznych elementów i ich właściwości do indywidualnych, stronniczych (subiektywnych) cech, właściwości i sposobów postrzegania rzeczywistości przez podmiot poznający (Olechnicki, Załęcki, 2004, s. 208).

województwa zachodniopomorskiego. W roku 2014 liczba ta wynosiła 692 191, czyli 40,35% ogółu mieszkańców Pomorza Zachodniego.

**Tabela 1.** Stan ludności w miastach powiatowych należących do SOM w wybranych latach wyborczych

	2002	2006	2010	2014	2015
Szczecin	415 117	409 068	410 245	407 180	407 043
Goleniów	22 443	22 399	22 874	22 747	22 718
Stargard	71 321	70 453	70 110	68 922	68 376
Gryfino	21 735	21 514	21 726	21 565	21 519
Police	34 492	34 274	34 087	33 404	33 364

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z stat.gov.pl.

Analizując założenia prof. Marka Dutkowskiego, z perspektywy czasu jednak można się nie zgodzić, że to tylko mit o odpływie ludności z miast na obszary peryferyjne w obrębie miasta (SSWR, 2008, s. 1–2). Na przestrzeni lat 2002–2015 widzimy, że z samego Szczecina wyemigrowało ponad 8 tys. osób. Kolejnym miastem w tym zestawieniu, które straciło mieszkańców na rzecz gmin ościennych, był Stargard z liczbą 2945 osób mniej oraz Police, które straciły ponad tysiąc mieszkańców.

Jedynie w przypadku wyborów samorządowych widać przewagę powiatów ziemskich nad grodzkimi. Od 2002 do 2014 roku średnio 430 625 osób zdecydowało się wziąć udział w wyborach. Partycypacja na takim poziomie pozwoliła uzyskać 47,60% oddanych głosów. Frekwencja w miastach na prawach powiatów w tym samym okresie była niższa o 9,68%. Jednocześnie jest to jedyny raz w elekcjach krajowych, kiedy to powiaty ziemskie uzyskały wyższą partycypację od średniej wojewódzkiej o 5,74%. Zwyczajowo sytuacja była odwrotna – w wyborach prezydenckich, parlamentarnych i do europarlamentu to powiaty grodzkie osiągały średnio o 3,32% wyższą frekwencję (Molska, 2015, s. 117).

**Tabela 2.** Frekwencja wyborcza w gminach ościennych Szczecina w wyborach samorządowych w latach 2002–2014 (%)

	Gmina	2002	2006	2010	2014
Powiat policki	Miasto Szczecin	32,15	42,85	37,47	35,35
	Police	36,38	43,00	44,23	41,02
	Dobra (Szczecińska)	59,91	49,43	52,97	41,60
	Kołbaskowo	38,97	49,64	52,00	45,10
Powiat gryfiński	Stare Czarnowo	68,69	61,73	66,30	64,42
Powiat stargardzki	Kobylanka	61,34	58,68	57,45	57,17
Powiat goleniowski	Goleniów	37,12	41,38	40,58	38,84

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z pkw.gov.pl.

Wymienione w tabeli 2 powiaty wpisują się w schemat zwiększonej aktywności wyborców w wyborach samorządowych. Wraz ze wzrostem liczby mieszkańców gmin ościennych Szczecina można zauważyć wzrost partycypacji mieszkańców w wyborach. Należy przypomnieć, że zmianę w trendzie migracyjnym z miasta na wieś obserwuje się mniej więcej od 2002 roku (*Ludność, ruch naturalny...*, 2011, s. 37–42). Analizując dane dotyczące frekwencji mieszkańców gmin Police, Dobra (Szczecińska), Kołbaskowo, Stare Czarnowo, Kobylanka i Goleniów, które to należą do gmin o charakterze miejsko-wiejskim, jak również wiejskim, widać jak wraz ze wzrostem liczby osób uprawnionych do głosowania (tab. 3) wzrasta frekwencja. Gmina Goleniów mimo napływu nowych mieszkańców nie do końca wpisuje się w schemat wzrostu frekwencji. Wyraźnie można również zauważyć, że miasto Szczecin na tle gmin ościennych ma każdorazowo niższy udział mieszkańców w wyborach. Gminą o stale najwyższej frekwencji z analizowanych gmin jest Stare Czarnowo. Osiągana wartość w porównaniu ze Szczecinem jest wyższa średnio o 28,26 p.p., a największa przewaga jest w roku 2002 – 36,54 p.p. różnicy. W 2006 roku różnica wyniosła jedynie 18,88 p.p., kolejne dwie elekcje przypadające na lata 2010 i 2014 ustabilizowały ją na poziomie 28,83 i 28,77 p.p.

**Tabela 3.** Liczba osób uprawnionych do głosowania w gminach ościennych Szczecina w wyborach samorządowych w latach 2002–2014

	2002	2006	2010	2014
Miasto Szczecin	321 478	323 777	318 488	311 339
Gmina Police	31 120	32 219	32 299	32 183
Gmina Dobra	6 715	8 979	12 001	14 549
Gmina Kołbaskowo	5 422	6 654	7 932	8 679
Gmina Stare Czarnowo	2 926	2 990	3 065	3 117
Gmina Kobylanka	2 429	2 866	3 389	3 955
Gmina Goleniów	24 736	26 029	27 115	28 332

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z [pkw.gov.pl](http://pkw.gov.pl).

Najwyższy przyrost osób uprawnionych do głosowania odnotowała gmina Dobra (Szczecińska) – 7834. Gminy Goleniów i Kołbaskowo zanotowały zmianę *in plus* o 3596 i 3257 osób. Miasto Szczecin w analizowanym przedziale czasowym zanotowało spadek o 10 139 osób.

W związku z tym, że w artykule podniesiono kwestie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, warto nawiązać do innych gmin mieszczących się w tym obszarze, jednak niemających bezpośredniego sąsiedztwa ze Szczecinem. Gminy wymienione w tabeli 4 swoją lokalizacją nawiązują do miejsc związanych z obszarem prawie nadmorskim i nadmorskim. Chodzi tu o dostęp do Morza Bałtyckiego poprzez Zalew Szczeciński czy Zatokę Pomorską. Są to gminy, które podobne jak gminy należące do pasa nadmorskiego charakteryzują się stale wysoką, a niekiedy i najwyższą frekwencją w Polsce nie tylko w wyborach samorządowych, ale także w pozostałych.

**Tabela 4.** Frekwencja w wyborach samorządowych w latach 2002–2014 w wybranych miastach powiatów kamieńskiego, goleniowskiego i polickiego (%)

	Gmina	2002	2006	2010	2014
	Miasto Świnoujście	40,46	45,76	45,54	40,29
Powiat kamieński	Międzyzdroje	50,96	46,45	46,41	44,95
Powiat goleniowski	Stepnica	56,18	47,70	49,39	42,42
Powiat policki	Nowe Warpno	71,69	60,83	60,32	48,57

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z pkw.gov.pl.

Mimo że gmina Stepnica należy do powiatu goleniowskiego, jej odległość jest na tyle duża od miasta powiatowego, że nie pozwala na uznanie jej za gminę ościenną. Bardziej pasuje stwierdzenie, że jest to gmina sąsiadująca. Ujmując to w szerokim kontekście, skutkuje to znacznym odseparowaniem dzielnic mieszkaniowych od terenów przemysłowych (Jałowiecki, Szczepański, 2006, s. 28). W tym konkretnym przypadku gmina Stepnica jest miejscem przeznaczonym do mieszkania z możliwością działalności rekreacyjnej, a przestrzeń przemysłowa skupia się na obszarze gminy Goleniów.

**Tabela 5.** Liczba uprawnionych do głosowania w gminach ościennych Świnoujścia w wyborach samorządowych w latach 2002–2014

	2002	2006	2010	2014
Miasto Świnoujście	33 480	33 660	33 486	33 034
Gmina Międzyzdroje	5 400	5 401	5 523	5 434
Gmina Stepnica	3 626	3 778	3 879	3 906
Gmina Nowe Warpno	1 261	1 320	1 356	1 332

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z pkw.gov.pl.

Pierwsze, co się nasuwa, to różnica w kwestiach przepływu ludności. W gminach Świnoujście, Międzyzdroje, Stepnica i Nowe Warpno nie ma znaczących zmian w liczbie osób uprawnionych do głosowania. Na tle gmin ościennych miasta Szczecina zmiany te są niezauważalne. Jak podkreśla Manuel Castells, na strukturalną całość składa się kilka elementów. Należą do nich lokalizacje wytwórcze, reprodukcja siły roboczej, organizacje instytucjonalne, centra kulturowe. Składa się to na klasyczny układ centrum–peryferie (Jałowiecki, Szczepański, 2006, s. 30–33). Taki układ jasno widać na przykładzie gminy Goleniów. To w niej jest zlokalizowana strefa przemysłowa określana mianem Goleniowskiego Parku Przemysłowego, będąca właśnie czymś w rodzaju peryferii, a bliskość miasta powiatowego Goleniowa można określić mianem centrum. Pozostałe lokalizacje stref przemysłowych najczęściej są wyznaczone przy dużych skupiskach ludzkich, które często pokrywają się ze średnimi i/lub dużymi miastami. Taka sytuacja dotyczy chociażby Stargardu, który swoją wielkością i strefami podmiejskimi mógłby z powodzeniem być w starym układzie administracyjnym miastem wojewódzkim.



Przykładem gmin, które najlepiej obrazują zmiany i przepływ ludności, są Dobra (Szczecińska), Kołbaskowo, Police oraz Kobylanka.

**Tabela 6.** Migracja wewnątrzwojewódzka na przykładzie gmin powiatu polickiego i gminy Kobylanka w latach 2002–2015 (liczba ludności)

Gmina	2002	2006	2010	2014	2015
Dobra (Szczecińska)	8 473	11 630	15 441	18 866	19 532
Kołbaskowo	7 480	8 820	10 100	11 142	11 469
Police	6 420	6 818	7 447	7 846	7 884
Kobylanka	3 168	3 574	4 218	4 815	4 923

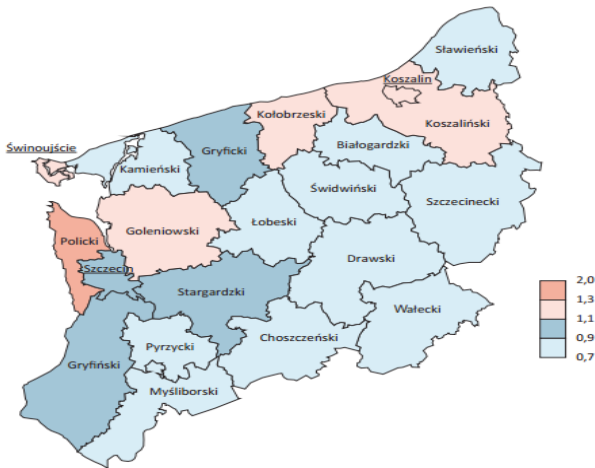
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z stat.gov.pl.

Z raportu końcowego dotyczącego opracowania wskaźników monitorowania miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w zakresie rozwoju budownictwa mieszkaniowego wynika, że od początku 2004 roku do końca 2013 ze Szczecina do gmin strefy zewnętrznej MOF<sup>4</sup> migrowało 17,9 tys. osób, co stanowiło ok. 45% ogółu ludności, która w tym okresie wymeldowała się z pobytu stałego w Szczecinie. Spośród tych osób aż 8,3 tys. zameldowało się na pobyt stały na terenie gminy wiejskiej Dobra (Szczecińska), w gminie wiejskiej Kołbaskowo było to 3 tys. osób. W gminie miejsko-wiejskiej Police wartość ta osiągnęła 2600 nowych mieszkańców. Na nowe miejsce zamieszkania Goleniów obrało 2,5 tys. osób. W tym samym dziesięcioletnim okresie na teren miasta Szczecin napłynęło na pobyt stały łącznie 37,3 tys. osób, choć saldo tej migracji wyniosło tu minus 2,2 tys. osób (*Opracowanie wskaźników...*, 2015, s. 120).

Wszelkie badania potwierdzają jednak, że uczestnictwo wyborcze powoli staje się polem aktywności wyższych warstw społecznych, co w konsekwencji prowadzi do nierównej reprezentacji. Niska partycypacja niższych warstw czy struktur społecznych skutkuje brakiem możliwości spełnienia ich oczekiwań. Tworzy się pewnego rodzaju konflikt. Taka sytuacja prowadzi do nierównego politycznego wpływu (Cześnik, 2009, s. 3–5). Nie można jednoznacznie stwierdzić, że wraz ze wzrostem wykształcenia wzrasta świadomość społeczna obywateli. „Można wszakże być bardzo wykształconym i pozostać politycznym analfabetą” (Sartori, 1994, s. 139). Oczywiście, poziom wykształcenia społeczeństwa odgrywa niebagatelną rolę, choćby ze względu na łatwiejszy udział w samym akcie głosowania. Jednostki pochodzące z niższych lub upośledzonych warstw społecznych napotykają na różne przeszkody. Jednym z przykładów może być problem z dalekim dojazdem do punktu głosowania i związane z tym koszty.

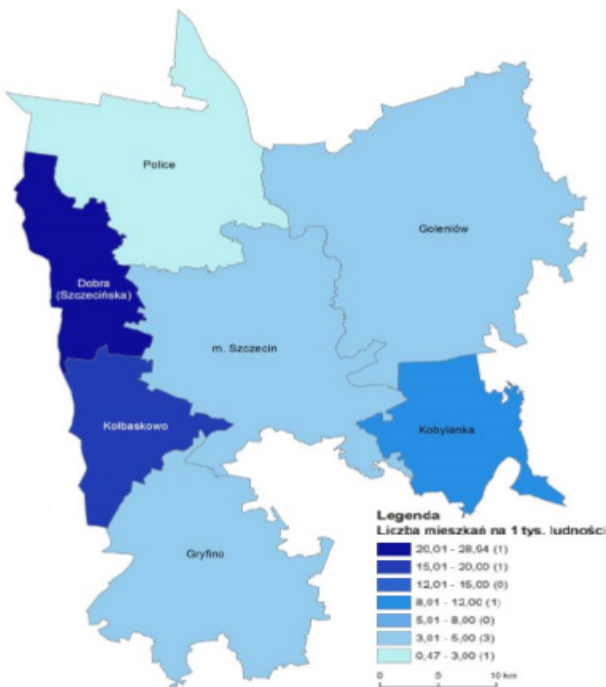
Według badania z 2011 roku liczba osób dojeżdżających ze strefy zewnętrznej MOF Szczecina do pracy w mieście wynosiła 6,1 tys., co dawało 63,1 osoby na 1000 mieszkańców strefy zewnętrznej MOF w wieku produkcyjnym. Najwięcej osób dojeżdżało do pracy w Szczecinie z gmin miejsko-wiejskich Police (1,6 tys.) i Gryfino (1,4 tys.) oraz gminy wiejskiej Dobra (Szczecińska) – 1,1 tys. Najwyższą wartość wskaźnika liczby osób wyjeżdżających do pracy

<sup>4</sup> MOF – miejski obszar funkcjonalny.



Mapa 1. Współczynnik atrakcyjności migracji. Mapa w wersji kolorowej dostępna na: [www.wnus.edu.pl/ap](http://www.wnus.edu.pl/ap)

Źródło: Urząd Statystyczny w Szczecinie, *Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie zachodniopomorskim w 2013 roku*, s. 137.



Mapa 2. MOF Szczecina – liczba mieszkań oddawanych rocznie do użytkowania na 1 tys. ludności w latach 2004–2013. Mapa w wersji kolorowej dostępna na: [www.wnus.edu.pl/ap](http://www.wnus.edu.pl/ap)

Źródło: GUS, *Opracowanie wskaźników monitorowania miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w zakresie rozwoju budownictwa mieszkaniowego, na poziomie NTS 5 (gminy)*, s. 122.

w Szczecinie na 1 tys. ludności w wieku produkcyjnym notowano w gminach wiejskich: Kołbaskowo, Dobra (Szczecińska) i Kobylanka, odpowiednio 106,3, 92,0 i 88,5 (*Opracowanie wskaźników...*, 2015, s. 120).

Powracając do hipotezy oraz postawionych pytań, autor stwierdza, że im bardziej zaawansowany proces suburbanizacyjny w dotychczasowych strukturach zamieszkania, tym mniejsza partycypacja wyborcza. Ma to swoje odzwierciedlenie w zjawisku nazywanym *pull-push*. Dokładniej można powiedzieć, że wraz z przyciąganiem nowych mieszkańców do wymienionych gmin ościennych wzrasta frekwencja na tych terenach. Pokazuje to, że nowe miejsce osiedlenia sprzyja nawiązywaniu więzi społecznych, a wraz z tym dostrzega się szansę na przekonanie innych członków społeczności o wartości działania na rzecz wspólnej sprawy. Postulowanie takiej teorii pozwala na stwierdzenie, że gminy ościenne Szczecina przyciągają jednostki świadome politycznie. Z tym wiążą się zmiany we frekwencji. Jak wykazano powyżej, zachodzi zależność między zmianą liczby ludności a frekwencją na obszarach miejsko-wiejskich i wiejskich.

## Literatura

- Cześniak, M. (2009). *Partycypacja wyborcza Polaków*. Warszawa: Instytut Spraw publicznych.
- Jałowiecki, B., Szczepański, M.S. (2006). *Miasto i przestrzeń. W perspektywie socjologicznej*. Warszawa: Scholar.
- Krastwe, I. (2015). *Demokracja: przepraszamy za usterki*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- March, D., Stoker, G. (red.). (2006). *Teorie i metody w naukach politycznych*. Kraków: WUJ.
- Molska, K. (2015). Analiza frekwencji w wyborach samorządowych na tle pozostałych elekcji. Studium przypadku Pomorza Zachodniego. W: P. Antkowiak (red.), *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia i perspektywy rozwoju*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM.
- Olechnicki K., Załęcki, P. (2004). *Słownik Socjologiczny*. Toruń: Graffiti BC.
- Płoszaj, A. (2014). Samorząd lokalny wobec przemian demograficznych. W: J. Makowski (red.), *Instytut Idei*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Sartori, G. (1994). *Teoria demokracji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wojtasik, W. (2012). Wybrane uwarunkowania aktywności wyborczej. W: D. Karnowska, J. Nocoń (red.), *Obywatel instytucje władza na przełomie XX i XXI wieku (109–123)*. Toruń: Wydawnictwo MADO.

### Artykuły w czasopismach naukowych

- Małek, J. (2011). Historyczne i współczesne uwarunkowania procesów suburbanizacji. *Przestrzeń i Forma*, 16, 231–242.

### Publikacje elektroniczne

- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Szczecin, projekt pn. Wzmacnianie obszaru funkcjonalnego poprzez integrację transportu publicznego na obszarze Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, [http://bip.um.szczecin.pl/chapter\\_11086.asp?soid=30FDF4B8FF044AA285933D0CEB408F5F](http://bip.um.szczecin.pl/chapter_11086.asp?soid=30FDF4B8FF044AA285933D0CEB408F5F) (dostęp: 14.11.2016).
- Dmochowska, H. (red.). (2003). *Migracje wewnętrzne ludności 2002*. Warszawa: GUS Zakład Wydawnictw Statystycznych.
- Kurlej, Z. (red.). (2015). *Opracowanie wskaźników monitorowania miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w zakresie rozwoju budownictwa mieszkaniowego, na poziomie NTS 5 (gminy)*. Jachranka: Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS.
- [http://szczecin.wyborcza.pl/szczecin/1,34959,17941487,Miejska\\_kolej\\_to\\_nie\\_fikcja\\_\\_Ekspertyzy\\_gotowe\\_\\_Trzy.html?disableRedirects=true](http://szczecin.wyborcza.pl/szczecin/1,34959,17941487,Miejska_kolej_to_nie_fikcja__Ekspertyzy_gotowe__Trzy.html?disableRedirects=true) (dostęp: 25.05.2016).
- <http://www.gs24.pl/wiadomosci/szczecin/art/4968916,szczecińska-kolej-metropolitalna-ruszy-w-2021-dzis-podpisano-umowe,id,t.html> (dostęp: 25.05.2016).
- Urząd Gminy w Dobrej (Szczecińskiej), wydział spraw obywatelskich, Dobra (Szczecińska) 2015.

Urząd Gminy w Kołbaskowie, wydział spraw obywatelskich, Kołbaskowo 2015.

Urząd Miasta w Policach, wydział spraw obywatelskich, Police 2015.

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych. Dz.U. 2015, poz. 1890.

### Informacje i opracowania statystyczne

Monitor Sądowy i Gospodarczy nr 156/2005 (2248) – pozycja 86638), 28 maja 2016 r. Pobrano z: <https://ems.ms.gov.pl/msig/przekladaniemonitorow>.

Protokół z walnego zgromadzenia SSWR z dnia 10 października 2008 roku, 29 maja 2016 r. Pobrano z: [http://som.szczecin.pl/SOM/chapter\\_104026.asp?soid=E8579B4E65A3402C88652A7A4D99D1B3](http://som.szczecin.pl/SOM/chapter_104026.asp?soid=E8579B4E65A3402C88652A7A4D99D1B3).

Protokół z walnego zgromadzenia SSWR z dnia 19 maja 2008 roku, 29 maja 2016 r. Pobrano z: [http://som.szczecin.pl/SOM/chapter\\_104026.asp?soid=E8579B4E65A3402C88652A7A4D99D1B3](http://som.szczecin.pl/SOM/chapter_104026.asp?soid=E8579B4E65A3402C88652A7A4D99D1B3).

Protokół z walnego zgromadzenia SSWR z dnia 20 czerwca 2008 roku, 29 maja 2016 r. Pobrano z: [http://som.szczecin.pl/SOM/chapter\\_104026.asp?soid=E8579B4E65A3402C88652A7A4D99D1B3](http://som.szczecin.pl/SOM/chapter_104026.asp?soid=E8579B4E65A3402C88652A7A4D99D1B3).

Protokół z walnego zgromadzenia SSWR z dnia 24 lipca 2008 roku, 29 maja 2016 r. Pobrano z: [http://som.szczecin.pl/SOM/chapter\\_104026.asp?soid=E8579B4E65A3402C88652A7A4D99D1B3](http://som.szczecin.pl/SOM/chapter_104026.asp?soid=E8579B4E65A3402C88652A7A4D99D1B3).

Szczeciński Obszar Metropolitalny, 29 maja 2016 r. Pobrano z: [http://www.som.szczecin.pl/SOM/chapter\\_104000.asp](http://www.som.szczecin.pl/SOM/chapter_104000.asp)

Wronkowska, R. (red.). (2011). *Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie zachodniopomorskim w 2010 roku*. Szczecin: Urząd Statystyczny.

Wronkowska, R. (red.). (2014). *Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie zachodniopomorskim w 2013 roku*. Szczecin: Urząd Statystyczny.

## Cytowanie

Molska, K., Krzeszewska, M. (2016). Ustawa metropolitalna szansą dla Szczecina? Procesy suburbanizacyjne niejawnym argumentem politycznym. *Acta Politica Polonica*, 2 (36), 91–100. DOI: 10.18276/ap.2016.36-07.

# Jednostka pomocnicza jako forma partycypacji społecznej

ROBERT RAJCZYK

Uniwersytet Śląski w Katowicach  
Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa  
e-mail: robert.rajczyk(at)us.edu.pl

**Słowa kluczowe** samorząd terytorialny, decentralizacja, jednostki pomocnicze, subsydiarność, wspólnota lokalna

**Abstrakt** Artykuł prezentuje analizę ewolucyjnych zmian w funkcjonowaniu jednostek pomocniczych tworzonych w polskich gminach. Zawiera również rozważania dotyczące wzmocnienia ich znaczenia w ustroju wewnętrznym gminy. Przedmiotem badań jest także rola jednostek pomocniczych jako czynnika wzrostu poziomu partycypacji społecznej wspólnot lokalnych. Z uwagi na uwarunkowania ustrojowe artykuł koncentruje się jedynie na jednostkach pomocniczych tworzonych w gminach oraz miastach na prawach powiatu. Rozważania nie obejmują jednostek pomocniczych – dzielnic miasta stołecznego Warszawy, ze względu na ich specyficzny charakter prawny.

## A sub-territorial unit as a form of social participation

**Keywords** self-government, subsidiarity, sub-territorial unit, decentralization, community

**Abstract** The working paper presents the analysis of sub-territorial unit in Poland from the utilitarian point of view. It also includes potential perspectives for such form of social participation in local society. The core idea consists of sub-territorial units in communities and municipalities due to the provisions of the law. The analysis excludes the sub-territorial units in Warszawa – capital city of Republic of Poland because of their unique status provided by the dedicated law. Besides that, the working paper includes the question about the problem of the local communities' activity and participation in the public sphere.

## Wprowadzenie

Koncepcja funkcjonowania jednostek pomocniczych gmin oraz miast na prawach powiatu (gmin wykonujących zadania powiatu) może być uznana za przykład emanacji w praktyce zasady subsydiarności. Pomocniczość legła u podstaw przemian ustrojowych w restytucji samorządu

terytorialnego w Polsce już w roku 1990, choć Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (EKSL) dopiero trzy lata później (Krasnowolski, 2012, s. 8). Wspomniany dokument definiuje zadania samorządu terytorialnego i wskazuje wytyczne co do ich realizacji. „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności” (Europejska Karta Samorządu Lokalnego, 1994, art. 4, ust. 3). W dalszej części EKSL mowa jest o tym, że „społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie”. Cytowane powyższe zapisy umożliwiają zatem, jak należy przypuszczać, tworzenie takich jednostek, które będą mogły samodzielnie realizować zadania publiczne. W tym miejscu pojawia się jednak niewątpliwie kwestia podmiotowości prawnej jednostek tworzonych na podstawie inkryminowanych przepisów. W literaturze przedmiotu dominują dwa poglądy w kwestii cywilnoprawnego statusu jednostek pomocniczych związane z przyznaniem im osobowości prawnej lub jej odmową. Wydaje się jednak, iż wyposażenie jednostek pomocniczych w podmiotowość prawną doprowadziłoby, jak słusznie zauważa M. Szyrski (2008), do sytuacji tworzenia przez gminę jednostek z własnymi organami uchwałodawczymi i wykonawczymi, czyli, jak należy przypuszczać, kolejnych szczebli samorządu terytorialnego (Szyrski, 2008, s. 24), o których nie ma mowy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego ustawa zasadnicza wskazuje gminę, delegując na ustawodawcę możliwość tworzenia innych jednostek samorządu regionalnego i lokalnego (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 1997, art. 164, ust. 1).

Historia funkcjonowania jednostek pomocniczych w Polsce wiąże się z restytucją samorządu terytorialnego dokonaną w roku 1990. W okresie poprzedzającym przełom ustrojowy 1989 roku w kilku miastach: Warszawie, Łodzi, Krakowie i Wrocławiu istniały dzielnice jako pomocnicze jednostki administracyjne. Odległą i bogatą tradycję na terenie gmin wiejskich mają sołectwa – „podstawowa forma organizacji życia zbiorowego na wsi” (Kulesza, Węgrzyn, 2006, s. 14). Obecnie w Polsce funkcjonuje ponad 40,5 tys. sołectw. Obowiązujące przepisy prawne nie przewidują tworzenia jednostek podziału pomocniczego – jednostek pomocniczych w powiatach (z wyjątkiem miast na prawach powiatu) oraz województwach. Podział pomocniczy ma zatem charakter służebny wobec organów działających w ramach zasadniczego podziału państwa. Na szczególną uwagę zasługuje w tym miejscu podział pomocniczy właściwy dla miasta stołecznego Warszawa. Zgodnie z ustawą o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Ustawa, 1994) miasto było związkiem komunalnym, a zatem w gminach warszawskich mogły być tworzone jednostki pomocnicze i jednostki niższego stopnia (Augustyniak, 2010, s. 27–28). M. Augustyniak zaznacza jednak, iż w świetle ustawy z dnia 15 marca 2002 roku obligatoryjność tworzenia jednostek pomocniczych – dzielnic dotyczy wyłącznie tego typu jednostek, co oznacza obowiązywanie w zakresie tworzenia innych jednostek przepisów ustawy o samorządzie gminnym (Ustawa, 1990). Z perspektywy historycznej warto również zwrócić uwagę na fakt, iż do wejścia w życie ustawy z dnia 29 września 1995 roku o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym

oraz niektórych innych ustaw ustawodawca przewidział zamknięty katalog jednostek pomocniczych, ograniczając go enumeratywnie do sołectw, dzielnic miejskich i osiedli. Obecny katalog ma charakter otwarty, choć wymieniono sołectwa, dzielnice, osiedla i miasta, a w pozostałym zakresie dopuszczona została możliwość tworzenia jednostek pomocniczych innych niż te ujęte przez ustawodawcę w ustawie o samorządzie gminnym.

## Ustrój wewnętrzny

Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określa jego organ stanowiący w statucie. Konstytucja zatem ceduje władztwo w tym przedmiocie na gminę, przy czym nie wymienia enumeratywnie obligatoryjnych kategorii ani także nie wskazuje na hierarchiczną relację jednostek pomocniczych względem siebie. Ustawa o samorządzie gminnym sankcjonuje jedynie podmiot, w gestii którego znajduje się tworzenie jednostek pomocniczych. Jest nim organ stanowiący, który dokonuje takiej czynności prawnej na mocy uchwały, po uprzednich konsultacjach z mieszkańcami lub też na ich wniosek. Oznacza to, iż jednostka pomocnicza nie ma możliwości samodzielnego powołania się i jest jednostką pomocniczą rady gminy, a nie organu wykonawczego, co determinować ma odbiór społeczny. Błędne zatem jest utożsamianie jednostek pomocniczych jako swoistych delegatur urzędu gminy. Zakres zadań i tryb wyboru organów jednostek pomocniczych w myśl obowiązującego ustawodawstwa określa statut. W tej materii organy stanowiące gmin stosują różne rozwiązania w odniesieniu do zakresu wykonywanych zadań przez jednostki pomocnicze, cedując np. na sołtysa – monokratyczny organ sołectwa – wykonywanie zadań z zakresu ewidencji ludności czy też niektórych czynności związanych z działalnością organu podatkowego, jakim jest wójt/burmistrz/prezydent miasta.

## Efektywność funkcjonowania

Oceniając skuteczność funkcjonowania jednostek pomocniczych, wskazać należy na zróżnicowany i podnoszony powyżej zakres zadań uzależniony od trybu postępowania przyjętego w statucie gminy. Uwzględniając jednak charakter jednostek pomocniczych, podkreślić należy, iż z uwagi na więzi społeczne efektywność funkcjonowania jednostek pomocniczych mierzona m.in. aktywnością mieszkańców jest odwrotnie proporcjonalna do wielkości jednostki. Poziom aktywności społeczności lokalnej może być także warunkowany monokratycznym charakterem organu wykonawczego. Personalizacja stanowiska sołtysa w korelacji z wielkością jednostki pomocniczej – sołectwa, sprzyja aktywizacji społeczności lokalnej m.in. poprzez komunikowanie bezpośrednie.

Doświadczenia funkcjonowania jednostek pomocniczych wskazują jednak, iż jednostka pomocnicza jako forma aktywizacji społeczności lokalnej nie w pełni realizuje swoją funkcję w odniesieniu do partycypacji społecznej, czego dowodzą m.in. dostępne powszechnie dane dotyczące niskiej frekwencji w wyborach do rad jednostek pomocniczych. W zakresie progów frekwencyjnych gminy dysponują dowolnością. Przykładem są Tychy – miasto na prawach, gdzie istnienie jednostki pomocniczej – rady osiedla – uzależnione jest od procentowanego udziału



mieszkańców w wyborach do tejże. Nie bez znaczenia zarówno w odniesieniu do aktywności obywatelskiej w ramach jednostek pomocniczych, jak i udziału w wyborach do ich organów, pozostaje również poziom wiedzy mieszkańców na temat funkcjonowania samorządu terytorialnego. O niezbyt znaczącym zainteresowaniu funkcjonowaniem samorządu terytorialnego świadczą także dane frekwencyjne obejmujące kolejne wybory do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów.

Niski poziom zaangażowania społecznego w działalność jednostek pomocniczych wynikać może również ze struktury finansowania działalności tych jednostek, których plany budżetowe stanowią załączniki do uchwał budżetowych rad gmin, a same jednostki nie mają władztwa w zakresie ich konstruowania oraz uchwalania. Stąd też brak możliwości planowania przez nie inwestycji. Jednostki pomocnicze mogą jedynie wnioskować o takowe do organu stanowiącego. Ponadto, poziom nakładów finansowych dotyczących jednostki pomocniczej może być uzależniony od liczebności jednostki pomocniczej. Takie zróżnicowanie wysokości planu finansowego obserwuje się m.in. w Krakowie.

Próbą rozwiązania problemu finansowania inwestycji w jednostkach pomocniczych jest ustawa o funduszu sołeckim, której zastosowanie pociąga za sobą konieczność terminowego podjęcia określonej uchwały w tym przedmiocie przez organ stanowiący. Oznacza to fakultatywność oraz roczne obowiązywanie takiej uchwały, gdyż w sytuacji niewyodrębnienia funduszu sołeckiego także należy podjąć stosowną uchwałę w tym przedmiocie. W ustawie wyraźnie jest mowa o sołectwach jako beneficjentach przeznaczonego im funduszu, a zatem możliwość wydzielenia środków na podstawie algorytmu opisanego w ustawie dotyczy gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich, na terenie których utworzono sołectwa, choć podział na jednostki pomocnicze wiejskie czy miejskie jest jedynie umowy i historyczny, ponieważ ustawa o samorządzie gminnym pozostawia organowi stanowiącemu gminy dowolność w tym zakresie. Perspektywa zwrotu z budżetu państwa części wydatków poniesionych z tytułu utworzenia funduszu sołeckiego stanowić może dla gmin asumpt do zmian w statutach gmin w celu utworzenia sołectw. O przeznaczeniu środków z funduszu sołeckiego decydują mieszkańcy sołectwa podczas zebrania wiejskiego, przy czym ich decyzja jest wiążąca dla wójta, który odpowiada za wydatkowanie środków finansowych.

W tym miejscu należy zwrócić także uwagę na funkcjonowanie jednostek pomocniczych Warszawy, których tworzenie jest obligatoryjne i wynika z ustawy dotyczącej miasta stołecznego. Rady dzielnic stanowią jednak wyjątek w skali kraju przede wszystkim ze względu na swój charakter oraz zakres wykonywanych zadań i umocowanie prawne organu wykonawczego. Ponadto, wybory do rad dzielnic zarządzane są na zasadach określonych w Kodeksie wyborczym (Ustawa – Kodeks wyborczy, 2011), a nie w statutach gmin, jak w przypadku jednostek pomocniczych tworzonych fakultatywnie. Warunkuje to odmienny poziom frekwencji wyborczej. Stąd też niniejsze rozważania nie obejmują problematyki tworzenia oraz funkcjonowania jednostek pomocniczych miasta stołecznego Warszawy. Zakres zadań publicznych, które realizują dzielnice Warszawy enumeratywnie, wskazano w tzw. ustawie warszawskiej.



## Aktywizacja społeczności lokalnych

Próba instytucjonalnego zaktywizowania lokalnych społeczności w celu podniesienia poziomu zaangażowania w funkcjonowanie wspólnot samorządowych był projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw opracowany w ramach Forum Debaty Publicznej przy Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej. Przedłużonemu przez prezydenta projektowi ustawy nadano bieg legislacyjny w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej. Przeprowadzono pierwsze czytanie, wysłuchanie publiczne, Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej utworzyła także podkomisję nadzwyczajną do rozpatrzenia przedłożenia prezydenckiego. Jednakże ze względu na brak ciągłości legislacyjnej przedłożenie prezydenta zakończyło swoją ścieżkę legislacyjną na wskazanym powyżej etapie.

Projekt przewidywał uruchomienie szeregu narzędzi służących wzrostowi aktywności obywatelskiej. Do najistotniejszych rozwiązań projektu ustawy z punktu widzenia omawianej w niniejszym artykule tematyki zaliczyć należy: stowarzyszenia i komitety aktywności lokalnej oraz obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, jak również wzrost znaczenia konsultacji społecznych, w tym wprowadzenie wysłuchania publicznego.

Pierwsza z wymienionych powyżej form aktywizacji społeczności lokalnej ma związek z możliwością realizacji zadań w sferze publicznej dotychczas niemożliwej dla jednostek pomocniczych. Stowarzyszenie aktywności lokalnej uznać można za nową formułę prawną nieobecną jak dotąd w polskim porządku prawnym. To forma pośrednia pomiędzy stowarzyszeniem zwykłym – rejestrowanym u właściwego terytorialnie starosty a stowarzyszeniem rejestrowanym sądownie w Krajowym Rejestrze Sądowym. Ta ostatnia droga wykorzystywana była przez aktywistów jednostek pomocniczych do realizacji zadań publicznych, m.in. z obszaru współpracy z organizacjami pozarządowymi. Komitety aktywności lokalnej to z kolei umożliwienie miejscowym społecznościom realizacji zadań inwestycyjnych, po zakończeniu których komitety ulegać mają rozwiązaniu z mocy prawa. Obie te inicjatywy mogą być traktowane jako uzupełnienie funkcjonujących już inicjatyw lokalnych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Ustawa, 2003, art. 19b). Do obu tych rozwiązań istotne zastrzeżenia przedstawiła Rada Ministrów. W odniesieniu do stowarzyszeń aktywności lokalnej podnoszony był zarzut dotyczący zakresu uprawnień. „Projekt ustawy wprowadza *de facto* nowy typ stowarzyszeń, które mają szersze uprawnienia niż stowarzyszenia zwykłe. Zastrzeżenie to jest tym bardziej istotne, że zakres przyznawanych uprawnień nie pokrywa się z zakresem obowiązków – a wręcz przeciwnie prowadzi do sytuacji, gdzie tworzonym stowarzyszeniom przyznaje się więcej uprawnień, a mniej obowiązków – w stosunku do stowarzyszeń zwykłych” (*Stanowisko Rządu*, druk nr 1699). Opinia rządowa kwestionowała również proponowany w ustawie tryb udzielania dotacji na realizację zadań publicznych do wysokości 100 tys. euro z pominięciem przepisów o zamówieniach publicznych. „Do danego trybu powierzania realizacji zadań publicznych nie będą miały zastosowania również przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego (...) dotyczące konkursowego trybu wyłaniania realizatora zadania publicznego. W kontekście obowiązujących

rozwiązań, które umożliwiają organizacjom pozarządowym ubieganie się o wykonywanie zadań publicznych w otwartych konkursach powstaje wątpliwość dotycząca proponowanych zmian”.

Projekt prezydencki nie przewidywał jednak radykalnych zmian w funkcjonowaniu jednostek pomocniczych. Należy jednak uznać, że stwarzał warunki do zwiększenia ich aktywności. Tak właśnie traktować można treść artykułu obligującą do uzasadnienia przez radę gminy uchwały o odmowie utworzenia jednostki pomocniczej na wniosek mieszkańców, jak również zapewnienie możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę odmowną. Obecnie obowiązujące przepisy tego rodzaju rozwiązań nie przewidują. Podkreślenia wymaga ponadto fakt, iż decyzja odmowna organu stanowiącego posiada niewątpliwie wymiar polityczny, gdyż może być interpretowana jako odrzucenie woli potencjalnych wyborców.

W omawianym projekcie zwrócono jednak uwagę na tworzenie jednostek pomocniczych „z uwzględnieniem więzi społecznych i kulturowych, jak również jednorodnego układu urbanistycznego, infrastruktury technicznej lub charakteru zabudowy” (*Projekt ustawy*, 2014, art. 47, ust. 5). Doprecyzowanie tego aspektu kreacji jednostek pomocniczych można traktować jako uelastycznienie takiej możliwości bez determinowania historycznym lub geograficznym charakterem danego obszaru. Ponadto stanowiło to niewątpliwie odniesienie do ustawy o samorządzie gminnym, która w przedmiocie ustalania granic gminy uwzględnia powyższe uwarunkowania.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym fakultatywnie tworzone w gminach jednostki pomocnicze nie wydają decyzji administracyjnych, przez co, jak się wydaje, swoim charakterem bardziej przypominają organ konsultacyjno-doradczy niż instytucję, która rozwiązuje bieżące problemy. Zarządzają, co prawda, mieniem komunalnym, ale jedynie w zakresie określonym przez organ stanowiący gminy w statucie jednostki. Taki stan rzeczy może być uznany za niewyczerpujący zasady subsydiarności, która przewiduje delegowanie zadań na najniższy możliwy szczebel, przede wszystkim z uwzględnieniem społeczeństwa obywatelskiego. Działalność jednostek pomocniczych gminy należy uznać za przejaw takiegoż. Zatem dekoncentracja winna pociągać za sobą uprawnienie do wydawania decyzji administracyjnych, co przewidywał omawiany projekt prezydencki, przy czym odnosił on to do miast na prawach powiatu i tworzenia przez nie dzielnic z jednakowym zakresem zadań publicznych. Było to zatem nawiązanie do sytuacji prawnej dzielnic miasta stołecznego Warszawy.

## Dalsza dekoncentracja

Projekt zakładał także ustawowe poszerzenie kompetencji jednostek pomocniczych: „Do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej należących do właściwości gminy, rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej albo przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej” (*Projekt ustawy*, 2014). Uznać to należy niewątpliwie za przykład dekoncentracji. Wzmocnieniem znaczenia jednostek pomocniczych w lokalnym systemie władzy było także przyznanie im w projekcie prezydenckim prawa inicjatywy uchwałodawczej do rady gminy. Obecnie taka możliwość, ale tylko w odniesieniu do grup mieszkańców, zawarowana jest w statusach niektórych gmin. Bieg

prawny takiej inicjatywy jest także sankcjonowany przedmiotową uchwałą organu stanowiącego. Tym samym proponowane przyznanie takiego uprawnienia jednostkom pomocniczym po pierwsze zyskuje umocowanie prawne, po wtóre zaś stanowi swego rodzaju uproszczenie całej procedury. Wymagana jest bowiem w takiej sytuacji uchwała organu jednostki pomocniczej, podczas gdy dotychczasowa praktyka w zakresie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wymaga zazwyczaj uzyskania określonej liczby podpisów poparcia, co przy obecnym poziomie aktywności obywatelskiej skazuje wiele lokalnych inicjatyw na niepowodzenie. Podstawową wadą istniejących rozwiązań jest przede wszystkim wola polityczna radnych zasiadających w organie stanowiącym, którzy niejednokrotnie z punktu widzenia interesów politycznych skutecznie blokują wprowadzenie inicjatywy uchwałodawczej. Przykładem takiego działania jest dyskusja wokół tego rozwiązania w Bytomiu, gdzie proponowany próg poparcia mieszkańców procentowo zbliżony był do wymaganego do przeprowadzenia referendum lokalnego, przy czym zaledwie połowa dzielnic tego miasta liczy nieco więcej mieszkańców niż sugerowany próg.

W tym miejscu uczynić należy zastrzeżenie, iż szczególnie w małych gminach liczba podpisów koniecznych do poparcia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie jest duża, a w korelacji z frekwencją w wyborach do rad jednostek pomocniczych może nie różnić się znacząco. Oczywiście mowa tutaj o wyborach w gminach miejskich, ponieważ w jednostkach pomocniczych typu sołectwo wybory sołtysa i rady sołeckiej mającej *de facto* charakter organu doradczego odbywają się podczas zebrania wiejskiego, które cieszy się zwyczajowo popularnością wśród uprawnionych do głosowania, co z kolei wynikać może z tradycji zachowań wyborczych, a przede wszystkim społecznych, w społecznościach lokalnych stosunkowo małych i dobrze zintegrowanych.

## Aktywizacja mieszkańców

Bez wątplenia funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy to forma aktywizacji mieszkańców. Ze względu jednak na umocowanie prawne i zakres kompetencji jednostka pomocnicza staje się podobna do organizacji pozarządowej, w której krąg działaczy ogranicza się do stosunkowo nielicznej grupy osób wykazujących zainteresowanie taką działalnością. Udaną próbą poszerzenia bazy aktywistów jednostek pomocniczych jest implementowanie w wielu polskich gminach budżetów partycypacyjnych. Organy jednostek pomocniczych angażują się w promowanie projektów, które docelowo mogą być sfinansowane z tzw. budżetów obywatelskich, a radni jednostek pomocniczych niejednokrotnie sami przygotowują przedmiotowe inicjatywy.

Propozycję ustawowego wyposażenia jednostek pomocniczych w inicjatywę uchwałodawczą uznać należy niewątpliwie za krok w kierunku wzmocnienia roli i znaczenia jednostek pomocniczych gmin w lokalnym systemie władzy, zwłaszcza iż inicjatywa taka może być skutecznym narzędziem reprezentowania potrzeb społeczności lokalnej. Za podobnie skuteczny pomysł uznać należy rozwiązanie przewidujące możliwość upoważnienia organu wykonawczego jednostki pomocniczej lub przewodniczącego tego organu do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej czy też umożliwienie dzielnicom wykonywania

zadań publicznych. Niemniej jednak sądzić należy, iż wyposażenie jednostek pomocniczych w osobowość prawną w istotny sposób wzmocniłoby ich znaczenie w ustroju wewnętrznym gminy. W obecnym stanie prawnym stosowaną praktyką jest bowiem tworzenie stowarzyszeń przez osoby działające w ramach jednostek pomocniczych, by w ten sposób uzyskać podmiotowość prawną i tym samym realizować zadania publiczne w drodze konkursów dla organizacji pozarządowych.

Namysłu wymaga ponadto możliwość podmiotowego rozszerzenia obowiązywania ustawy o funduszu sołeckim na inne niż sołectwa jednostki pomocnicze, zwłaszcza iż aby skorzystać z benefitów tego aktu prawnego, niektóre gminy rozważają utworzenie sołectw na swoim terytorium.

## Inicjatywa uchwałodawcza

Obligatoryjność obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej także jest rozwiązaniem, które można oceniać pozytywnie. W dotychczasowym stanie prawnym stosowanie tego instrumentu wymagało woli politycznej ze strony organu stanowiącego, który dokonywał odpowiednich zmian w statucie gminy oraz określał warunki procedowania, w tym przede wszystkim wymagany procentowy próg podpisów poparcia. Rozwiązanie dotyczące przyznania organowi uchwałodawczemu jednostki pomocniczej prawa do inicjatywy uchwałodawczej do rady gminy budziło jednak wątpliwości Rady Ministrów. W stanowisku polskiego rządu zwracano uwagę na zasadę zachowania samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. „Skoro to rada gminy decyduje o utworzeniu jednostki pomocniczej, to także rada gminy powinna mieć prawo decydowania o uprawnieniach organu jednostki pomocniczej” (*Stanowisko Rządu*, druk nr 1699). Na uwagę zasługiwało również proponowane w projekcie ustawy upoważnienie organów wykonawczych jednostek pomocniczych lub ich przewodniczących do załatwiania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej czy też umożliwienie radom dzielnic wykonywania zadań publicznych. Niewątpliwie było to działanie zmierzające do uczynienia z jednostek pomocniczych instytucji, które rozwiązują bieżące problemy lokalnych społeczności. Rada Ministrów wskazywała tutaj jednak na wątpliwości dotyczące także tworzenia jednostek pomocniczych w miastach na prawach powiatu „poprzez zastrzeżenie formy jednostki wyłącznie do dzielnic oraz rozstrzygnięcia o przyznaniu każdej z tworzonych w mieście jednostek pomocniczych takiego samego zakresu zadań. Takie rozwiązanie jako nieelastyczne uniemożliwi miastom dostosowywanie zakresu zadań jednostek pomocniczych do ich specyfiki lokalnej” (*Stanowisko Rządu*, druk nr 1699).

## Podsumowanie

Jednostki pomocnicze w Polsce stanowią istotny element ustroju samorządowego, który wymaga jednak implementacji konkretnych rozwiązań formalnych, jak np. wprowadzenie inicjatywy uchwałodawczej czy też nadanie im podmiotowości prawnej w określonych zakresach, służących m.in. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej czy też

realizacji inwestycji celu publicznego. Wzrost aktywności społeczności lokalnych i zaangażowania w działalność jednostek pomocniczych będących niejako przedsiódkiem do pracy w organach stanowiących gminy uzależniony jest również od stopnia wykształcenia więzi lokalnej i tradycji aktywności społecznej. Ważna zatem pozostaje w tym zakresie edukacja obywatelska i promocja idei samorządności. To ostatnie działanie jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego.

## Literatura

- Augustyniak, M. (2010). *Jednostki pomocnicze gminy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Barański, M., Czyż, A., Kubas, S. (red.). (2010). *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Krasnowolski, A. (2012). *Subsydiarność w prawie i w praktyce samorządowej*. Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Kulesza, M., Węgrzyn, L. (2006). *Vademecum skutecznego działania w samorządzie*. Warszawa: Wydawnictwo Twigger.

### Źródła normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.
- Ustawa z 25.03.1994 o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Dz.U. 1994, nr 48, poz. 195, z późn. zm.
- Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm.
- Ustawa z 23.04.2003 o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873.
- Ustawa z 5.01.2011 – Kodeks wyborczy. Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112, z późn. zm.

### Artykuły w czasopiśmie naukowych

- Szyrski, M. (2008). Status jednostki pomocniczej w gminie. *Wspólnota – Pismo Samorządu Terytorialnego*, 40, 24–25.

### Publikacje elektroniczne

- Prezydent RP. (2014). *Projekt Ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*, 22 czerwca. Pobrano z: [www.prezydent.pl](http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorzadzcie) (<http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorzadzcie>).
- Sejm RP. (2014). *Stanowisko Rządu do prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, druk sejmowy nr 1699*, 22 czerwca. Pobrano z: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) (<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1699>).

## Cytowanie

- Rajczyk, R. (2016). Jednostka pomocnicza jako forma partycypacji społecznej. *Acta Politica Polonica*, 2 (36), 101–109. DOI: 10.18276/ap.2016.36-08.



# Ordynacja, reforma, pieniądze czy polityka? Sposoby na zwiększenie frekwencji w wyborach do rad jednostek pomocniczych gmin

WOJCIECH PAUKSZTEŁO

Uniwersytet Szczeciński, Instytut Politologii i Europeistyki  
e-mail: wpauksztelo(at)gmail.com

**Słowa kluczowe** jednostki pomocnicze, polityka miejska, społeczeństwo obywatelskie, wybory

**Abstrakt** Problem niskiej frekwencji w wyborach w Polsce jest zjawiskiem obserwowanym od wielu lat. Najbardziej widoczny jest brak partycypacji w wyborach w przypadku elekcji do rad jednostek pomocniczych gmin, a szczególnie w dużych miastach. W artykule opisano cztery różne próby zwiększenia frekwencji w polskich metropoliach (Gdańsk, Kraków, Poznań, Wrocław). Scharakteryzowano i poddano ocenie poszczególne wdrażane koncepcje mające na celu wzrost udziału mieszkańców w funkcjonowaniu jednostek pomocniczych.

## Voting system, reform, money or politics? Ways to increase participation in the elections to auxiliary units councils

**Keywords** auxiliary units, urban policy, civil society, elections

**Abstract** The problem of low participation in elections in Poland is observed in many years. The most visible is lack of participation in the elections to councils of auxiliary units, especially in big cities. The article describes four different ways to improve participation in polish metropolises (Gdańsk, Kraków, Poznań, Wrocław). Paper characterized and evaluated various concepts have been implemented to increase participation of citizens in functioning of auxiliary units.

Partycypacja wyborcza obywateli jest tematem istotnym dla wielu badaczy. Przyczyn małej frekwencji doszukać się można na wielu szczeblach. Szczególny wkład mają prace dotyczące udziału i zainteresowania sprawami tzw. małych ojczyzn, ale głównie badacze skupiają się nad przyczynami frekwencji na poziomie krajowym (Cześniak, 2009; Drzonek, 2002; Panicz, 2011). Niektóre prace dotyczą także metod wdrażanych w celu zwiększenia partycypacji wyborców w głosowaniach (Musiał-Karg, 2011). Aktywny udział w wyborach to jeden z aspektów

społeczeństwa obywatelskiego. Sama partycypacja to tylko element większego poczucia współpracy w ramach poszczególnych jednostek samorządowych. Na temat szeroko pojętej aktywności społecznej powstało wiele prac, dotyczących również jednostek pomocniczych gmin (Matczak, Figiel, 2007; Prykowski, 2012). Jednostki te mają pomóc gminom w realizacji swoich zadań. Są one elementem dekoncentrującym władze w najniższym szczeblu samorządu. Powoływane są obligatoryjnie i pełnią różne role w zależności od rodzaju gminy oraz potrzeb władz.

Celem artykułu jest analiza czterech prób zwiększenia frekwencji w wyborach do rad jednostek pomocniczych w czterech miastach: Krakowie, Gdańsku, Poznaniu oraz Wrocławiu. Dotyczy to ostatnich elekcji. Badane wybory w tych miastach miały miejsce w latach 2009–2015. W zależności od miasta dotyczy to trzech elekcji (Kraków, Wrocław) lub dwóch (Gdańsk, Poznań). W artykule postawione jest pytanie, czy działania odgórne mogą mieć duży wpływ na partycypację obywateli w wyborach.

## Ordynacja – Kraków

Wybory do rad dzielnic<sup>1</sup> w Krakowie były organizowane razem z wyborami samorządowymi. Średnia frekwencja w wyborach dzielnicowych była niewiele niższa niż w wyborach do rad miasta. Elekcje dzielnicowe w Krakowie różnią się od innych wyborów rad jednostek pomocniczych przede wszystkim tym, że przeprowadza się je zgodnie z zasadami ordynacji większościowej. Dzielnice dzielone są na jednomandatowe okręgi w zależności od liczby mieszkańców (poniżej 20 tys. – 15 radnych, powyżej 20 tys. – 21 radnych). Przed wyborami 2010 roku radni związani z prezydentem Jackiem Majchrowskim oraz Prawem i Sprawiedliwością, postulując chęć podniesienia rangi wyborów do rad dzielnic oraz zwiększenia frekwencji do tych organów, postanowili przesunąć elekcję o pół roku (pil., 2010). Miało to skupić uwagę wyborców tylko na tych wyborach oraz spowodować, aby mieszkańcy miasta nie traktowali tej elekcji jako jednej z wielu.

Pomysł ten okazał się nietrafiony, ponieważ zainteresowanie kandydowaniem było niewielkie. W porównaniu z wyborami z 2006 roku spadła również liczba zarejestrowanych kandydatów. Pomysłodawcy rozdzielenia obu wyborów nie zarejestrowali także wielu kandydatów na radnych. Kilku kandydatów startowało z poparciem prezydenta, a 84 zostało wystawionych przez PiS. Przeciwna pomysłowi Platforma zarejestrowała 297 kandydatów i prowadziła kampanię wyborczą oraz informacyjną. Pojawiły się głosy, że prawdziwą przyczyną doprowadzenia do podzielenia wyborów była próba osłabienia PO przed wyborami samorządowymi i dzielnicowymi. Wytrącenie tej partii możliwości promowania jednocześnie swoich kandydatów w obu elekcjach miało pozbawić ją dobrego wyniku. Krytykowano również wybór dnia – 9 stycznia 2011 roku (niedziela). Był to ostatni dzień długiego weekendu oraz dzień, w którym odbywał się finał Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy (Piłat, 2011). Frekwencja wynosiła niewiele ponad 11%. Doprowadziło to również do zdominowania rad dzielnic przez bezpartyjnych.

<sup>1</sup> Wszelkie informacje dotyczące wyborów samorządowych są pobrane ze strony [pkw.gov.pl](http://pkw.gov.pl), natomiast Krakowa ze strony [bip.krakow.pl](http://bip.krakow.pl).



Zwycięstwo PO w wyborach do Rady Miasta Krakowa przyspieszyło przywrócenie połączenia wyborów samorządowych z dzielnicowymi. Krytykowano nowych radnych za brak doświadczenia oraz brak mandatu społecznego. Do wygrania wystarczyło zaledwie kilkadziesiąt głosów, tam gdzie cztery lata wcześniej decydowały setki mieszkańców. Zniesiono również obowiązek zebrania 25 podpisów pod kandydaturą (Radłowska, 2013). Oprócz większego zaangażowania się w promocję wyborów przez miasto na zainteresowanie wyborami miała wpływ ułatwiona rejestracja. W 2014 roku frekwencja w wyborach dzielnicowych była tylko nieznacznie niższa od tej, jaka została osiągnięta w towarzyszących jej wyborach samorządowych (42,5% – wybory do Rady Miasta, a 34,5% w wyborach dzielnicowych). Zwiększyła się także liczba chętnych na zdobycie mandatu radnego dzielnicy, albowiem 1452 kandydatów zostało zarejestrowanych.

## Reforma rad osiedli – Poznań

Wysoki poziom zainteresowania radami osiedla również występuje w Poznaniu<sup>2</sup>. W odróżnieniu od innych jednostek do 2011 roku były one powoływane oddolnie przez mieszkańców miasta. Spowodowało to sytuację, w której z jednej strony powstało 69 osiedli, ale jednak były one różnorodne pod względem terytorialnym i ludnościowym. Największą liczbę mieszkańców miało osiedle Piątkowo-Zachód, gdzie zamieszkiwało ponad 36 tys. mieszkańców, natomiast najmniejsze osiedle Zagroda miało ok. 470. W niektórych częściach Poznania w ogóle nie powołano żadnego osiedla. Utrudniało to jednolite dzielenie uprawnień oraz funduszy. Oddolny charakter powoływania osiedla powodował, że powstawały one w różnym czasie, co przekładało się także na inne lata wyborów. Przed reformą wybory we wszystkich osiedlach odbywały się w latach 2006–2010 w pięciu blokach. Średnio frekwencja wahała się między 3,55% (wybory z 2008 r. na 14 osiedlach) a 7,69% (wybory z 2010 r. na czterech osiedlach)<sup>3</sup>. Ogólnie we wszystkich wyborach osiedlowych w tym okresie głosowało 23 515 mieszkańców, co stanowiło 5,36% uprawnionych w tych latach.

Sytuacja ta doprowadziła do prób zmian w działaniu jednostek. W 2008 roku prezydent Poznania Ryszard Grobelny zaproponował powstanie nowych 16 dzielnic liczących od 20 do 40 tys. mieszkańców. Dzielnice otrzymałyby wiele środków finansowych do dyspozycji w celu realizacji większych uprawnień. Fundusze przeznaczone dla jednostek miały obejmować 1/3 budżetu miasta (Swianiewicz, Krukowska, Lackowska, Kurniewicz, 2013, s. 180). Przeciwna reformie była poznańska PO, która zarzucała pomysłowi prezydenta pominięcie kwestii finansowych oraz trudne do zrealizowania łączenie osiedli na podstawie tylko liczby ludności. PO przygotowała własny projekt, który został ostatecznie przyjęty. Zakładał on powołanie oddolne nowych osiedli na podstawie trzech kategorii: osiedla śródmiejskie z zabudową wielorodzinną (od 5 tys. mieszkańców), osiedla z zabudową mieszaną (do 5 tys.) oraz osiedla peryferyjne

<sup>2</sup> Informacje dotyczące liczby rad osiedli oraz wyborów do nich uzyskano z Urzędu Miasta Poznań oraz strony osiedla.poznan.pl.

<sup>3</sup> 2006 – 6,21% (16 osiedli), 2007 – 4,57% (5), 2009 – 6,09% (24).

(limit 1 tys. i położenie przy granicy administracyjnej miasta). Osiedla, które nie spełniały warunków, zostały poproszone o decyzję, z jaką inną jednostką chcą się połączyć (Swianiewicz i in., 2013, s. 235). W wyniku odgórnej/oddolnej inicjatywy ostatecznie ich liczba zmniejszyła się do 42. Są one wciąż zróżnicowane. Największe osiedle w Poznaniu – Rataje zamieszkuje ponad 40 tys. mieszkańców, natomiast najmniejsze – Fabianowo-Kotowo niewiele ponad 1,7 tys.

Wyborom do nowych rad osiedli w 2011 roku towarzyszyła kampania promocyjna. Udało się zarejestrować na każdym osiedlu więcej kandydatów, niż było miejsc (w poprzednich wyborach nigdy to się nie udało). Zgłosiło się 1258 kandydatów na 678 mandatów. Frekwencja była niewiele wyższa niż przed reformą. Na wybory udało się zaledwie 7,72% osób uprawnionych do głosowania. Cztery lata później frekwencja w wyborach dzielnicowych była nieznacznie wyższa, bo wynosiła 7,79% (choć porównując liczby, w 2011 roku poszło na wybory 33 263 mieszkańców, a w 2015 – 31 773). Zmniejszyła się liczba kandydatów – 1184. W dwóch osiedlach nie odbyły się wybory, bo kandydatów było tyle samo co miejsc (Kiekrz oraz Wola). W poznańskich wyborach osiedlowych nie jest wymagane podawanie komitetu, z którego poparciem kandydat startuje, oraz afiliacji partyjnej. Warto odnotować, że w 2015 roku do rad osiedla startowało kilku radnych miejskich oraz były kandydat na prezydenta Poznania startujący z komitetu Aktywny Poznań – Piotr Quandt (Lipowski, 2015).

## Gdańsk – pieniądze za frekwencję

Podobnie jak w Krakowie, choć z innych przyczyn, gdańscy władarze postanowili dokonać zmian w ordynacji wyborczej. W Gdańsku<sup>4</sup>, inaczej niż w wielu miastach, funkcjonuje wymóg frekwencji w ważnych wyborach. W latach 90. XX wieku jej próg został ustanowiony na 15% wszystkich uprawnionych do głosowania. Prowadziło to do sytuacji, w której na wielu terenach rady jednostek pomocniczych nie funkcjonowały. Tylko dziesięciu dzielnicom z 30 (od 2010 r. w Gdańsku były 34 jednostki pomocnicze) udało się powołać rady w wyborach w 2007 roku. Przed wyborami z 2011 roku zmniejszono wymaganą frekwencję do 5%. Zwiększono kwotę przeznaczaną na jednostki pomocnicze. Po przekształceniu w 2010 roku i dodaniu nowych jednostek rok później przeprowadzono wybory do rad.

Głosowało 30 tys. mieszkańców i tylko w sześciu dzielnicach nie udało się zorganizować rady. W dniu wyborów udało się to w 27 jednostkach, a jeszcze w tym samym roku przeprowadzono wybory w dzielnicy Zaspą-Młyniec. W wyborach niewiele było osób deklarujących przynależność partyjną (ogólnie startowało 686 kandydatów). Wyróżnić można dwóch kandydatów z PO oraz kilku deklarujących przynależność do młodzieżówki tej partii – „Młodych Demokratów”. Wybory 2015 roku przyniosły kolejne zmiany w przeprowadzeniu wyborów. Poza utrzymanym progiem frekwencji wprowadzono przepis mający zmusić kandydatów do zaangażowania się w kampanię profrekwencyjną. Rada Miasta uzależniła od frekwencji procent pieniędzy,

<sup>4</sup> Dane o wyborach pobrano ze strony bip.gdansk.pl.

jaki będzie dla danej dzielnicy przeznaczony (wcześniej każda rada dostawała pogłównie, czyli określoną kwotę na mieszkańca osiedla).

Stawka podstawowa to 4 zł na mieszkańca, jeśli frekwencja wynosiłaby między 14 a 16%, kwota wzrosłaby do 5 zł, a gdyby udział wyborców w elekcji wyniósł powyżej 16%, to miasto przeznaczyłoby 50% więcej środków (6 zł od osoby). Frekwencja ogólnie w mieście wyniosła 11,22%. Spadła liczba kandydujących do rad dzielnic. Chęć wyraziły i dokonały rejestracji 653 osoby (Sandecki, 2015b). Rady udało się powołać w 30 dzielnicach, choć wybory w dzielnicy Dwór odbyły się w późniejszym terminie. Nie powołano rad tylko w czterech osiedlach (w tych, w których wybory w ogóle się nie odbyły). Najwyższy próg wymaganej frekwencji do otrzymania dodatkowych 2 zł na osobę przekroczone w dziewięciu dzielnicach, natomiast progu 14% pozwalającego na wzrost przeznaczanej kwoty o 1 zł nie udało się osiągnąć w 15 jednostkach. Wśród startujących w wyborach znalazł się poseł z partii Twój Ruch (dawniej Ruch Palikota) – Piotr Bauć, przyszła posłanka z Nowoczesnej – Ewa Lieder (startująca w wyborach do rady dzielnicy z poparciem ruchu miejskiego Gdańsk Obywatelski) oraz kilku działaczy Kongresu Nowej Prawicy (Sandecki, 2015a).

## Spór o osiedla między prezydentem a opozycją – Wrocław

We Wrocławiu rady osiedla powstawały oddolnie, co doprowadziło do sytuacji zbliżonej do tej, jaka miała miejsce w Poznaniu przed 2011 rokiem. Powstało 48 osiedli o różnym charakterze oraz zróżnicowaniu w liczbie mieszkańców, co wiązało się z małymi kompetencjami (największe osiedle Olbin zamieszkuje 37,4 tys. mieszkańców, najmniejsze Bieńkowice liczą ich 500). Po kolejnej niskiej frekwencji doszło we Wrocławiu do rozmów na temat przyszłości osiedli. Pojawiały się głosy o ich nieudolności i błędzie popełnionym przy ich likwidacji w 1992 roku.

Radni klubu prezydenta Wrocławia Rafała Dutkiewicza w 2008 roku rozpoczęli dyskusję nad reformą jednostek w ramach hasła „Dzielnice zamiast osiedli”. Głównym punktem planu było zminimalizowanie liczby osiedli (od 15 do 20) i przemianowanie ich na dzielnice. Większe jednostki mały otrzymywać większe fundusze oraz pełnić nowe funkcje urzędnicze. Każda z dzielnic miałyby biuro obsługi klienta (Kozioł, Czujko, 2008). W 2009 roku (po wyborach) postanowiono skonkretyzować projekt, proponując połączenie następnych wyborów z elekcją samorządową już w 2010 roku oraz wprowadzając wybór radnych oparty na jednomandatowych okręgach wyborczych po 2000–3000 osób (Kozioł, 2009a). Przeważające głosy mówiły, że obecne rady jednostek zawodzą i należy je zreformować (Hotała, 2009). Leon Kieres (2008) sugerował, żeby podział na dzielnice nie wynikał tylko z obszaru, ale również z różnych kompetencji, jakie poszczególne jednostki by posiadały. Jedyńymi, którzy bronili ówczesnej sytuacji, byli radni osiedli.

Debata toczyła się także w trakcie kampanii do wyborów osiedlowych z 2009 roku. Mimo proponowanych zmian do promocji wyborów przyłączył się prezydent oraz media. Kilku radnych z prezydenckiego klubu zadeklarowało start w wyborach. Ustalono dodatkowy termin na rejestrację kandydatów. Miało to pozwolić na uczestnictwo większej liczby osób. Mimo wysiłków frekwencja była niższa niż w poprzedniej elekcji. W 2005 roku do głosowania poszło 4,5%

(Kokot, 2009b), a w 2009 – 3,8% (Kokot, 2013). W kilkunastu osiedlach liczba startujących była mniejsza niż liczba miejsc, więc wybory się w nich nie odbyły. W pierwszej turze głosowania udało się przeprowadzić wybory zaledwie w 35 osiedlach. W wyborach uczestniczyli również aktorzy polityczni na poziomie miejskim. Poza kandydatami z ugrupowania prezydenckiego swoich 60 kandydatów wystawiła koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Unii Pracy i Partii Demokratycznej. Inaczej było z PO i PiS. Pierwsza partia wraz z PSL i bezpartyjnymi utworzyła komitet „Porozumienie Osiedli”, a PiS poszedł do wyborów pod szyldem „Wrocławskiego Forum Samorządowego” (Kokot, 2009a).

W 2010 roku wycofano się z prób reformy jednostek pomocniczych. Pojawiały się coraz bardziej radykalne głosy, że rady osiedli należy zlikwidować, a pewne uprawnienia realizować w projektach takich jak budżet obywatelski (Szymański, 2013b). Radni Dutkiewicza zapowiadali, że kolejne wybory w 2013 roku mogą się nie odbyć (Kozioł, 2012b). Oprócz tej koncepcji pojawił się także pomysł, aby zlikwidować rady osiedli tam, gdzie nie będzie wystarczającej liczby kandydatów (Kozioł, 2012a). Dodatkowo zmieniono zapis w ordynacji o tym, że aby rada została powołana, liczba kandydatów musi być równa liczbie mandatów. Wcześniej było to 75% miejsc radnych osiedlowych. Przed wyborami osiedlowymi z 2013 roku lokalna PO (będąca w opozycji) zarzucała prezydentowi R. Dutkiewiczowi celowe marginalizowanie instytucji jednostek pomocniczych oraz zadeklarowała, że w następnych wyborach zmobilizuje się do wystawienia kandydatów. Partia wystawiła kandydatów pod własną nazwą bądź jako „Inicjatywa Obywatelska, Nowoczesne Osiedle – Platforma Obywatelska”, a jej działacze prowadzili akcję promocyjną mającą na celu zwiększenie frekwencji.

Wśród głosów pojawiły się zarzuty o próbę upartyjnienia rad jednostek, a zwoływanie aktywistów lokalnych do startu pod patronatem PO jako próbę wykorzystania ich ze względu na pominięcie tych rad w tworzeniu budżetu obywatelskiego (Szymański, 2013a). Akcja PO jednak nie była zbyt skuteczna, ponieważ do urn poszło 3,94% (bieru/mz/zp, 2013) uprawnionych do głosowania a w jedenastu osiedlach skład został wyznaczony od razu, gdyż chętnych było tyle samo co miejsc. Tylko na os. Przedmieście Oławskie nie funkcjonuje rada osiedla, ponieważ nie odbyły się tam wybory. Sama partia zdobyła dwanaście mandatów w wielu przypadkach tam, gdzie przyznawane były automatycznie (Obwieszczenie, 2013). W 2014 roku PO wystartowała razem z prezydentem Wrocławia w wyborach do Rady Miasta oraz sejmiku wojewódzkiego, więc spór o rady dzielnic wygasł. Prezydent rok po wyborach zadeklarował, że zmiany dotyczące funkcjonowania rad jednostek zostaną przełożone na późniejszy okres (Kozioł, Karbowski, 2015).

W wielu miastach toczą się interesujące dyskusje na temat skutecznej reformy jednostek pomocniczych. Cztery różne próby pokazały, że właściwie nie ma dobrej reformy bez funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Poziom zainteresowania i siłę rad jednostek pokazało oddzielenie wyborów samorządowych i dzielnicowych w Krakowie. Frekwencja spadła do 1/3 poprzednich, a reprezentanci byli wybierani przez niewielką liczbę głosujących. Wybory dzielnicowe wykazały, że los dzielnic jest obojętny nie tylko mieszkańcom, ale również partiom politycznym. Każda z prób zwiększenia frekwencji wprowadziła jednak pozytywny element do systemu badanych miast.

We Wrocławiu, gdyby nie spór między PO a prezydentem, nie doszłoby do mobilizacji partii, co w konsekwencji mogło prowadzić do uniemożliwienia przeprowadzenia wyborów w kilku radach osiedla. Kolejna tego typu kompromitacja, tym razem po stronie startujących, mogła być wykorzystana przez przeciwników wrocławskich rad jako argument na rzecz likwidacji osiedli. W Poznaniu odgórny model powoływania jednostek doprowadził do podzielenia całego miasta na osiedla. Frekwencja czy rola osiedli gwałtownie nie wzrosła, ale pozwoliła na stabilizację tych jednostek i wrastanie w świadomość mieszkańców. W Krakowie szybko powrócono do starej formuły połączenia wyborów samorządowych z dzielnicowymi i szukania alternatywnych metod wzmacniania samorządu dzielnicowego. Skuszenie pieniędzmi do pracy na rzecz większej frekwencji doprowadziło w Gdańsku do sytuacji, że we wszystkich osiedlach, gdzie odbywały się wybory, przekroczono 5% próg frekwencji. Gdyby utrzymany został 15% próg z lat 90., to w czternastu dzielnicach rady by funkcjonowały, natomiast kolejnym pięciu brakowałyby ok. 3% do przekroczenia wymaganego limitu.

Ogólnym problemem tych czterech miast (jak i wszystkich dużych miast) jest brak pomysłu na rolę jednostek pomocniczych. Z jednej strony prezydenci miast dążą do przekazania im dużych kompetencji, przy jednoczesnym mocnym ograniczeniu liczby jednostek. Z drugiej strony znajduje się często opozycja, która wraz z obecnymi radnymi jednostek próbuje torpedować próby reform z różnych przyczyn. Opozycja, najpewniej z powodu, aby móc górować w sporze z prezydentem, wykorzystuje również do tego rady. W tym sporze rolę swoją pełnią radni jednostek. Najprawdopodobniej niechęć do reformy powodującej zmniejszenie liczby jednostek wynika z obawy o ograniczoną liczbę mandatów i zwiększenie rywalizacji. Taka sytuacja może promować zorganizowane komitety kosztem lokalnych aktywistów i stąd sprzeciw wobec zmian w funkcjonowaniu rad jednostek. Ważnym powodem jest też ogólna niechęć radnych jednostek do władz miasta, które ignorują obecne uprawnienia rad, istnieje więc obawa, że kolejne mogą być tak samo traktowane.

## Literatura

- Cześniak, M. (2009). *Partycypacja wyborcza Polaków*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Drzonek, M. (2002). Czy społeczeństwo obywatelskie może być leniwe? Uwagi o poziomie partycypacji wyborczej na Pomorzu Zachodnim na tle Polski. *Management and Business Administration. Central Europe*, 2 (115), 136–154.
- Matczak, P., Figiel, A. (2007). Wspólnoty osiedlowe a instytucje: funkcjonowanie samorządów pomocniczych w oczach radnych Poznania i Kalisza. W: M. Malikowski, S. Solecki (red.), *Przemiany przestrzenne w dużych miastach Polski i Europy Środkowo-Wschodniej* (s. 370–384). Kraków: Nomos.
- Musiał-Karg, M. (2011). Metody zwiększania frekwencji wyborczej. Polska a doświadczenia inny państw. *Środkowo-europejskie Studia Polityczne*, 9 (2), 77–100.
- Obwieszczenie Miejskiej Komisji Wyborczej z dnia 23 maja 2013 r. w sprawie ogłoszenia wyników głosowania i wyników wyborów do Rad Osiedli we Wrocławiu.
- Panicz, U. (2011). Frekwencja wyborcza a stan polskiej demokracji. *Refleksje*, 2 (4), 107–123.
- Prykowski, Ł. (2012). *Głos łodzian się liczy – czyli doświadczenia z budżetem obywatelskim w radach osiedli*. Łódź: Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich OPUS.
- Swianiewicz, P., Krukowska, J., Lackowska, M., Kurniewicz, A. (2013). *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*. Warszawa: Elipsa.

### Strony internetowe

- bieru/mz/zp. (2013). *Frekwencja 3,94 proc. Co to za wybory?* 20 maja. Pobrane z: <http://www.tvn24.pl/wroclaw,44/frekwencja-3-94-proc-co-to-za-wybory,326772.html>.
- Hotała, S. (2009). *Wrocław musi mieć silne dzielnice*, 18 marca. Pobrane z: <http://www.gazetawroclawska.pl/artyku-1/95344,wroclaw-musi-miec-silne-dzielnice,id,t.html>.
- Kieres, L. (2008). *Władza bliżej ludu*, 23 czerwca. Pobrane z: <http://www.gazetawroclawska.pl/artukul/9851,wladza-blizej-ludu,id,t.html>.
- Kokot, M. (2009a). *Nikogo nie obchodzą wybory do rad osiedli*, 5 marca. Pobrane z: [http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35771,6350264,Nikogo\\_nie\\_obchodza\\_wybory\\_do\\_rad\\_osiedli.html#TRrelSST](http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35771,6350264,Nikogo_nie_obchodza_wybory_do_rad_osiedli.html#TRrelSST).
- Kokot, M. (2009b). *Rady osiedli powinny mieć większe kompetencje*, 6 marca. Pobrane z: [http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35771,6352965,Rady\\_osiedli\\_powinny\\_miec\\_wieksze\\_kompetencje.html](http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35771,6352965,Rady_osiedli_powinny_miec_wieksze_kompetencje.html).
- Kokot, M. (2013). *Wrocław: Wybory do rad osiedli nie interesują mieszkańców*, 11 marca. Pobrane z: <http://www.gazetawroclawska.pl/artukul/780830,wroclaw-wybory-do-rad-osiedli-nie-interesuja-mieszkanow,id,t.html>.
- Kozioł, M. (2009). *Jak 48 wrocławskich osiedli zamieni się w 16 dzielnic*, 14 lutego. Pobrane z: <http://www.gazetawroclawska.pl/artukul/85509,jak-48-wroclawskich-osiedli-zamieni-sie-w-16-dzielnic,2,id,t,sa.html>.
- Kozioł, M. (2012b). *Radny Dutkiewicza: Rady osiedli są trupem. Wybory mogą się nie odbyć (ROZMOWA)*, 4 grudnia. Pobrane z: <http://www.gazetawroclawska.pl/artukul/691489,radny-dutkiewicza-rady-osiedli-sa-trupem-wybory-moga-sie-nie-odbyc-rozmowa,id,t.html>.
- Kozioł, M. (2012). *Wrocław znów podzielony na dzielnice? Tego chcą radni klubu Dutkiewicza*, 3 października. Pobrane z: <http://www.gazetawroclawska.pl/artukul/669353,wroclaw-znow-podzielony-na-dzielnice-tego-chca-radni-klubu-dutkiewicza,id,t.html>.
- Kozioł, M., Czujko, M. (2008). *Rewolucja na mapie*, 22 czerwca. Pobrane z: <http://www.gazetawroclawska.pl/artuku-1/9269,rewolucja-na-mapie,id,t.html>.
- Kozioł, M., Karbowski, M. (2015). *Prezydent w sprawie rad osiedli: Na razie nic nie zmieniamy*, 20 lutego. Pobrane z: [http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35771,17458384,Prezydent\\_Dutkiewicz\\_w\\_sprawie\\_rad\\_osiedli\\_\\_Na\\_razie.html](http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35771,17458384,Prezydent_Dutkiewicz_w_sprawie_rad_osiedli__Na_razie.html).
- Lipowski, S. (2015). *Znamy nieoficjalne wyniki wyborów. Rewolucja na Starym Mieście, Jeźcach i Wildzie!*, 23 marca. Pobrane z: [http://poznan.wyborcza.pl/poznan/1,36001,17646477,Znamy\\_nieoficjalne\\_wyniki\\_wyborow\\_\\_Rewolucja\\_na\\_Starym.html](http://poznan.wyborcza.pl/poznan/1,36001,17646477,Znamy_nieoficjalne_wyniki_wyborow__Rewolucja_na_Starym.html).
- pil. (2010). *Wybory do rad dzielnic w Krakowie dopiero w styczniu*, 22 września. Pobrane z: [http://krakow.wyborcza.pl/krakow/1,35798,8412084,Wybory\\_do\\_rad\\_dzielnic\\_w\\_Krakowie\\_dopiero\\_w\\_styczniu.html](http://krakow.wyborcza.pl/krakow/1,35798,8412084,Wybory_do_rad_dzielnic_w_Krakowie_dopiero_w_styczniu.html).
- Piłat, B. (2011). *Radnych w dzielnicach wybierze garstka mieszkańców*, 4 stycznia. [http://krakow.wyborcza.pl/krakow/1,35798,8900160,Radnych\\_w\\_dzielnicach\\_wyberze\\_garstka\\_mieszkanow\\_.html](http://krakow.wyborcza.pl/krakow/1,35798,8900160,Radnych_w_dzielnicach_wyberze_garstka_mieszkanow_.html).
- Radłowska, R. (2013). *Wybory w dzielnicach. Nie tylko rodzina radnego ma głosować*, 4 marca. Pobrane z: [http://krakow.wyborcza.pl/krakow/1,44425,13497833,Wybory\\_w\\_dzielnicach\\_\\_Nie\\_tylko\\_rodzina\\_radnego\\_ma.html](http://krakow.wyborcza.pl/krakow/1,44425,13497833,Wybory_w_dzielnicach__Nie_tylko_rodzina_radnego_ma.html).
- Sandecki, M. (2015b). *Kto kandyduje do rad dzielnic w Gdańsku? Nowe twarze i poseł*, 27 lutego. Pobrane z: [http://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/1,35636,17495848,Kto\\_kandyduje\\_do\\_rad\\_dzielnic\\_w\\_Gdansk\\_\\_Nowe\\_twarze.html?disableRedirects=true#TRrelSST](http://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/1,35636,17495848,Kto_kandyduje_do_rad_dzielnic_w_Gdansk__Nowe_twarze.html?disableRedirects=true#TRrelSST).
- Sandecki, M. (2015a). *Zagłosuj w niedzielę, a twoja dzielnica dostanie większy budżet*, 21 marca. Pobrane z: <http://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/51,35636,17634600.html?i=0>.
- Szymański, W. (2013b). *Czy warto utrzymywać rady osiedli, gdy nikt ich nie chce?*, 21 maja. Pobrane z: [http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35771,13949281,Czy\\_warto\\_utzymywac\\_rady\\_osiedli\\_gdy\\_nikt\\_ich\\_nie.html](http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35771,13949281,Czy_warto_utzymywac_rady_osiedli_gdy_nikt_ich_nie.html).
- Szymański W. (2013a). *Kraj rad. Platforma obywatelska wkracza do rad osiedli*, 9 kwietnia. Pobrane z: [http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35771,13700650,Kraj\\_rad\\_\\_Platforma\\_obywatelska\\_wkracza\\_do\\_rad\\_osiedli.html](http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35771,13700650,Kraj_rad__Platforma_obywatelska_wkracza_do_rad_osiedli.html).

### Cytowanie

- Paukaszto, W. (2016). Ordynacja, reforma, pieniądze czy polityka? Sposoby na zwiększenie frekwencji w wyborach do rad jednostek pomocniczych gmin. *Acta Politica Polonica*, 2 (36), 111–118. DOI: 10.18276/ap.2016.36-09.