

# Acta Politica Polonica

nr 3/2017 (41)

(dawne Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego  
Acta Politica)

Uniwersytet Szczeciński

2017

#### 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 Ruzkowski, Uniwersytet Szczeciński; Bogdan Szajkowski, University of Exeter; Bogdan Szlachta, Uniwersytet Jagielloński; Andrzej Stelmach, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza; Konstanty Adam Wojtaszczyk, Uniwersytet Warszawski

#### Redaktorzy naukowci

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

#### Redaktor językowy

Kamila Dąbrowska

#### Korekta

Michał Warłyha

#### Recenzenci

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

#### Skład komputerowy

Michał Dykas

#### Adres redakcji

71-004 Szczecin, ul. Krakowska 71–79; e-mail: [redakcja.app\(at\)gmail.com](mailto:redakcja.app(at)gmail.com)

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 2017

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

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 9,0. Ark. druk. 8,0. Format B5. Nakład 58 egz.

## Spis treści

### Rafał Matyja

Miasto jako przestrzeń, węzeł i system. Analiza z perspektywy badań politologicznych /  
City as a space, node and system. An analysis from the perspective of political research 5–16

### Marek Żyromski

Totalitarne wizje przebudowy stołecznych miast – casus Rzymu i Berlina / Some  
totalitarian plans of rebuilding the capital cities – the case study of Rome and Berlin 17–30

### Katarzyna A. Kuć–Czajkowska, Justyna Wasil, Monika Sidor

Konsekwencje systemu wyborczego do miejskich samorządów w Polsce – wybrane  
problemy / Consequences of electoral system for urban self–governments  
in Poland – selected problems 31–54

### Sławomir Bartnicki

Egzemplifikacja efektu inkumbenta w wyborach bezpośrednich kierowników  
gminnej egzekutywy w Polsce i jego strukturalne uwarunkowania /  
Exemplification of the incumbent effect in direct elections of communal executive  
managers in Poland and its structural determinants 55–68

### Andrzej Wojtaszak

Ruchy miejskie i ich wpływ na rozwój idei społeczeństwa obywatelskiego. Przyczynek  
do problemu / Urban movements and their influence on the development  
of the idea of civil society. Contribute to the problem 69–84

### Robert Bartłomiejski

Kto rządzi? Grupy interesu w konflikcie ekologicznym w mieście / Who governs?  
Groups of interest in environmental conflict in the city 85–92

### Hubert Pachciarek, Alberto Lozano Platonoff

Partycypacja interesariuszy w kształtowaniu polityki gospodarczej miasta /  
Participation of stakeholders in the city economy policy development 93–102

### Katarzyna Molska

Procesy suburbanizacyjne a partycypacja wyborcza. Przykład miast na prawach  
powiatu Pomorza Zachodniego / Suburbanization processes and electoral  
participation. An example of cities with the rights of the powiat of West Pomerania 103–112

### Kinga Wojtas

Bańska Bystrzyca – bastion partyjny i trampolina do sukcesu ogólnopolskiego  
L'SNS w wyborach w 2016 roku? / Banská Bystrica region – party bastion  
and source of the result of L'SNS in 2016 election? 113–126



# Miasto jako przestrzeń, węzeł i system. Analiza z perspektywy badań politologicznych

RAFAŁ MATYJA

DR HAB.

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Wydział Administracji i Nauk Społecznych  
e-mail: rmatyja(at)wsiz.rzeszow.pl

**Słowa kluczowe** badania nad miastem, ujęcie systemowe, zachowania wyborcze, elity miejskie

**Abstrakt** Celem artykułu jest analiza użyteczności badań politologicznych różnych sposobów naukowego opisu miasta. Sposoby te są oceniane przez pryzmat badań nad zachowaniami wyborczymi, elitami miejskimi, funkcjonowaniem i rozwojem miast. W pracy wskazano problemy, jakie – szczególnie w badaniach porównawczych – rodzi sama definicja miasta. Ukazano też pułapki związane z utożsamieniem miasta z jednostką administracyjną. W konkluzji zaproponowano wykorzystanie metafory węzła jako najbardziej adekwatnego sposobu opisu miasta i jego powiązań z otoczeniem.

## City as a space, node and system. An analysis from the perspective of political research

**Keywords** urban research, systemic approach, electoral behavior, urban elites

**Abstract** The text analyzes usefulness of various scientific ways of describing cities for the political science research. These ways are verified in context of the study of electoral behaviour, urban elites and city development. The article points the problems related to definition of a city, especially in comparative research. It shows traps associated with identifying “city” with an administrative unit. The conclusion suggests the use of node metaphor as the most appropriate way of describing the city and its connections with the environment.

## Wprowadzenie

Politologiczne badania nad miastem prowadzą do dostrzeżenia pewnej pojęciowej luki, a także do zarysowania problemu, którego znaczenie wybiega daleko poza kwestie akademickiej precyzji. Problem dotyczy następującej kwestii: czym dla politologa jest miasto. Czy rzeczywiście jest to istotny problem? Wszak większość badaczy radzi sobie bez tego ustalenia. Robert Dahl napisał swoją książkę o elitach politycznych i mechanizmach rządzenia w New Heaven, nie posługując się żadną definicją miasta (Dahl, 2005). Precyzyjnie zakreślona przestrzeń władzy administracyj-

nej, instytucje miejskiego samorządu wraz ze zrozumiałym dla wszystkich zakresem kompetencji tworzą naturalną – jak się wydaje – polityczną arenę, na której obserwujemy walkę o władzę oraz praktykę rządzenia. Obserwujemy i z łatwością opisujemy zmiany składu społecznego elit, powstawanie nowych trendów zarządzania publicznego, organizowanie się nowych grup interesów itp.

W momencie, gdy zainteresowanie wykracza poza obszar jednego miasta, poza granice jednego państwa napotyka się poważne problemy – takie, na które nie można odpowiedzieć „pożyczając” definicję miasta od geografów czy socjologów miasta, od urbanistów czy zainteresowanych kwestiami rozwoju ekonomistów. Zacznijmy od ich zreferowania – licząc, iż ułatwi to zrozumienie problemu, a także wskazanie sposobów poradzenia sobie z nim.

## Miasto jako przestrzeń

Najczęstszym, rzec można domyślnym, rozumieniem miasta jest odniesienie się do jego statusu administracyjnego i granic jednostki podziału terytorialnego. Dla politologa przestrzeń miejska wydaje się oczywista dopóki wystarcza mu definicja miasta, ustalona przez prawo czy naukę o administracji. Większość badań utożsamia miasto z jednostką podziału administracyjnego posiadającą status gminy miejskiej lub miasta w obrębie gminy miejsko-wiejskiej. Takie podejście jest do pewnego stopnia nieuchronne zarówno w badaniach nad polityką samorządową w mieście, jak i w opisie zachowań wyborczych jego mieszkańców. Problemy pojawiają się wtedy, gdy terytorium miasta – a zatem także liczba mieszkańców – ulega zmianie, często zresztą dość istotnej.

Tabela 1. Zmiany powierzchni polskich miast prezydenckich w ostatnim półwieczu

Miasto	Województwo	Powierzchnia w km <sup>2</sup>		Zmiana powierzchni 1968 = 100
		1968	2016	
Tarnobrzeg	podkarpackie	11,41	85,40	748
Mielec	podkarpackie	6,95	46,89	675
Jastrzębie-Zdrój	śląskie	14,31	85,33	596
Dąbrowa Górnicza	śląskie	33,21	188,73	568
Zielona Góra	lubuskie	55,31	278,32	503
Rybnik	śląskie	39,88	148,36	372
Zawiercie	śląskie	25,34	85,25	336
Wodzisław Śląski	śląskie	15,66	49,51	316
Sieradz	łódzkie	16,70	51,22	307
Jelenia Góra	dolnośląskie	36,19	109,22	302
Rzeszów	podkarpackie	39,06	116,36	297
Lubin	dolnośląskie	13,94	40,77	292
Bełchatów	łódzkie	12,48	34,63	278
Będzin	śląskie	13,60	37,37	275
Konin	wielkopolskie	30,26	82,20	272
Radomsko	łódzkie	19,55	51,43	263
Nowy Sącz	małopolskie	22,48	57,58	256

Źródło: GUS (1969; 2016).

Warto uzupełnić informacje zawarte w powyższej tabeli jeszcze jedną liczbą – średni wzrost powierzchni miast prezydenckich w ciągu ostatnich 50 lat wyniósł 22%. Spośród wszystkich 107, aż 28 miast to ośrodki, w których wzrost był wyższy niż 100%<sup>1</sup>. Dodajmy do tego, że po roku 1989 powierzchnia czterech miast ujętych w tabeli (Jastrzębie-Zdrój, Dąbrowa Górnicza, Zawiercie i Wodzisław Śląski) zmniejszyła się. W przypadku Wodzisławia – już po 1989 roku – od miasta oddzielały się kolejno Rydułtowy, Markłowice, Pszów i Radlin, o czym trzeba pamiętać porównując choćby dane wyborcze z lat dziewięćdziesiątych. Podziały miast dotyczyły też innych niż ujęte w tabeli 1 miast prezydenckich. Obecnie Tychy obejmują swym terytorium zaledwie 30% obszaru z roku 1978. Do największego podziału miasta doszło w roku 1991, gdy wyłączono zeń Bieruń, Bojszowy, Kobiór, Łęczyny i Wiry.

Skutkiem tych zmian nie są tylko trudności w porównywaniu wyników poszczególnych wyborów parlamentarnych czy prezydenckich. Wskutek procesów powiększania miast – głównie w latach siedemdziesiątych – w ich obrębie znalazły się liczne tereny wiejskie, w których do dziś wyniki głosowań są znacząco inne niż reszty miasta (Matyja, 2016). W niektórych przypadkach, po wyłączeniu sztucznie przyłączonych terenów wiejskich zmianie uległoby to, co w pochopnie wygłaszanych komentarzach jesteśmy gotowi uznawać za specyfikę polityczną danego ośrodka.

Prawdziwe problemy zaczną się, gdy zechce się porównywać zachowania wyborcze mieszkańców innych miast europejskich. Tu czyha kolejna pułapka terminologiczna. Oto bowiem, nawet w obrębie krajów Unii Europejskiej nie istnieje żadna wspólna definicja miasta. Są kraje, w których w sensie formalnym nie istnieje tego typu wyróżniony status (Francja, Włochy) oraz takie, w których podstawowe jednostki administracyjne zawierają zarówno tereny miejskie, jak i wiejskie (Dania, Łotwa). Jak z tego wybrnąć przy prowadzeniu badań porównawczych? Ponadto terytoria niektórych miast europejskich zawężone są do dawnego ich centrum, np. licząca 177 tys. mieszkańców Bruksela (a zatem tyle co Zabrze, mniej niż Rzeszów czy Kielce). Można oczywiście badać takie miasto wraz z zespołem miejskim, aglomeracją, ale w takim przypadku badacz nieuchronnie zdany jest na pewną uznaniowość.

Pytania: czym jest miasto? jakie są jego granice? jak mierzyć liczbę ludności ośrodków miejskich? są na tyle poważne – także w wymiarze praktycznym – że poszukujące wspólnego dla wszystkich krajów punktu odniesienia Unia Europejska i OECD pokusiły się o nowy model „obszaru miejskiego” (*urban area*). Brak takiej definicji uniemożliwił – zdaniem ekspertów unijnych – możliwość dokonywania porównań i utrudniał wiarygodne analizy sytuacji poszczególnych miast (Dijkstra, Poelman, 2012). Aby uniknąć porównywania nieporównywalnego, czyli miast definiowanych na różne sposoby, autorzy raportu OECD na temat sposobów identyfikacji miast i obszarów miejskich stwierdzili, iż kryterium wytyczania miast nie powinny stanowić ich granice administracyjne, ale funkcje gospodarcze, pozwalające także na określenie potencjału danego ośrodka miejskiego (OECD, 2012). Odwołano się przy tym do metodologii rozróżniającej obszary wiejskie i miejskie na podstawie kryterium gęstości zaludnienia, obliczanego nie dla

1 Bielsko-Biała, Elbląg, Głogów, Jaworzno, Kalisz, Kutno, Mysłowice, Piekary Śląskie, Sosnowiec, Tomaszów i Włocławek. By była to lista kompletna należy dodać do niej 28. miasto – stworzone w 1973 roku – Kędzierzyn-Koźle z połączenia Kędzierzyna, Koźla i Kłodawy.

obszarów administracyjnych, ale dla równych jednostek pomiaru terytorialnego (1 km<sup>2</sup>) obojętnych na wytyczone granice. Na tej podstawie za miejskie uznano kwadraty, na terenie których mieszkało co najmniej 1,5 tys. osób. Następnie wskazano jako centra miejskie zwarte obszary zurbanizowane (złożone z kwadratów o odpowiedniej gęstości zaludnienia), liczące co najmniej 50 tys. osób. Wokół miast stanowiących rdzeń danego obszaru wytyczono obszar funkcjonalny, dla którego pozostaje on realnym centrum miejskim – przede wszystkim jako rynek pracy.

W opracowaniu OECD wymienia się 828 miast w krajach UE oraz w Norwegii, Islandii i Szwajcarii. Jest to o tyle ważne, że wiele danych ekonomicznych i społecznych, z których korzystają instytucje unijne i OECD, zawiera właśnie takie rozumienie przestrzeni miejskiej, całkowicie oderwane od kontekstu administracyjnego. Można zatem zweryfikować zarówno funkcjonalność tych delimitacji (wykreślania przestrzeni poszczególnych obszarów miejskich), jak i hierarchizacji miast (dokonane w ramach tej samej procedury OECD wskazanie ośrodków dużych, małych i średnich, a także obszarów metropolitalnych). Ryzykiem jest jednak pewna uznaniowość kryteriów oraz ich potencjalna zmienność.

## Miasto jako forum

Spójrzmy na zagadnienie miasta z innej perspektywy badawczej, jaką są badania elit. Także tu wszystko wydaje się na pierwszy rzut oka niezmiernie proste. Punktem odniesienia jest ośrodek, w którym toczy się życie elit: istnieją ważne dla jakiegoś regionu lub subregionu instytucje, wydawane są gazety, toczy się debata publiczna. Ale w życiu tego ośrodka biorą udział osoby niemieszkające na jego administracyjnym terytorium. Bardzo często zdarza się, że prezydentami lub burmistrzami miast zostają osoby niemieszkające na stałe w danym mieście, a w jego bezpośredniej okolicy. Zdarza się też tak, że prezydenci mają za sobą karierę na stanowisku wójta podmiejskiej gminy – jak w przypadku rządzącego Gorzowem Wielkopolskim, Jacka Wójcickiego (Mazur, 2016), czy nawet naczelnika miasta położonego na terenie powiatu – jak w przypadku prezydenta Nowego Sącza z lat 1988–1990, a późniejszego burmistrza Starego Sącza – Mariana Cyconia (Matyja, 2012). Wydaje się, że w wielu miastach musi istnieć coś na kształt elity miejsko-powiatowej, obejmującej swym zasięgiem naturalny obszar politycznego oddziaływania. Istnienie tego typu związków potwierdzają też badania wyborcze Jarosława Flisa, wskazujące na „pole powiatowe” jako istotną przestrzeń aktywności elity powiązanej z daną, szerszą niż samo miasto czy gmina, jednostką terytorialną (2013).

Opisane tu zjawisko ma jeszcze większą doniosłość w przypadku elit metropolitalnych. Dotyczy to w szczególności stolicy. Oczywiście, że Ludwik Dorn nie był nigdy reprezentantem elity pruszkowskiej, a Ryszard Bugaj czy Wiesław Kaczmarek – podkowieńskiej. W miastach tych istnieją lokalne elity samorządowe, ale większość polityków formatu krajowego należy już tylko do elity warszawskiej. Podobny problem napotkamy w przypadku aglomeracji górnośląskiej, choć nazwanie posłów z tego obszaru „elitą katowicką” dowodziłoby raczej niezrozumienia opisywanego zjawiska. Podobnie rzecz się ma z elitą Trójmiasta.



We wszystkich tych przypadkach traktowanie elity miasta poprzez odniesienie jej jedynie do „wspólnoty mieszkańców” obejmujących granice danej gminy miejskiej byłoby niezrozumiałą redukcją. Czynnikiem, które ułatwiają tworzenie się elit miejskich są instytucje – obok organów samorządu terytorialnego takich jak rada miasta, rady powiatów, sejmiki województw – także rozmaite rady społeczne (np. szpitali), media czy stowarzyszenia zajmujące się tradycją oraz kulturą danego regionu.

Pewne zjawiska elitotwórcze miały miejsce przy okazji przygotowywania lokalnych strategii programów wykorzystania środków europejskich (Swianiewicz, Herbst, Lackowska, Mielczarek, 2008), kiedy to proszono przedstawicieli różnych grup zawodowych i stowarzyszeń o opiniowanie lokalnych oraz regionalnych strategii rozwoju. Ale były to spotkania epizodyczne, strategie zostały na papierze, a uczestnicy nie byli często proszeni choćby o ewaluację efektów. Wcześniej, w latach dziewięćdziesiątych istotnym czynnikiem elitotwórczym i w jakimś stopniu systemotwórczym były media. Ich osłabienie – będące funkcją procesów rynkowych, kulturowych, a także do pewnego stopnia ustrojowo-politycznych – zamknęło jednak pewną epokę. Późniejszy rozwój mediów społecznościowych utrwalił procesy rozkładu elity. Wszystkie wymienione wyżej instytucje – z wyjątkiem organów samorządu miejskiego – są otwarte na elity sąsiednich gmin. Miasto jest z tego punktu widzenia komunikacyjnym i politycznym węzłem, w którym zbiegają się nici rozmaitych struktur społecznych.

Inny aspekt funkcjonowania elit lokalnych ma swoje źródło w tym, iż spora część polityki miejskiej odbywa się poza zasięgiem wzroku nawet najbardziej zainteresowanych polityką obywateli. Nie tylko dlatego, że ma charakter dyskrecjonalny i zakulisowy, ale dlatego, że nikt poza osobami podejmującymi oraz wykonującymi decyzje nie potrzebuje na co dzień tych informacji. W mieście aktywnymi aktorami są przy tym nie tylko radni i prezydent, ale także ważni wyżsi urzędnicy ratusza, osoby stojące na czele różnych instytucji publicznych – państwowych (podległych wojewodzie, bezpośrednio rządowi, a także tych niezależnych, np. sądów, uczelni wyższych) i samorządowych (miejskich, wojewódzkich, powiatowych). To sprawia, że miasto jest przestrzenią koncentracji instytucji władzy i administracji, w znacznej mierze nietransparentną. Mowa tylko o sferze, która nie jest w żaden sposób skrywana.

## Miasto jako system

Nic zatem dziwnego, że część badaczy zamiast badać to, co dzieje się na miejskim forum, stara się przenieść na poziom miasta koncepcję systemu politycznego czy – w przypadku socjologów – systemu władzy. Z pierwszą taką próbą mieliśmy do czynienia przed pięćdziesięcioma laty za sprawą książki Winicjusza Narojka *System władzy w mieście* (1967). Zakamuflowany, ale łatwy do rozpoznania przedmiot badań, Międzyrzec Podlaski został dobrany niezbyt szczęśliwie. Peryferyjny nawet w wymiarze ówczesnego województwa lubelskiego, stanowił scenę zmagania między władzami miejskimi a powiatowymi, pole działania Komitetu Miejskiego PZPR, Miejskiej Rady Narodowej, większych zakładów pracy i instytucji publicznych, w tym ostatnim przypadku silnie powiązanych z jednostkami nadrzędnymi na poziomie powiatowym oraz wojewódzkim. Narojek

już we wstępie podkreśla, że opisywanej struktury władzy w mieście nie można traktować jako autonomicznej. Jest ona bowiem uwikłana w liczne zależności zewnętrzne. Stąd, biorąc pod uwagę ówczesny system polityczny, większość instytucji i organizacji w mieście należy – zdaniem Narojka – traktować jako agendy różnych pionów władzy centralnej, nietworzącej systemu miejskiego, ale raczej traktującej miasto jako pole realizacji własnych zadań i interesów.

Inny tekst analizujący miasto jako system polityczny ukazał się trzydzieści lat później i opisywał przykład innego miasteczka – Ustki. Jego autor użył jednak dość swobodnego przeniesienia pojęcia „systemu politycznego”, twierdząc, iż jego elementami są „wszyscy mieszkańcy posiadający bierno i czynne prawo wyborcze w wyborach do rady miejskiej” (Hryniewicz, 1995, s. 142). Można zatem uznać, że obie wspomniane próby socjologów, Narojka i Hryniewicza, nie są udanymi przykładami zastosowania podejścia systemowego, a raczej używają dość potocznego i intuicyjnego terminu na opisanie ogółu zdarzeń bądź zachowań.

Bardziej adekwatna w badaniach nad miastem wydaje się, zaprezentowana na polskim gruncie przez Iwonę Sagan, koncepcja reżimu miejskiego. Autorka pisze, iż:

kluczową hipotezą tego podejścia (...) jest założenie, że spójna koalicja najbardziej liczących się podmiotów miejskich (formująca reżim miejski) posiada zarówno wizję rozwoju miasta, która zaspokaja ich interesy, jak również taką władzę, która pozwoli jej tę wizję zagwarantować. (...) Teoria reżimu miejskiego obiecuje o krok dalej posuniętą analizę, w stosunku do tych badań, które każą nam wybierać pomiędzy traktowaniem wybranych władz lokalnych jako jedynej siły prowadzącej politykę miejską (teorie pluralistyczne), a lokalnymi przedsiębiorcami, którzy poprzez kontrolę nad zasobami są w stanie zmusić formalne władze lokalne do prowadzenia polityki przez nich narzuconej (teorie elit). Teoria reżimu nakłania do łączenia, „mieszania” tych formalnych i nieformalnych sił, z których ostatecznie wyrasta rządząca miastem koalicja (Sagan, 2000, s. 11–13).

Inny ważny sposób rozumienia miasta jako systemu zaproponował Manuel Castells w *Kwestii miejskiej*. Polemizując z tradycyjnymi definicjami i sposobami rozumienia miasta, stwierdził on, iż:

wbrew naiwnym, ale szeroko rozpowszechnionym poglądom, rozwój kapitalizmu przemysłowego nie spowodował wzmocnienia miasta, ale jego niemal zupełny zanik jako względnie autonomicznego, skupionego wokół szczególnych celów systemu instytucjonalnego i społecznego (Castells, 1982, s. 28).

Miasto nowoczesne swój rozwój zawdzięcza – co stwierdza, powołując się na Marksa – ukształtowaniu się statusu wolnego robotnika jako niezbędnego „do zapewnienia maksymalnej rentowności w wykorzystaniu siły roboczej” (Castells, 1982, s. 87).

Z tej konstatacji wynika u Castellsa koncepcja systemu miejskiego, przez który rozumie on „szczególne powiązanie elementów struktury społecznej w obrębie jednostki (przestrzennej) reprodukcji siły roboczej”. Składają się na nie przestrzeń mieszkalna, szkoły, instytucje ochrony zdrowia, wypoczynku, kultury, towarzyszące zakładom przemysłowym, a także ośrodkom wymiany (1982, s. 249 i n.). Taka koncepcja miasta wyprowadza nas rzeczywiście poza horyzont wyobrażeń, ukształtowany przez rzeczywistość miasta lokacyjnego, a pozwala lepiej zrozumieć rzeczywistość

miasta współczesnego jako miejsca koncentracji produkcji, wymiany, usług publicznych i komercyjnych oraz wyposażonego w skomplikowane systemy obsługi logistycznej tych funkcji.

Miasto takie wykracza w sposób oczywisty poza granice administracyjne, ale nie staje się – tu argumenty Castellsa są mało przekonujące – odrębnym systemem. Przeciwnie, jest węzłem skomplikowanej sieci ekonomiczno-politycznej, ale pozbawionym wyraźnych – właściwych analizie systemowej – granic, własnych i odrębnych nośników komunikacji. Ani mechanizmy produkcji, ani sieci usług, ani systemy wsparcia technologicznego (energetyczne, transportowe itp.) nie ograniczają się w żaden sposób do jego obszaru.

## Miasto urbanistów, socjologów i geografów

Miasto wydaje się pojęciem oczywistym tylko wtedy, gdy jest drugorzędym przedmiotem badań, gdy używamy go jako względnie oczywistego kontekstu. W momencie, gdy stawiamy go w centrum zainteresowań, musimy pytać nie tyle o precyzyjne i jednoznaczne definicje, co o funkcjonalne konceptualizacje. Warto zgodzić się z tezą Aleksandra Wallisa, przypominaną kilka lat temu przez Pawła Kubickiego, mówiącą, że „miasto jest zjawiskiem nieskończonym, niemożliwym do całkowitego ogarnięcia, a więc przekraczającym granice jakiegokolwiek rozpoznania czy interpretacji” (Wallis, 1967, s. 10, za: Kubicki, 2010). Jest to tym bardziej rozropne, że w przypadku nauk politycznych oznaczałoby wybór między konceptami różnych nurtów socjologii, geografii, urbanistyki czy ekonomii.

W badaniach socjologicznych wskazuje się na cztery orientacje w definiowaniu miasta: (1) ekologiczną, według której „miasto jest specyficzną strukturą społeczno-przestrzenną, w której zachodzą procesy selekcji, koncentracji, inwazji i sukcesji” kształtujące przestrzeń danego ośrodka; (2) historyczną, która postrzega miasto jako wspólne dzieło zbiorowości; (3) strukturalno-socjologiczną, skupiającą się na relacjach między mieszkańcami i (4) kulturalistyczną, według której miasto charakteryzuje „prestizowo-funkcjonalne zróżnicowanie architektury”, wyodrębnione centrum i funkcje pełnione w stosunku do otaczającego miasto terytorium (Majer, 2010, s. 83–84). Tę ostatnią definicję Majer przywołuje za Wallisem (1967). Żaden z przywołanych nurtów nie dysponuje wizją miasta jako ośrodka władzy oraz życia politycznego, wywierającego wpływ na szersze terytorium.

W klasyfikacji zaproponowanej przez Bogdana Jałowickiego i Marka S. Szczepańskiego mamy do czynienia ze wskazaniem jeszcze jednej grupy szkół – konwencjonalnych, analizujących „typy idealne miast – konwencje pozostające w niepełnym związku z fotografiami społecznymi, politologicznymi, ekonomicznymi, kulturowymi czy gospodarczymi rzeczywistych ośrodków” (2010, s. 25) oraz szkołami makrostrukturalnymi, analizującymi przede wszystkim „procesy industrializacji i urbanizacji, rozwoju stosunków produkcji i zmienności form kulturowych towarzyszących tym procesom” (2010, s. 25, 30).

Warto przyrzeć się też kilku definicjom, po które sięgają urbaniści. Izabela Mironowicz, dokonując przeglądu użytecznych ujęć, przywołuje jako najstarszą z nowoczesnych definicję Friedricha Ratzla z końca XIX wieku, mówiącą, iż „miasto to trwałe zagęszczenie ludzi i siedzib ludzkich, obejmujące znaczny obszar i położone w centralnym punkcie większych dróg komuni-

kacyjnych” (2013, s. 95). Definicję tę uzupełnia obserwacja, iż źródłem utrzymania mieszkańców miasta nie jest rolnictwo. Z czasem zaczyna jednak dominować przekonanie, które wyrażają m.in. Jacqueline Beajeu-Garnier i Georges Chabot, „że być może samo pojęcie miasta jest przestarzałe, że trzeba raczej opisywać zjawisko znacznie szersze obejmujące samo miasto i szereg okolicznych miejscowości biorących udział w jego życiu (przypomnijmy, że dzieło to powstawało w latach 60. XX wieku). Twierdzą oni, że miasto »zmienia się, dostosowuje do określonej formy cywilizacyjnej, której jest wyrazem«, a zatem jego »definicja nie może być jednakowa dla wszystkich epok i dla wszystkich krajów«” (Mironowicz, 2013, s. 99).

Można też wskazać na używane w urbanistyce, ale mniej przydatne w rozważanym tu kontekście ujęcie kulturalistów, którzy jak Robert E. Park twierdzą, iż „miasto to stan duszy, zbiór obyczajów i tradycji, zachowań i odczuć wytworzonych wokół tych obyczajów i przekazywanych za pomocą tej tradycji” (1925, za: Mironowicz, 2013). Komentując tę wypowiedź Parka, Mironowicz stwierdziła, iż „W tej definicji miasto pokazuje się jako miejsce, gdzie zachowywana jest ciągłość kulturowa określonej społeczności. Jeszcze dalej posunął się ten autor w swoim słynnym stwierdzeniu, że tworząc miasta, człowiek stworzył na nowo siebie” (Mironowicz, 2013, s. 99).

Grzegorz Węclawowicz przedstawia nieco inną systematykę orientacji badawczej w geografii społecznej miast. Omawia ewolucję badań geograficznych od orientacji klasycznej, która badała przede wszystkim historyczny rozwój miasta, jego strukturę przestrzenną, poprzez orientacje scjentyistyczną, behawioralną i strukturalistyczną, aż po współczesne orientacje postmodernistyczną i eklektyczną. Z punktu widzenia nauk o polityce szczególne znaczenie ma opis dokonującego się w ostatnich dekadach procesu przejścia od miasta przemysłowego do postindustrialnego i jego konsekwencji społecznych, a także wyraźne rozgraniczenie między miastem a metropolią (Węclawowicz, 2007). Więzy między metropoliami stają się w tej wizji równie ważne co relacje między nimi a ich naturalnym geograficznym otoczeniem.

Bogactwo podejść i orientacji badawczej nie ułatwia jednak dokonania wyboru, preferowanego w badaniach politologicznych sposobu postrzegania miasta. Większość z nich abstrahuje bowiem od kwestii władzy w mieście, funkcjonujących na jego terenie instytucji publicznych, debaty politycznej i rozstrzygnięć wyborczych. Takie podejście wydaje się zresztą zasadną korektą wobec nadmiernie akcentującego konflikty „wieś miasto” i „miasto-państwo” ujęcia Benjamin Barbera (2014). Dlatego też sądzi się, że czynnikiem pozwalającym uporządkować eklektyzm ujęć jest wskazanie tych cech charakterystycznych miasta, które są z punktu widzenia nauk o polityce najistotniejsze.

## Miasto jako węzeł

Wadą wielu orientacji badawczych jest uznanie pierwotnego – głównie średniowiecznego – statusu miasta jako punktu wyjścia do kształtowania jego definicji. Takie podejście zaproponował w klasycznym tekście Max Weber (2009), a za nim powtórzyli liczni badacze społeczni. Z punktu widzenia politologii, która swoje zainteresowania koncentruje na zdarzeniach, które miały miejsce w epoce nowoczesnej, problem miasta średniowiecznego czy nowożytnego nie będzie tym, co

komplikuje posługiwanie się w miarę spójną definicją. Można przyjąć za Castellsem, że w kręgu zainteresowań znajduje się miasto epoki nowoczesnej – pozbawione granic, jakimi były dawne obwarowania i wyraźnie zarysowanej wspólnoty obywateli miejskich. Jego zakres oddziaływania wyznaczają przede wszystkim zasięg rynku pracy oraz sektora usług publicznych (szkół, szpitali) oraz administracji (także sądownictwa, służb policyjnych itp.).

W tej sytuacji autor skłaniałby się do użycia metafory miasta jako węzła splatającego rozmaite sieci, dzięki którym funkcjonuje nowoczesne społeczeństwo. Pojęcie „węzła” uwzględnia bowiem zarówno centralne położenie miasta w okolicy, a zatem pozwala na docenienie jego roli jako forum debaty publicznej, miejsce koncentracji instytucji publicznych istotnych dla miasta i jego otoczenia, jak i „splatania się w miście” uprawnień władz szczebla lokalnego, regionalnego i centralnego. Pojęcie to umożliwiłoby również analizę położenia danego ośrodka w sieci miejskiej wraz z kształtowanymi w niej zależnościami oraz hierarchiami.

Do pojęcia „węzła” odwołuje się w oczywisty sposób geografia, zarówno gdy mówi o transporcie kolejowym, drogowym czy rynku pracy. Miasto jako węzeł istnieje także w ekonomicznych modelach mówiących o sieci kluczowych ośrodków miejskich i badających więzi między nimi (Gorzelałak, 2008). Miasto jest węzłem także w perspektywie zarządzania publicznego, które traktuje je jako przestrzeń, w której na tym samym obszarze (np. służby zdrowia) działają różne podmioty – samorząd miejski, powiatowy, wojewódzki, instytucje rządowe, prywatne, kościelne itp.

Metafora węzła pozwala dobrze oddać także pewne relacje z otoczeniem, powiązania gospodarcze, a nawet aspekty komunikacji społecznej. Warto np. uchwycić znaczenie, jakie dla miasta ma to, że jest ono ośrodkiem okręgu wyborczego. Choć tu wiemy, że istotne jest także istnienie ośrodków niezależnych czy nawet konkurencyjnych (jak Nowy Targ i Zakopane w nowosądeckim czy Słupsk w gdyńskim). Można nawet używać zaczerpniętej z języka potocznego metafory „grubości węzła władzy”, wskazując na koncentrację instytucji politycznych i administracyjnych, ważnych ośrodków decyzji gospodarczych, mediów itp. W podobny sposób miasta jako „ośrodki węzłowe” opisuje Łukasz Zaborowski, w bardzo ciekawej dla politologów pracy, dotyczącej merytorycznych aspektów kształtowania podziału terytorialnego kraju w 1998 roku (2013).

Miasto jest przede wszystkim węzłem ekonomicznym, politycznym, administracyjnym i komunikacyjnym (w obu znaczeniach tego słowa – odnoszącym się do transportu i komunikacji społecznej), który jest osadzony w przestrzeni oraz oddziałuje na przestrzeń daleko niekiedy wykraczającą poza administracyjne granice. Jest też – co ważne w niektórych rodzajach badań – jednostką samorządu terytorialnego, o wyraźnie zarysowanych granicach i określonym kręgu osób posiadających uprawnienia wyborcze, w obrębie tej jednostki.

W drugiej – z punktu widzenia nauk o polityce – kolejności miasto jest też zjawiskiem kulturowym, generującym własny styl życia (różny w zależności od skali i kraju), wytwarzającym oraz rozwiązującym nowe problemy i konflikty, które nie odnoszą się bezpośrednio do świata władzy czy ekonomii. Wreszcie na styku pierwszego (ekonomiczno-politycznego) i drugiego (kulturowego) sposobu pojmowania miasta, powstają ważne symbole, teksty, idee, projekty architektoniczne i urbanistyczne, które dla niejednego politologa mogłyby stać się ciekawym obiektem badań.

Samo użycie metafor w nauce ma już za sobą długą dyskusję i bogatą literaturę. Trafnego argumentu użył Max Black, który wskazał, iż metafora oferuje nowy wgląd – a zatem tworzy nową wiedzę (zwłaszcza, gdy kontrolujemy, że jest metaforą, a zatem może prowadzić do pewnych błędów, właściwych np. analogii) (Black, 1955, za: Czarnocka, Mazurek, 2012). Spojrzenie na miasto jako na węzeł z pewnością nie może stać się – z natury rzeczy – punktem wyjścia dla kształtowania jakiejś obowiązującej definicji. Może natomiast uświadamiać wielowymiarowy charakter zagadnień politycznych w mieście i inspirować ważne pytania badawcze z tego zakresu.

## Bibliografia

- Barber, B.R. (2014). *Gdyby burmistrzowie rządzieli światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*. Warszawa: Warszawa Wydawnictwo Literackie Muza.
- Castells, M. (1982). *Kwestia miejska*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Czarnocka, M., Mazurek, M. (2012). Metafory w nauce. *Zagadnienia Naukoznawstwa*, 1(191), 5–26.
- Dahl, R.A. (2005). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven–London: Yale University Press.
- Dexia (2009). *EU sub-national governments. 2008 key figures*, CCRE-CEMR, Dexia. Pobrane z: [http://www.dexia.com/EN/journalist/press\\_releases/Pages/Les-chiffres-cles-des-collectivites-territoriales-en-Europe.aspx](http://www.dexia.com/EN/journalist/press_releases/Pages/Les-chiffres-cles-des-collectivites-territoriales-en-Europe.aspx) (6.03.2017).
- Dijkstra, L., Poelman, H. (2012). *Cities in Europe. The New OECD-EC Definition*. Brussels: European Commission.
- Flis, J. (2013). *Złudzenia wyboru. Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach do Sejmu i Senatu*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Gorzela, G. (2008). Miasto jako przedmiot badań ekonomii. W: B. Jałowiecki (red.), *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku* (s. 89–104). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- GUS (1968). *Tereny w miastach i osiedlach 1968 r. Użytkowanie i władanie*. Warszawa.
- GUS (2016). *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2016 r.* Warszawa.
- Hryniewicz, J.T. (1995). Miejski system polityczny – procesy stabilizacji i destabilizacji. *Przegląd Socjologiczny*, 44, 141–156.
- Jałowiecki, B., Szczepański, M.S. (2010). *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kubicki, P. (2010). *Miasto w sieci znaczeń. Kraków i jego tożsamości*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Majer, A. (2010). *Socjologia i przestrzeń miejska*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Matyja, R. (2012). Elita polityczna Nowego Sącza w latach 1989–2011. *Rocznik Sąddecki*, XL, 138–166.
- 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|5-19.
- Mazur, K. (red.) (2016). *Jak zdobyć władzę w mieście? Niezbędnik Klubu Jagiellońskiego*. Kraków: Klub Jagielloński. Pobrane z: <http://kj.org.pl/jak-zdobyc-wladze-w-miescie-pobierz-niezbednik-klubu-jagiellonskiego/> (4.03.2017).
- Mironowicz, I. (2013). Miasto, jego struktura i kompozycja – definicje, schematy, relacje przestrzenne. W: P. Lorens, I. Mironowicz (red.), *Wybrane teorie współczesnej urbanistyki* (s. 93–116). Gdańsk: Politechnika Gdańska, Wydział Architektury.
- Narojek, W. (1967). *System władzy w mieście. Studium monograficzne*. Wrocław–Warszawa–Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk.
- OECD (2012). *Redefining „Urban”. A New Way to Measure Metropolitan Areas*. Paris: OECD Publishing.
- Sagan, I. (2000). *Miasto – scena konfliktów i współpracy. Rozwój miast w świetle koncepcji reżimu miejskiego*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Swianiewicz, P., Herbst, J., Lackowska, M., Mielczarek, A. (2008). *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a rewalizacja polityki regionalnej w polskich województwach*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Wallis, A. (1967). *Socjologia wielkiego miasta*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Weber, M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Węclawowicz, G. (2007). *Geografia społeczna miast*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Zaborowski, Ł. (2013). *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.





# Totalitarne wizje przebudowy stołecznych miast – casus Rzymu i Berlina<sup>1</sup>

MAREK ŻYROMSKI

PROF. ZW. DR HAB.

Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa  
e-mail: zyromski(at)interia.pl

**Słowa kluczowe** Rzym, Berlin, przebudowa, Speer

## Abstrakt

Głównym celem artykułu jest prezentacja planów przebudowy Rzymu i Berlina jako istotnego elementu procesu legitymizacji totalitarnych systemów politycznych (odpowiednio włoskiego faszyzmu i niemieckiego nazizmu). Przebudowa stolicy Włoch rozpoczęła się od odsłonięcia wielu istotnych zabytków antycznego Rzymu (np. *Ara Pacis Augustae* czy Koloseum). Dzięki stworzeniu nowych arterii komunikacyjnych (np. *via dell'Impero* – obecnie *Via dei Fori Imperiali* czy *via della Conciliazione*) możemy dziś swobodnie poruszać się po Wiecznym Mieście. Następnie stworzono miasteczko uniwersyteckie (*città universitaria*), tereny sportowe (*Foro Mussolini*, obecnie *Foro Italico*) czy tereny wystawiennicze (EUR). Natomiast plany stworzenia nowej stolicy hitlerowskiej Trzeciej Rzeszy (*Germania*) pozostały na makietach i deskach kreślarskich.

## Some totalitarian plans of rebuilding the capital cities – the case study of Rome and Berlin

**Keywords** Rome, Berlin, rebuilding, Speer

## Abstract

The main aim of the article is to present some plans of rebuilding of Rome and Berlin as an important element and mechanism of process of legitimizing the totalitarian political system (Italian fascism and German nazism). The process of rebuilding of Rome started with the uncovering of some important monuments constructed in ancient times (for instance *Ara Pacis Augustae* or Colosseum). Thanks to creation of some new roads and streets (for instance *via dell'Impero* – modern *Via dei Fori Imperiali* or *via della Conciliazione*), we can walk and admire the Eternal City. Afterwards, some new complexes had been constructed – such as the university campus (*città universitaria*), great sport complex (*Foro Mussolini*, modern *Foro Italico*) and the vast area for world's exhibition (EUR). On the other hand, some plans connected with the new German capital (so-called *Germania*) remained plans and sketches, only.

---

1 Niniejszy artykuł został oparty na tezach referatu wygłoszonego na Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „System Miasta – Miasta w Systemie” (Szczecin 1–2.06.2017 r.). Organizatorzy konferencji, z profesorem Maciejem Drzonkiem na czele, proszeni są o przyjęcie serdecznych podziękowań za możliwość prezentacji poniższych uwag autora. Również bardzo miłe i pożyteczne okazało się odwiedzenie pięknego Szczecina, a zwłaszcza unikalna możliwość zobaczenia Stoczni Szczecińskiej.

## Wprowadzenie

Niewątpliwie przedstawiciele wszystkich systemów politycznych (a zwłaszcza osoby „trzyma-  
jące władzę”), rozpoczynając od pierwszych wielkich systemów cywilizacyjnych czasów staro-  
żytności (np. egipskie piramidy), aż do czasów nam współczesnych, traktowali sztukę czy archi-  
tekturę nie tylko jako wyraz potrzeb artystycznych, ale przede wszystkim jako element procesu  
legitymizacji władzy (Sudjic, 2015). Wydaje się bowiem, że lepiej mówić (czy pisać) o procesie  
uzyskiwania, ale i niekiedy tracenia legitymacji do rządzenia, niż o statycznym zjawisku legity-  
macji władzy (Beetham, 2001). Żadna władza (w rozumieniu ekipy aktualnie sprawującej rządu)  
nie powinna bowiem zakładać, że będzie rządzić wiecznie. Tysiącletnia III Rzesza nie przetrwa-  
ła nawet trzynastu lat, gdyż to „pycha stoi najczęściej tylko krok przed upadkiem” – jak głosi  
powtarzane, może zbyt rzadko, powiedzenie. Jednocześnie to właśnie przykład nazistowskich  
Niemiec pokazuje, że możliwe jest demokratyczne odejście od demokracji, a więc ustrój ten nie  
jest nam dany raz na zawsze. Dojście Hitlera do władzy 30 stycznia 1933 roku (poza ekscesami  
bojówek SA czy zakulisowymi rokowaniami) nastąpiło między innymi dzięki coraz to większemu  
odsetkowi głosów w wyborach parlamentarnych. Z kolei dzięki wprowadzanym przez nazistów  
elementom polityki społecznej (np. praktyczna likwidacja bezrobocia, następnie działalność or-  
ganizacji *Kraft durch Freude*), a także – czy może raczej przede wszystkim – coraz to bardziej  
nasilonej propagandzie, legitymacja hitlerowskiej władzy była praktycznie niezagrożona aż do  
„krwawej łaźni” pod Stalingradem. Również po tej oczywistej klęsce władza nazistów trzymała się  
mocno, w przeciwieństwie do nagłego upadku Benito Mussoliniego we Włoszech, czy praktycz-  
nie natychmiastowego „zwinięcia się” cesarskiego aparatu władzy po klęsce Niemiec w pierwszej  
wojnie światowej. Jednocześnie legitymację władzy można nie tylko stopniowo utracić, ale i po-  
woli uzyskać (Żyromski, 2003). Jak wskazywał już ćwierć wieku temu David Beetham problem  
legitymacji (czy też raczej proces legitymizacji) władzy obejmuje trzy elementy: sposób dojścia  
do władzy, sposób jej sprawowania oraz zgodność z ideałami wyrażanymi przez większość społec-  
zeństwa – czy przynajmniej przez wpływowe grupy społeczne (Beetham, 1991). Komunistyczny  
(a może raczej jedynie socjalistyczny) system władzy w powojennej Polsce został narzucony siłą  
sowieckich czołgów i wprowadzony wbrew nadziejom oraz poglądom znacznej większości pol-  
skiego społeczeństwa. Stopniowo, dzięki powojennej odbudowie czy potem tak zwanej „małej  
stabilizacji”, władza uzyskała pewien stopień społecznego poparcia – oczywiście niemożliwy już  
obecnie do oszacowania (przy braku w czasach Polski Ludowej wiarygodnych sondaży opinii  
publicznej). Tym niemniej pewna nostalgia, zwłaszcza za czasami rządów Edwarda Gierka (okres  
pewnej prosperity aż do połowy lat siedemdziesiątych XX wieku), pokazuje, iż pewien poziom  
społecznego poparcia ta władza jednak uzyskała. Tak więc proces legitymizacji władzy ma cha-  
rakter dynamiczny, a nie statyczny – legitymację do rządzenia można zarówno uzyskać (czy stop-  
niowo zwiększyć), jak i utracić (czy stopniowo zmniejszyć). Z reguły zresztą najpierw traci się  
legitymację do rządzenia, następnie samą władzę.

Kwestia legitymacji władzy niewątpliwie jest łatwiejsza i bardziej oczywista w odniesieniu  
do systemów o charakterze demokratycznym – czy to w ramach dominującej obecnie w europej-  
skim kręgu kulturowym (a więc też w USA, Kanadzie, Australii czy Nowej Zelandii) demokracji

przedstawicielskiej czy zwłaszcza w ramach demokracji bezpośredniej (Szwajcaria). Jak wskazywał niemiecki socjolog, Max Weber, to właśnie procedury wskazują na stabilność systemu demokratycznego. Z drugiej strony, systemy o charakterze autorytarnym czy zwłaszcza totalitarnym muszą ciągle potwierdzać nie tylko siłę, ale i legitymację swej władzy. Zgodnie bowiem ze starym powiedzeniem: „przy pomocy bagnetów można wprawdzie władzę zdobyć, ale na bagnetach nie da się zbyt długo usiedzieć”, dlatego tak ważny jest w tym wypadku proces legitymizacji władzy. Lepiej jest chyba mówić o systemach o charakterze totalitarnym niż o jednym systemie totalitarnym, gdyż totalitaryzm totalitaryzmowi nierówny. Trudno bowiem porównywać włoski faszyzm z północnokoreańskim komunizmem czy sowieckim stalinizmem, a Polska w okresie PRL-u była wręcz określana jako „najweselszy barak w całym obozie” państw komunistycznych – czy może raczej socjalistycznych. Tym niemniej wszystkie systemy o charakterze totalitarnym stanowiły wyższą formę i właściwe rozwinięcie ustrojów autorytarnych. O ile bowiem systemy autorytarne oparte są na tak zwanej „nagiej władzy” (*naked power* w terminologii Bertranda Russella), czyli władzy dla samej władzy, to już systemy o charakterze totalitarnym (opierając się na tak zwanej „władzy rewolucyjnej”) cechują się wyraźnym programem czy ideologią (Mann, 2004). Oczywiście ideologia ta może (czy właściwie powinna) nie przypaść do gustu, trzeba jednak przyznać, że komunistami, faszystami czy nazistami kierowały jakieś wyższe cele, nie tylko utrzymanie się przy władzy za wszelką cenę.

## Rzym doby Benita Mussoliniego

Spacerując po Wiecznym Mieście, określanym już tak w czasach antycznych (*Roma aeterna*) rzadko mamy okazję poznać praktyczną realizację idei „miasta Mussoliniego” (*Città Mussoliniana*). Nadal bowiem dominują zabytki z czasów starożytnych (Kolosseum, Panteon, *Forum Romanum*) czy z okresu baroku – fontanna di Trevi, Schody Hiszpańskie czy Piazza Navona, aby wymienić tylko te najczęściej odwiedzane i fotografowane (Żyromski, 2009). Tymczasem ślady urbanistycznej oraz architektonicznej interwencji faszystów w tkankę miejską Rzymu odnajdziemy raczej na obrzeżach włoskiej stolicy (EUR, *Foro Italico*). Mało kto bowiem zdaje sobie sprawę, iż położona w centrum Wiecznego Miasta (niedaleko Stazione Termini) siedziba najstarszego stołecznego uniwersytetu (La Sapienza) powstała w czasach *Duce* (o czym poniżej). Ciągle jeszcze na wielu budynkach czy mostach można odnaleźć podwójną datę – nie tylko A.D. (*Anno Domini*), ale i E.F. (*Era Fascista*).

Benito Mussolini nie tylko pragnął stworzyć nową stolicę, nowe faszystowskie Włochy, ale również i nowych Włochów. Nowy kraj miał nawiązywać do tradycji *Imperium Romanum* – oczywiście nie z okresu tak zwanego „kryzysu wieku trzeciego”, ale z czasów największej świetności pierwszych dwóch wieków naszej ery. To właśnie wtedy narodziła się koncepcja *Mare Nostrum* („Nasze Morze”), gdyż wszystkie wybrzeża Morza Śródziemnego znajdowały się pod panowaniem starożytnego Rzymu. Stąd też prawie dwa tysiące lat później, agresywne poczynania *Duce* w polityce zagranicznej były podporządkowane podobnym marzeniom (Albania, Grecja, południowa Francja, Afryka Północna). Tym niemniej ekspansja zewnętrzna miała służyć również

sprawom wewnętrznym – Mussoliniemu chodziło przede wszystkim o zmianę charakteru Włochów i postaw społecznych na bardziej odważne oraz wojownicze. Podobnie w architekturze, należało zerwać z dekadencją (stąd bezpardonowe burzenie całych kwartałów domów dla wytyczenia *Via dell'Impero* czy *Via della Conciliazione*) i bezpośrednio nawiązać do wspaniałej tradycji rzymskiej architektury.

## Walka z dekadencją

Jak pokazała w swojej bardzo interesującej (niestety nieopublikowanej) pracy doktorskiej Flavia Marcello – „Rzym miał zostać przemodelowany jako stolica faszystowskiego narodu i za tą transformacją leżała idea *renovatio urbis*” (Marcello, 2001, s. 17). Nowy Rzym miał nie tylko stać się jeszcze wspanialszą stolicą Włoch, miał stać się nową faszystowską stolicą nowych faszystowskich Włoch. W związku z tym zamierzano pogodzić dwie, wydawałoby się sprzeczne, tendencje. Z jednej strony stołeczny Rzym miał odzwierciedlać nowość, dynamizm i młodość ruchu faszystowskiego, w którym to sam *Duce* był jednym ze starszych faszystów, a pieśń *Giovinetta* (czyli młodość) stała się nieoficjalnym hymnem. To budowle i całe założenia urbanistyczno-architektoniczne miały głosić nastanie nowej ery, którą Rzym znowu miał reprezentować. Stąd też od budowy dzielnic mieszkalnych dla szybko rosnącej populacji Rzymu, które zresztą powoli też powstawały, ważniejsze było wznoszenie monumentalnych gmachów. Najpierw jednak należało odnowić i wyeksponować budowle antyczne, kojarzące się ze świetnością starożytnego *Imperium Romanum*. W związku z tym „budowle wzniesione przez cesarzy starożytnego imperium miały zostać uwolnione z otaczającej je dekadencji, która spontanicznie wyrosła wokół nich przez stulecia” (Marcello, 2001, s. 75). Charakterystyczne, iż w marcu 1923 roku, kilka miesięcy po objęciu władzy, na zebraniu Wielkiej Rady (*Gran Consiglio*), Benito Mussolini zadeklarował, iż „faszystowski rząd zaprezentuje nowy cesarski Rzym nowym Włochom” (Nicoloso, 2008, s. 55). Podobnie jak później dla niemieckich nazistów, tak i dla włoskich faszystów liczyły się daty – tym razem związane ze świetnością starożytnego Rzymu.

Kiedy Mussolini otrzymał honorowe obywatelstwo Rzymu 21 kwietnia 1924, czyli z okazji 2677. rocznicy narodzin miasta, położył fundamenty pod większość ze swojej przyszłej polityki urbanistycznej (Shapiro, 1987, s. 154).

Punktem wyjścia miało stać się „uwolnienie” antycznego Rzymu od kiepskich konstrukcji – oczywiście ocena należała do samego *Duce*. Takie „oczyszczenie” miało dotyczyć przede wszystkim mauzoleum Augusta (*Mausoleo di Augusto*), teatru Marcellusa (*Teatro di Marcello*) i Wzgórza Kapitońskiego (*Il Campidoglio*). Jedynie Panteon zamierzano pozostawić w spokoju, może dlatego, że był już dobrze wyeksponowany.

Tuż przy mauzoleum Augusta znajduje się jeden z lepiej zachowanych zabytków starożytnego Rzymu – Ołtarz Pokoju Augusta (*Ara Pacis Augustae*), promujący tytułowy pokój rzymski (*pax Romana*), który w *Imperium Romanum* stał się cenioną wartością.

Dnia 22 października 1934 roku Mussolini osobiście uderzył kilofem na dachu pierwszego domu na Vicolo Soderini, aby rozpocząć odsłonięcie Mauzoleum Augusta i stworzenie wokół niego nowego placu. Naturalnie ten projekt dostarczył Mussoliniemu możliwości uwypuklenia swej świadomej identyfikacji z Cezarem (Shapiro, 1987, s. 169).

Pierwotnie w okolicy mauzoleum Augusta znajdowało się około 120 domów, a więc było co burzyć. „Dopiero w latach trzydziestych XX wieku, gdy Benito Mussolini wybrał ponoć Augusteum na miejsce swego wiecznego spoczynku, odzyskało ono nieco archeologicznej godności” (Hughes, 2012, s. 97). Jak więc widać, oceny przeprowadzonej akcji „oczyszczania” Wiecznego Miasta mogą być diametralnie różne. „W latach 1937–1938 G. Moretti prowadził prace wykopaliskowe fragmentów *Ara Pacis Augustae*, które zostały pogrzebane pod pałacem” (Żyromski, 2009, s. 200). Kilkanaście lat wcześniej, „bo już w 1926 Gaetano Polverelli, szef biura prasowego, sugerował przekształcenie grobowca Augusta w świątynię faszyzmu” (Whittam, 1995, s. 87). W czerwcu 1938 roku *Ara Pacis Augustae* został umieszczony w specjalnym pawilonie (projektu Vittorio Ballio Morpungo, 1937–1938), który został zburzony w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Obecnie funkcjonujący pawilon otworzono w roku 1997. Natomiast sam plac wokół mauzoleum Augusta (*Piazzale Augusto Imperatore*), został ukończony dopiero w roku 1941 (Kostof, 1978, s. 316). Co ciekawe, liczne dekoracje domów otaczających plac (szczególnie stiuki i freski) przypominają zewnętrzny wystrój Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie (PKiN). Można wskazać tylko na jedną istotną różnicę – w PKiN brak jest elementów militarnych, obecnych w Rzymie (karabiny, maski gazowe).

Szczególnie silne interwencje w średniowieczną czy barokową tkankę Wiecznego Miasta (*Roma Aeterna*) były związane z przebicciem nowych arterii komunikacyjnych:

1. *Via dell'Impero* (obecnie *Via dei Fori Imperiali*), łącząca *Piazza Venezia* (wraz z *Palazzo Venezia*) z Kolosseum (*Il Colosseo*), a więc dwa ośrodki władzy – faszystowski i rzymski.
2. *Via delle Conciliazione*, otwierająca widok i dojście do Bazyliki św. Piotra – nazwa nawiązuje do konkordatu podpisanego ze Stolicą Apostolską (*conciliazione*, czyli porozumienie).
3. *Via del Mare* (obecnie *Via del Teatro di Marcello* i dalej *Via Cristoforo Colombo*), prowadząca na EUR (*Esposizione Universale di Roma*) oraz w stronę planowanych dzielnic, które miały rozciągnąć faszystowski Rzym aż do morza (stąd nazwa trasy). „Trasa do Ostii wynikała z powodów ideologicznych – stworzenie portu dla Rzymu oznaczało podtrzymanie woli panowania nad Morzem Śródziemnym” (Nicoloso, 2008, s. 56).

Niewątpliwie z propagandowego punktu widzenia najważniejsza była pierwsza ze wskazanych powyżej arterii komunikacyjnych, gdyż łączyła nie tylko dwa ośrodki władzy, ale również Benita Mussoliniego z postacią Oktawiana Augusta (a zwłaszcza z jego dokonaniem). W związku z przebicciem *Via dell'Impero* „zniszczono 2203 pokoje w 608 mieszkaniach, wysiedlono 746 rodzin (1886 osoby) a usunięto 300,000 metrów kwadratowych skały, ale i antycznych artefaktów” (Shapiro, 1987, s. 164). W dodatku zniszczono także 3 kościoły, 11 ulic i wyrównano 40 tys. m<sup>2</sup> terenu. „W rezultacie tych prac rozbiórkowych pojawiła się długa (900 m) i szeroka (30 m) *Via del Impero*. Oczywiście tak wielka i ważna ulica służyła jako miejsce parad wojskowych” (Żyromski, 2009, s. 202). Nadal na tej ulicy, noszącej obecnie nazwę *Via dei Fori Imperiali*, odbywają się nie

tylko parady wojskowe, ale również demonstracje. Arteria ta została zainaugurowana 28 października 1932 roku, a więc w 10. rocznicę faszystowskiego marszu na Rzym. Jak zwykle w systemach o charakterze totalitarnym, data nie została wybrana przypadkowo. Z kolei dnia 28 października 1933 roku (czyli w 11. rocznicę marszu na Rzym) zainaugurowano *Via dei Trionfi*, prowadzącą od łuku Konstantyna do miejsca, gdzie zachowane są resztki *Circus Maximus* (*Circo Massimo*). Trasa ta ma 502 metry długości, a została poszerzona z 18 do 35 metrów.

## Tworzenie nowej faszystowskiej stolicy

Oczywiście wskazana w poprzednim punkcie walka z „dekadencją” to jedynie wstęp do zaplanowanej przez Benito Mussoliniego i jego architektów szeroko zakrojonej przebudowy stołecznego Rzymu. „W 1931 roku rząd Mussoliniego przedstawił generalny plan przebudowy Rzymu. (...) Istota planu Mussoliniego polegała na przywróceniu Rzymowi prawdziwie miejskiego charakteru, jaki miał on za czasów augustiańskich” (Hughes, 2012, s. 421). Jednocześnie świadomie zamierzano stworzyć w stolicy Włoch nowe kompleksy urbanistyczno-architektoniczne, które byłyby największe na świecie (*città universitaria*, *Esposizione Universale di Roma*).

Już z końcem lat dwudziestych XX wieku rozpoczęto budowę wielkiego kompleksu sportowego w północnej części Rzymu, gdzie i obecnie mieści się stadion klubu piłkarskiego *Lazio Roma*. „W latach 1928–1932 Enrico Del Debbio stworzył *Stadio dei marmi na Foro Mussolini*. Spośród rejonów stolicy, duce najczęściej odwiedzał właśnie *Foro Mussolini*” (Nicoloso, 2008, s. 48). Wprawdzie *Foro Mussolini* nosi obecnie o wiele bardziej neutralną nazwę – *Foro Italico*, to jednak przed wejściem na kompleks sportowy nadal stoi wysoki obelisk z napisem *Mussolini Dux*. Wystawiony w roku 1929 z jednego trzystutonowego bloku marmuru stanowi, zdaniem cytowanej już Flavii Marcello, symbol rosnącego w faszystowskich Włoszech kultu *ducismo*. „Taki antyczny obiekt falliczny zyskał status ikony jako aluzja do męskości Duce” (Marcello, 2001, s. 147). Kompleks pierwotnie obejmował powierzchnię 85 hektarów, ale w roku 1936 teren powiększono prawie pięciokrotnie (do 410 ha), gdyż planowano tam zorganizowanie letniej olimpiady w roku 1944. Oczywiście plany pokrzyżowała druga wojna światowa, po której na tym terenie odbyła się olimpiada w roku 1960 i mistrzostwa świata w piłce nożnej w 1990 roku. W czasach faszystowskich każdy z regionów Włoch musiał (oczywiście dobrowolnie) zasponsorować wystawienie jednego z licznych posągów młodych sportowców (obojga płci), które otaczały *Stadio dei Marmi* (czyli marmurowy stadion). Może nieco zbyt poetycko napisał E.R. Shapiro, iż te „sześćdziesiąt marmurowych posągów nagich atletów, każdy wysokości czterech metrów, w sposób agresywny określają przestrzeń” (Shapiro, 1987, s. 231).

To specjalnie dla *Foro Mussolini* Arnaldo Bellini zaprojektował ogromny (86 m wysokości) posąg Herkulesa, którego głowa wykazywała wyraźne podobieństwo do *Duce*. Planowany posąg faszyzmu (*Statua del fascismo*) miał mieć 90 metrów wysokości (Rossi, 1991, s. 46). Tuż przy *Foro Mussolini* w 1940 roku rozpoczęto wznoszenie gmachu, zaprojektowanego jako siedziba partii faszystowskiej (*Palazzo del Littorio*). Budynek został jednak ukończony dopiero w roku 1959, wtedy już dla ministerstwa spraw zagranicznych (*Ministero degli Esteri*). Z kolei faszystow-



ski budynek Ministerstwa Afryki Włoskiej to obecna siedziba FAO, położony koło pozostałości *Circo Massimo*.

Jednym z prawdopodobnie najbardziej praktycznych projektów faszystowskiej przebudowy Rzymu było wzniesienie największego wtedy na świecie miasteczka akademickiego (*città universitaria*). Oczywiście tak wielkie założenie miało również (a może i przede wszystkim) wymiar propagandowy. „Mussolini miał nadzieję uczynić z Rzymu nie tylko polityczną, ale i intelektualną stolicę narodu” (Shapiro, 1987, s. 193). Wzniesiony w ciągu zaledwie trzech lat (1932–1935) kompleks 16 budynków zajmuje 22 hektary terenu, rozciągającego się między *Castro Pretorio* (czyli koszarami gwardii pretoriańskiej starożytnego Rzymu) a *via Tiburtina*. Układ przestrzenny miasteczka uniwersyteckiego wyraźnie nawiązuje do wzorów antycznych, gdyż został oparty na planie bazyliki (oś główna i symetryczny układ budynków). Do kompleksu wchodzi się przez monumentalny budynek wejściowy, czyli propyleje (czytelna aluzja do ateńskiego Akropolu). Portyk wejściowy, mający długość 80 metrów, zawiera charakterystyczny łaciński napis, który głosi, iż „za panowania Wiktora Emanuela III i rządów Mussoliniego, antyczny uniwersytet został przeniesiony na to miejsce, godne wielkości Rzymu”. Wejście przypomina monumentalną bramę antycznego miasta. O rozmiarach miasteczka uniwersyteckiego może świadczyć budynek rektoratu (*Rettorato*), którego fasada ma 120 metrów długości. Przed rektorem umieszczono posąg Minerwy, rzymskiej bogini mądrości. Fasada budynku została wykonana z miejscowego trawertynu. Tak więc na wykonaniu budynków swoje piętno odcisnęła już polityka, a dokładniej ekspansywna polityka zagraniczna Benito Mussoliniego. Sankcje Ligi Narodów za faszystowską inwazję Abisynii (ogłoszone 18 listopada 1935 r.), spowodowały politykę autarkii (np. ograniczono zużycie żelaza), która oczywiście musiała negatywnie odbić się również na architekturze. Nawet politykę autarkii starano się wykorzystać propagandowo, twierdząc iż cegła i kamień (w przeciwieństwie do stali), to typowo „rzymskie” materiały budowlane (Milton, 1978, s. 340). Inauguracja miasteczka uniwersyteckiego nastąpiła w bardzo charakterystycznym dniu – 21 kwietnia 1935 roku (urodziny Rzymu).

Jednym z rzadziej odwiedzanych przez turystów (niewątpliwie niesłusznie) regionów włoskiej stolicy jest dzielnica EUR. Tymczasem, jak wskazuje historyk sztuki, „EUR jest urbanistycznie znacznie bardziej wyrafinowany, niż byłby Berlin Speera” (Sudjic, 2015, s. 104). Skrót EUR odnosi się do Rzymskiej Wystawy Światowej (*Esposizione Universale di Roma*), która miała odbyć się we włoskiej stolicy w roku 1942, a więc w 20. rocznicę faszystowskiego marszu na Rzym. Miasto EUR zostało zaplanowane jako Miasto Cywilizacji, podobnie jak *Foro Mussolini* miało stać się Miastem Sportu. W związku z tym równoległe z projektowaniem (1937–1939), od razu przystąpiono do jego realizacji (1937–1942), przerwanej jednak po upadku reżimu faszystowskiego. Ponownie powrócono do pracy w roku 1952. Całość kompleksu obejmuje powierzchnię około 400 hektarów (Rossi, 1991, s. 134). Miał to być największy na świecie teren wystawienniczy (Etkin, 1994, s. 45).

Wśród budynków, które powstały w czasach faszystowskich, uwagę zwraca przede wszystkim tak zwane Kwadratowe Koloseum (*Colosseo quadrato*). Określenie to wskazuje na wyraźnego prekursora budynku, czyli antyczne Koloseum (a dokładniej *amphitheatrum Flavianum*). W bu-

dynku wzniesionym na EUR znajdują się również trzy porządki kolumn, jednak całość nie ma formy elipsy, a kwadratu. „Ma sześć poziomów rzymskich łuków postawionych jeden na drugim i stoi na szczycie wzgórza na południowym krańcu EUR. Do budynku prowadzi 150 stopni, bez śladu poręczy. Całość wygląda jak góra z trawertynu” (Sudjic, 2015, s. 106). Kwadratowe Koloseum (1937 r.) to właściwie *Palazzo della Civiltà Italiana*, gdyż jego „zadaniem było symbolizowanie wielkości Włoch poprzez stulecia”. (Shapiro, 1987, s. 228). Interesujący jest również kościół na EUR pod podwójnym wezwaniem *Santi Pietro e Paolo* (1938–1966). Nie został on zbudowany w formie bazyliki, ale na planie koła, tak jak antyczny Panteon. Wzniesiono także „Pałac Zjazdów i Kongresów projektu Adalberto Libery, ze spłaszczoną kopułą wyrastającą z białego kamiennego bloku. Wejście jest zaznaczone kolumnadą z 14 szarych granitowych kolumn, osadzonych w osłepiająco białej marmurowej ramie” (Sudjic, 2015, s. 106). W dodatku na ścianie frontowej miała być kwadryga jako współczesny odpowiednik czterokonnego rydwanu ze szczytu berlińskiej Bramy Brandenburskiej. Na EUR miał powstać także ogromny plac (o wymiarach 300 m na 130 m), otoczony przez cztery monumentalne budynki, przeznaczone na różnego rodzaju wystawy. Przewidziano także zbudowanie kaskady o wysokości 26 metrów. Planowano wzniesienie imponującego ołtarza na wzór antycznego *Ara Pacis Augustae* o wysokości 40 m, wykonanego z aluminium i stali, oświetlonego w nocy przez potężne reflektory (Gentile, 1993, s. 259).

Tradycyjnie w rocznicę marszu na Rzym, 28 października 1932 roku, zainaugurowano w Rzymie szczególną wystawę (*Mostra della rivoluzione fascista*). Na jej potrzeby zmieniono, i to dość radykalnie, *Palazzo dell'Esposizione* na *Via Nazionale* w centrum Rzymu. „To była faszystowska propaganda w najlepszym wydaniu” (Whittam, 1995, s. 58). Nic więc dziwnego, iż spotkała się z pochwałą tak znaczących postaci życia artystycznego jak La Corbusier czy Andre Gide. Przed fasadą umieszczono cztery *fasci* (antyczne rzymskie *fascēs*, czyli różgi liktorskie – oznaki władzy) o wysokości 25 metrów, stylizowane na kolumny. W środku budynku znajdowało się wiele rzymskich cyfr, z kolei schody wejściowe przypominały wejście do kościoła. Obok dwóch architektów (Adalberta Libery i Antonia Valentego), w projektowaniu krypty miał brać udział sam Mussolini, a także jego kochanka, Margherita Sarfatti (krytyk i mecenas sztuki).

Sam „Duce urządził swój gabinet w Sala del Mappamondo, która miała powierzchnię piętnaście na osiemnaście metrów i dwanaście metrów wysokości. Droga prowadząca od drzwi do biurka Duce była więc bardzo długa” (Hägg, 2015, s. 191–192). Podobny manewr z koniecznością długiego podchodzenia do biurka dyktatora zastosował również Hitler w swojej Kancelarii Rzeszy.

## Nazistowski Berlin

Spośród analizowanych systemów o charakterze totalitarnym, to niewątpliwie właśnie Trzecia Rzesza miała najbardziej ambitne plany urbanistyczno-architektoniczne. Sytuacja ta wynikała przynajmniej z kilku przyczyn – potencjału ekonomicznego i możliwości gospodarczych Niemiec (zwłaszcza po wyjściu z wielkiego kryzysu gospodarczego przełomu lat dwudziestych i trzydziestych), silnej rywalizacji ze stalinowskim Związkiem Sowieckim (co pokazały chociażby



pawilony obu państw na paryskiej Wystawie Światowej w roku 1937) oraz pozycji i postawy samego Hitlera, który niewątpliwie najlepiej z całej trójki totalitarnych dyktatorów znał się na kwestiach artystycznych oraz miał w tej dziedzinie wyrobiony, a także ściśle określony gust. „Imperialny Rzym zawładnął bez reszty umysłem Mussoliniego, tak samo zresztą jak wyobraźnią Hitlera, który podziwiał Spartę, Greków, a zwłaszcza starożytne imperia. »Berlin, jako stolica świata – oświadczył w marcu 1942 roku – będzie przywoływał na myśl jedynie starożytny Egipt i można będzie go porównywać wyłącznie z Babilonem albo Rzymem«” (Burrin, 2013, s. 70). Podobnie jak w przypadku innych systemów o charakterze totalitarnym, także (a może wręcz szczególnie) w Trzeciej Rzeszy sztuka i architektura miały stać się narzędziami budowy nie tylko nowego państwa, ale i nowego społeczeństwa, a nawet nowego człowieka. „Cele polityczne i wrażenia artystyczne stały się jednością” (Adam, 1992, s. 9). To właśnie naczelnym zadaniem sztuki oraz architektury w Trzeciej Rzeszy stało się narzucenie całemu społeczeństwu niemieckiemu narodowo-socjalistycznej filozofii życia. To ona miała zmieniać umysły i postawy ludzi. Podobnie jak Mussolini chciał stworzyć nowych Włochów, tak i Hitler pragnął stworzyć nowych Niemców. „Jego gustowi bardziej odpowiadały klasyczne wzory Grecji i Rzymu i romantyzm; gotyk i renesans były dla niego zbyt chrześcijańskie” (Bullock, 2000, s. 331). W dodatku dla Hitlera bardzo ważna była też praktyczna funkcjonalność projektowanych budynków, których podziemne części miały służyć w razie potrzeby jako schrony przeciwlotnicze.

## Kancelaria Rzeszy

Kancelaria Rzeszy zasługuje, jak się wydaje, na osobny podrozdział, gdyż był to jedyny znaczący budynek nowego, nazistowskiego Berlina, który został w pełni ukończony. Kancelaria Rzeszy została wzniesiona w autentycznie ekspresowym tempie (styczeń 1938 – styczeń 1939 r.) przez ponad 4,5 tys. robotników, pracujących na dwie zmiany. „Nawet proces budowy Kancelarii przedstawiano jako demonstrację technicznej i organizacyjnej wyższości Niemców nad innymi rasami. Speer i Hitler specjalnie wprowadzili opinię publiczną w błąd, twierdząc, że cała inwestycja zajęła tylko rok” (Sudjic, 2015, s. 38). W podanym czasie budowy Kancelarii Rzeszy nie uwzględniono bowiem wcześniej prowadzonych prac rozbiórkowych i przygotowania terenu pod budowę. Budynek został zaprojektowany przez Alberta Speera, ulubionego architekta Hitlera, który już w roku 1931 wstąpił do NSDAP. Podczas wojny to przede wszystkim jego zdolnościom organizacyjnym Trzecia Rzesza zawdzięczała całkiem sprawne funkcjonowanie gospodarki (praktycznie aż do końca 1944 r.) i to pomimo ciągle nasilających się nalotów bombowych aliantów.

Gmach Kancelarii Rzeszy miał 422 m długości, a jego powierzchnia to 15 143 m<sup>2</sup>. Zanim goście dotarli do Kancelarii, musieli pokonać „dziedziniec Honorowy (*Ehrenhof*), a stamtąd po schodach, ozdobionych dwoma nadnaturalnej wielkości posągami dłuta Arno Brekera, wchodzili do budynku” (Volker, 2015, s. 779). Posągi te nosiły niezwykle charakterystyczne nazwy: *Wehrmacht* i *Partei*. Ich wysokość ośmiokrotnie przewyższała wzrost dorosłego człowieka. Jak pisze historyk sztuki, „Albert Speer zaplanował ten dziedziniec – preludeum do właściwej Kancelarii – jako zamknięty świat, z którego można wyjść tylko na warunkach Hitlera. Gładkie, podświet-

lone ściany tworzyły zamkniętą, pustą, odciętą od miasta przestrzeń, otwartą jedynie na niebo (...). Pustkę dziedzińca wypełniały okrzyki rozkazów i tupot kroków po kamiennej posadzce. Oto przykład, jak wyrazić władzę polityczną poprzez architekturę” (Sudjic, 2015, s. 33). Z dziedzińca do właściwego budynku prowadziły schody, które z reguły pełnią istotną rolę w „architekturze władzy”. „Schody uświadamiały odwiedzającym, że wstąpienie na wyższy poziom, na którym rezydował Führer, było przywilejem. Jednocześnie stanowiły one część ślepego parteru odzwierciedlającego obronny charakter budynku, połączonego z trzema poziomami podziemnych bunkrów – pod Kancelarią i na jej tyłach” (Sudjic, 2015, s. 34).

Istotną częścią Kancelarii Rzeszy była Galeria Marmurowa o długości 146 metrów – dwukrotnie większa od wersalskiej Sali Lustrzanej, na której była zresztą wzorowana. Niewątpliwie jednak najważniejszy był gabinet samego *Führera*. Prowadziły do niego ogromne brązowe drzwi, wysokie na ponad 5 m. Za nimi rozciągał się właśnie „gabinet Hitlera, wymiarami przywodzący na myśl raczej salę tronową (długość: 27 m, szerokość: 14,5 m, wysokość: 9,75 m), miał za zadanie onieśmielać przybyszów. Szczególnie wysoko ocenił Hitler intarsję swojego olbrzymiego biurka, wyobrażającą miecz do połowy wysunięty z pochwy” (Volker, 2015, s. 779). Wojownicze przesłanie biurka wzmacniała krwista czerwień marmurowych ścian, a także gigantyczny globus stojący na stojaku. Później globus ten został świetnie sparodiowany przez Charliego Chaplina w jego filmie *Dyktator*. Ogrom prawie czterystumetrowej powierzchni gabinetu Hitlera podkreślały bardzo wysokie okna, sięgające od podłogi aż do sufitu. Posadzka gabinetu została wykonana z gładkiego marmuru tak, aby zagraniczni dyplomaci byli zmuszeni do delikatnego i wolnego poruszania się, zanim dojdą przed oblicze *Führera*. Jak obliczył Peter Adam, zaproszeni goście mieli ogółem do przejścia 720 stóp, czyli prawie ćwierć kilometra (!) (Adam, 1992, s. 256). Jak powiedział kiedyś Hitler do przyjaciół: „Kiedy ktoś wchodzi do Kancelarii Rzeszy to powinien mieć wrażenie, iż odwiedza pana świata” (Balfour, 1990, s. 79).

Kancelaria Rzeszy ostatecznie została zniszczona dopiero po drugiej wojnie światowej. „W 1949 roku rosyjscy okupanci podjęli decyzję o zburzeniu Kancelarii Rzeszy – uszkodzonej, ale zasadniczo nienaruszonej, aby usunąć materialne dziedzictwo starego systemu” (Sudjic, 2015, s. 160). Kamień został wykorzystany między innymi do wzniesienia pomnika żołnierzy radzieckich na obrzeżach Berlina (*Treptower Park*), a część marmurów zużyto do dekoracji niektórych stacji moskiewskiego metra. Bardzo prosto natomiast dokonano „przekształcenia Ministerstwa Lotnictwa Göringa w główną siedzibę NRD-owskich ministerstw poprzez zwykłe umieszczenie na budynku godła wschodnich Niemiec – młota i cyrkla” (Sudjic, 2015, s. 160). Charakterystyczne, iż budynek ten został zbudowany jeszcze przed rozpoczęciem budowy Kancelarii Rzeszy.

Gmach nowego Ministerstwa Lotnictwa dla Goeringa został oddany do użytku już w 1936 roku. Powstał on na Wilhelmstrasse, w samym centrum dzielnicy rządowej, miał ponad 250 metrów długości i stał się największym budynkiem administracyjnym w Europie: miał siedem kondygnacji, 4000 okien i 7 kilometrów korytarzy (Moorhouse, 2011, s. 140).

Nieco wcześniej, bo w roku 1935, po zaledwie ośmiu miesiącach prac otwarto lotnisko Tempelhof. Tymczasem budowa najnowszego berlińskiego lotniska (Berlin Brandenburg) jest aktualnie (stan na czerwiec 2017 r.) opóźniona o sześć lat. Wracając jednak na Tempelhof, „Jego fasada,

przy prawie zupełnym braku dekoracji, jest militarna do szpiku kości” (Adam, 1992, s. 248). Z kolei na olimpiadę w 1936 roku wybudowano w Berlinie (za ogromną kwotę 77 mln *Reichsmarks*) stadion na 100 tys. widzów z kamienia z Frankonii wraz z wysoką (255 stóp) Wieżą Olimpijską.

## Hitlerowskie plany budowy nowego Berlina

Nowa Kancelaria Rzeszy, zaprezentowana w poprzednim punkcie, stanowiłaby jedynie niewielki punkt na mapie (czy obiekt na makiecie) przebudowanego, wręcz monstualnego Berlina.

Hitler chciał całkowicie przebudować centrum Berlina. Sercem miasta miały być dwie krzyżujące się osie: jedna biegnąca z północy na południe, druga – ze wschodu na zachód. Wzdłuż owych głównych arterii miejskich zaplanowano zbudowanie ponad stu nowych budynków użyteczności publicznej – a każdy z nich ogromnych rozmiarów (Moorhouse, 2011, s. 141).

Zaprezentowane poniżej hala zgromadzeń (*Volkshalle*) czy łuk triumfalny, oczywiście największe na świecie, to tylko dwa przykłady tak zaplanowanych budowli. Dokładnie w czwartą rocznicę objęcia stanowiska kanclerza, 30 stycznia 1937 roku, Hitler oficjalnie mianował Speera „generalnym inspektorem budowlanym stolicy Rzeszy”. Makietę arterii komunikacyjnej Północ–Południe (wykonaną w skali 1:1000) można było, rozłożoną na części, wyciągać na specjalnych stolikach z kółkami (Volker, 2015, s. 771). Prace budowlane miały zakończyć się dopiero w roku 1950, a czuwać nad nimi miała ekipa około 150 architektów. W Berlinie miała się wtedy odbyć wystawa światowa, a liczba gości miała wynieść do 8 mln. Hitler chętnie się, że następne tego typu wydarzenia będą odbywać się już tylko w stolicy Trzeciej Rzeszy, przemianowanej w międzyczasie na *Germania* (inaczej *Welthauptstadt Germania*).

„Popisowa trasa Północ–Południe miała mieć szerokość 120 metrów i długość 7 kilometrów – a tym samym biłaby na głowę paryskie Pola Elizejskie” (Volker, 2015, s. 771). Miała ona łączyć dwie stacje kolejowe, a najważniejszy z nich był dworzec południowy. „Speer był szczególnie dumny z projektu czteropoziomowego dworca” (Sudjic, 2015, s. 65). Dworzec berliński, szeroki na ponad 300 m, byłby oczywiście o wiele większy niż nowojorski *Grand Central Station*. W środku dworca podróżnych przewoziłyby zarówno windy, jak i ruchome schody. Przed dworcem planowano ogromny plac o długości 1000 m i szerokości ponad 300 m. „Wybrukowany granitem Adolf Hitler Platz miałby ponad 50 hektarów i mógłby pomieścić około miliona osób” (Moorhouse, 2011, s. 148). Na placu oczywiście miałyby się odbywać parady wojskowe oraz demonstracje, rzecz jasna starannie reżyserowane przez władze nazistowskie. „Kiedy w 1941 r. rozpoczęła się inwazja na Związek Sowiecki, Fuehrer zażądał od Wehrmachtu 200 ciężkich dział wroga i najpotężniejszych czołgów do dekoracji placu” (Mazower, 2011, s. 166).

Na placu przed berlińskim dworcem południowym planowano umieścić dwie wysokie (65 stóp) rzeźby *Atlas* i *Tellus* oraz dużą (średnica 410 stóp) fontannę wraz z czterema kolumnami wody (wysokości 50 stóp) (Adam, 1992, s. 267). Plac miały otaczać zdobyte ciężkie czołgi radzieckie i inne uzbrojenie. „Wokół placu miały się znaleźć eleganckie neoklasyczne gmachy, cztero- bądź pięciokondygnacyjne: hotele restauracje, kompleks pływalni oraz »tereny KdF« (*Kraft durch Freude*), gdzie czas wolny mieli spędzać niemieccy robotnicy” (Moorhouse, 2011, s. 146).

Co interesujące, planowano zachować stary budynek *Reichstagu* (obecnie *Bundestag* ze wspólną kopułą projektu Normana Fostera), który zamykałby wschodnią stronę ogromnego placu. „Pozostałe dwie pierzeje placu miał zajmować budynek dowództwa armii oraz nowy pałac Hitlera” (Sudjic, 2015, s. 59).

Z placu doskonale widoczne byłyby dwie, wspomniane wyżej, największe budowle stolicy Trzeciej Rzeszy, czyli Hala Narodowa i Łuk Triumfalny. Hala, „gdyby powstała, byłaby największym zamkniętym miejscem zgromadzeń na świecie” (Overy, 2009, s. 231). Projekt Wielkiej Hali został oparty na rzymskim Panteonie, do dzisiaj podziwianym za klasyczne proporcje (wysokość równa średnicy: 42,3 m). Podobnie jak w Panteonie, tak i w berlińskiej *Volkshale* nie byłoby okien, tylko okrągły otwór na szczycie kopuły (*oculus*). O ile w Panteonie *oculus* ma 5 m średnicy, to w Berlinie liczyłoby sobie aż 46 m. Ogromna kopuła hali wznosiłaby się na równie potężnym podium – kwadracie o boku 315 metrów i wysokości 74 m. Całość miałaby ogólną wysokość 290 m, a sama kopuła byłaby ćwierćkilometrowej średnicy. Wnętrze hali miało być kilkanaście razy większe od wnętrza Bazyliki św. Piotra w Watykanie. *Volkshale* mogłoby pomieścić 180 tys. osób (część siedzących, a większość stojących), słuchających przemówień swego *Führera*. W północnej części Wielkiej Hali znajdowałaby się ogromna nisza (50 m wysokości i 28 m szerokości), ozdobiona złotymi mozaikami, pod którą umieszczonoby mównicę dla Hitlera. Na szczycie kopuły planowano odwzorować kulę ziemską, „na której siedział orzeł z rozpostartymi skrzydłami i obnażonymi szponami” (Sudjic, 2015, s. 59). Olbrzymi orzeł (wysokości 100 stóp) symbolizował rolę Hitlera jako władcy świata. Nic więc dziwnego, iż Hitler często fotografował się z modelem *Volkshale*. Koszty Wielkiej Hali, wstępnie, szacowano na 2,5 mld *Reichsmarks* (Adam, 1992, s. 269). Wstępne prace już się nawet rozpoczęły: „W niemieckiej stolicy sprawdzano już nośność gruntów, aby upewnić się, czy podłoże udźwignie ciężar Hali. Podpisano kontrakty na dostawę granitu z norweskimi, szwedzkimi i włoskimi kamieniołami. Rozpoczęto budowę koszar dla niewolników, którzy mieli pracować na budowie” (Sudjic, 2015, s. 59). Oblicza się, iż do wznoszenia nowej stolicy (*Germania*) potrzeba by było nawet trzech milionów przymusowych robotników. Zburzono już prawie 25 tys. nieruchomości, aby zrobić miejsce dla osi północ – południe.

Za Halą powstałoby ogromne, prostokątne sztuczne jezioro, długie na 1,2 kilometra, tworzące sadzawkę lustrzaną dla Hali i sceneryę dla kolejnej grupy budynków: ratusza w stylu naśladującym ratusz w Sztokholmie (...) oraz Naczelnego Dowództwa Kriegsmarine (Sudjic, 2015, s. 59).

W odległości około pięciu kilometrów od *Volkshale* zamierzano postawić łuk triumfalny, oczywiście największy na świecie. Monumentalny neoromański berliński łuk triumfalny (*Triumphbogen*) to znacznie powiększona kopia paryskiego łuku triumfalnego z Placu Charlesa de Gaulle’a. „Miał to być pomnik upamiętniający żołnierzy poległych w czasie pierwszej wojny światowej. Na udekorowanym siedemdziesięcioma pięcioma płaskorzeźbami łuku miano wyryć nazwiska niemal dwóch milionów Niemców” (Moorhouse, 2011, s. 146). Berliński łuk miał liczyć ponad 117 m wysokości, a więc byłby dwa razy wyższy niż paryski łuk triumfalny Napoleona (*Arc de Triomphe*). Długość łuku miała wynieść 170 m, a głębokość 119 m (Thies, 2012, s. 93).

W centrum Berlina zamierzano również wznieść ogromny pałac Hitlera.

„Pałac Hitlera miał być usytuowany w sercu nowego Berlina, nieskrępowany ograniczeniami istniejącej siatki ulic czy budżetu. Miał się rozciągać na powierzchni 232 tysięcy metrów kwadratowych, z ogrodami, palmiarniami i dziedzińcami. Dyplomaci musieliby pokonać ponad pół kilometra od paradnego wejścia do biurka Hitlera. Do tego czasu dyplomacja przestałaby istnieć, zostałyby tylko hołdy wasalne składane najwyższemu władcy świata” (Sudjic, 2015, s. 53). Z wyglądu Pałac Führera (*Führerpalast*) miał przypominać twierdzę, a wrażenie to podkreślać zasuwane kuloodporne okiennice i stalowy portal wejściowy. Przy wielkiej alei miała znajdować się także „Hala Żołnierska (*Soldatenhalle*) z kryptą, w której umieszczano by sarkofagi słynnych niemieckich dowódców wojskowych (...). Urząd Marszałka Rzeszy (*Reichsmarschallamt*) dla Hermanna Göringa, z barokową klatką schodową, jakoby największą na świecie” (Volker, 2015, s. 773). Jak ocenia to, kilkakrotnie już przywoływany w tym szkicu historyk sztuki: „Z pewnością pałac Göringa był przykładem architektury nadmiaru. Wszystkie sale, schody i salony zajmowały więcej miejsca niż biura. Były tam: sala balowa, letni teatr na wolnym powietrzu na 240 miejsc i pełen przepychu apartament prywatny” (Sudjic, 2015, s. 62). Dodatkowo na dachu gmachu miała zostać umieszczona czterometrowa warstwa ziemi, na której znajdowałyby się „ogród, pełen basenów, kortów tenisowych, fontann, sadzawek, kolumnad, pergoli i bufetów” (Sudjic, 2015, s. 62). Równocześnie jednak Albert Speer zamierzał wyburzyć berlińskie slumsy i stworzyć na przedmieściach Berlina nowoczesną zabudowę mieszkaniową. W południowej części nazistowskiej stolicy (*Südstadt*) miałyby zamieszkać nawet ponad 200 tys. mieszkańców (Moorhouse, 2011, s. 146).

## Podsumowanie

Zarówno w przypadku Włoch doby Mussoliniego, jak i biorąc pod uwagę niezwykle ambitne nazistowskie plany urbanistyczno-architektoniczne, nie zamierzano się ograniczać jedynie do przebudowy miast stołecznych (Rzymu czy Berlina). O ile Niemcy naziści planowali (i nawet rozpoczęli) stworzenie zupełnie nowych centrów miast (jak Monachium, Norymberga czy później Linz), to włoscy faszyci ograniczali się raczej do wybudowania pojedynczych obiektów. Przykładem może być główna florencka stacja kolejowa (*Santa Maria Novella*), której widok z góry przypomina antyczne rzymskie różgi liktorskie (*fasces*), które stanowiły symbol ruchu faszystowskiego i zarazem źródło jego nazwy. Interesujące jest również to, że sowieccy komuniści podczas ćwierćwiecza rządów Stalina (1928–1953) nawet nie opracowali kompleksowego planu przebudowy stołecznej Moskwy. Skupiali swą uwagę raczej na wybranych obiektach (zwłaszcza na Pałacu Zjazdów) czy większych założeniach (jak moskiewskie metro). Jednocześnie można postawić tezę, iż niezwykle nasilony poziom terroru i represji w stalinowskim Związku Radzieckim nie wymuszał tak bardzo rozwiniętego aparatu propagandowego jak w faszystowskich Włoszech czy nazistowskich Niemczech (Żyromski, 2015). Stalin po pokonaniu (i najczęściej zlikwidowaniu) wszystkich – rzeczywistych i nawet domniemanych – przeciwników i konkurentów politycznych, nie musiał obawiać się zamachu (jak Hitler 20 lipca 1944 roku), nie mówiąc już o odsunięciu od władzy – jak uczyniła to faszystowska Wielka Rada z Benito Mussolinim.

## Bibliografia

- Adam, P. (1992). *The Arts of the Third Reich*. London: Thames and Hudson.
- Balfour, A. (1990). *Berlin. The Politics of Order 1737–1989*. New York: Rizzoli.
- Beetham, D. (1991). *The Legitimation of Power*. London: MacMillan.
- Beetham, D. (2001). Political Legitimacy. W: K. Nash, A. Scott (red.), *The Blackwell Companion to Political Sociology* (s. 107–116). London: Blackwell.
- Burrin, Ph. (2013). *Faszizm, nacjonalizm, autorytaryzm*. Kraków: Universitas.
- Bullock, A. (2000). *Hitler. Studium tyranii*. Warszawa: Iskry.
- Cederna, F. (1979). *Mussolini Urbanista. Lo sventramento di Roma negli anni del consenso*. Roma: Laterza.
- Duggan, Ch. (2008). *The Force of Destiny. A history of Italy since 1796*. London: Allen Lane.
- Etkin, R.A. (1994). *Symbolic Space. French Enlightenment. Architecture and its Legacy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gentile, E. (1993). *Il culto del Littorio: La sacralizzazione della politica fascista*. Roma: Laterza.
- Hägg, G. (2015). *Mussolini. Butny faszysta*. Warszawa: Prószyński i S-ka.
- Hughes, R. (2012). *Rzym*. Warszawa: Magnum.
- Kostof, S. (1978). The Emperor and the Duce. The Planing of Piazzale Augusto Imperatore in Rome. W: H.A. Milton, L. Nochlin (red.), *Art and Architecture in the Service of Politics* (s. 270–325). Cambridge: Harvard University Press.
- Mann, M. (2004). *Fascists*. New York: Cambridge University Press.
- Marcello, F. (2001). *Rationalism versus Romanità: the Changing Role of the Architect in the Creation of the Ideal Fascist City*. Sydney: niepublikowana praca doktorska.
- Mazower, M. (2011). *Imperium Hitlera. Nazistowskie rządy w okupowanej Europie*. Warszawa: Świat Książki.
- Milton, H.A. (1978). Some New Towns in Italy in the 1930s. W: H.A. Milton, L. Nochlin (red.), *Art and Architecture in the Service of Politics* (s. 326–341). Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Moorhouse, R. (2011). *Stolica Hitlera. Życie i śmierć w wojennym Berlinie*. Kraków: Znak.
- Nicoloso, P. (2008). *Mussolini architetto. Propaganda e paesaggio urbano nell'Italia fascista*. Torino: Giulio Einaudi.
- Overy, R. (2009). *Dyktatorzy. Hitler i Stalin*. Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskie.
- Ricci, F.M. (red.) (1999). *Enciclopedia di Roma dale origini all'anno Duemila*. Roma: FMR editore.
- Rossi, P.O. (1991). *Roma. Guida all'architettura moderna 1909–1991*. Bari: Edizioni Laterza.
- Shapiro, E.R. (1987). *Building under Mussolini*. Ann Arbor: Yale University Press.
- Sudjic, D. (2015). *Kompleks gmachu. Architektura władzy*. Warszawa: Fundacja Centrum Architektury.
- Thies, J. (2012). *Hitler's Plans For Global Domination. Nazi Architecture and Ultimate War Aims*. New York: Berghahn Books.
- Volker, U. (2015). *Hitler. Narodziny zła 1889–1939*. Warszawa: Prószyński i S-ka.
- Whittam, J. (1995). *Fascist Italy*. Manchester: Manchester University Press.
- Żyromski, M. (2003). Zasady legitymizacji porządku społeczno-politycznego. *Przegląd Politologiczny*, 2, 63–71.
- Żyromski, M. (2004). Sztuka jako wyraz propagandy imperialnej – tradycje antyczne w architekturze Rzymu w okresie rządów Benito Mussoliniego. *Przegląd Politologiczny*, 3, 37–51.
- Żyromski, M. (2006). Nazistowskie plany przebudowy Berlina jako wyraz totalitarnej władzy Hitlera. *Przegląd Politologiczny*, 2, 117–123.
- Żyromski, M. (2009). *Ideology, Propaganda and Symbols of Power. The Example of Capital of Rome*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM.
- Żyromski, M. (2015). *Propaganda w systemach totalitarnych*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM.
- Żyromski, M. (2016). Leni Riefenstahl – Woman Artist in Service of the Totalitarian System. W: M. Musiał-Karg, E. Lesiewicz (red.), *Womes's Role and their Participation in the Public Life of the Visegrad Countries* (s. 133–139). Poznań-Źști nad Labem: Faculty of Political Science and Journalism Adam Mickiewicz University.



# Konsekwencje systemu wyborczego do miejskich samorządów w Polsce – wybrane problemy\*

KATARZYNA A. KUĆ-CZAJKOWSKA<sup>1</sup>

DR

JUSTYNA WASIL<sup>2</sup>

DR

MONIKA SIDOR<sup>3</sup>

DR

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Politologii

1 e-mail: katarzyna.kuc-czajkowska(at)poczta.umcs.lublin.pl

2 e-mail: justyna.wasil(at)poczta.umcs.lublin.pl

3 e-mail: monika.sidor(at)poczta.umcs.lublin.pl

**Słowa kluczowe** wybory samorządowe, burmistrz, prezydent miasta, rada, radni, jednomandatowe okręgi wyborcze

**Abstrakt** Autorki artykułu skoncentrowały się na pojawiających w polskich miastach konsekwencjach obowiązującego systemu wyborczego. Po pierwsze, zwrócono uwagę na wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych i obserwowanych w związku z tym problemów. Po drugie, omówiono skutki tzw. modelu prezydenckiego w miastach, tj. silnej pozycji burmistrza/prezydenta i w konsekwencji słabości rady, w szczególności odniesiono się do relacji między przedstawicielskimi organami władzy w przypadku braku większościowego poparcia dla burmistrza/prezydenta w organie stanowiąco-kontrolnym. Po trzecie, przeanalizowano zalety i wady planowanego ograniczenia liczby kadencji burmistrzów/prezydentów miast.

## Consequences of electoral system for urban self-governments in Poland – selected problems

**Keywords** local government elections, mayor, council, councilors, one-way electoral districts

**Abstract** The paper focuses on the effects of the present election systems on Polish cities. The first problem, which is analysed concerns the implementation of one-way electoral districts and all the consequences brought by it. Secondly, the results of the introduction of the so-called presidential system (a strong position of a mayor and a weak position of a council) have been discussed. Such a situation applies to relations between representative authorities, when an executive body does not have the majority support in a legislative body. Finally, the advantages and disadvantages of the planned limitation of the term of office of a mayor have been analysed.

\* W pracy wykorzystano część wyników badań przeprowadzonych w ramach realizacji grantu NCN OPUS 6, HS5, *Koabitacja na poziomie gminnym w Polsce*, umowa nr UMO-2013/11/B/HS5/03537.

## Wprowadzenie

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na kilka praktycznych konsekwencji systemu wyborczego w miejskich samorządach w Polsce. Po pierwsze, na skutki wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach m.in. miejskich, ale niemających statusu miasta na prawach powiatu i pojawiających się w związku z tym problemów, m.in. nieprzygotowania radnych do pełnienia mandatu czy rywalizacji między radnymi o realizację inwestycji w okręgu wyborczym radnego.

Drugim zagadnieniem poddanym analizie jest obowiązujący od 2002 roku bezpośredni sposób wyboru organu wykonawczego. W sensie ustrojowym w samorządach miejskich występuje model oparty na systemie prezydenckim<sup>1</sup>, tzn. silna pozycja burmistrza/prezydenta i w konsekwencji słabość rady jako kolegialnego organu kontrolującego działania organu wykonawczego i stanowiącego prawo miejscowe. Co można usprawnić i jak mogłyby wyglądać relacje obu organów w przypadku braku większościowego poparcia dla burmistrza/prezydenta w radzie?

W trzeciej części artykułu odniesiono się do zalet i wad planowanego ograniczenia liczby kadencji burmistrzów/prezydentów miast.

W pracy, obok aktów prawnych i literatury przedmiotu, wykorzystano źródło wywołane, czyli wywiady pogłębione z przedstawicielami władz lokalnych i mieszkańcami gmin miejskich. Wywiady od maja 2016 roku do marca 2017 roku przeprowadzono w przynajmniej jednej gminie miejskiej, miejsko-wiejskiej i wiejskiej z sześciu województw (lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, świętokrzyskiego, opolskiego i warmińsko-mazurskiego), w których wójt (lub burmistrz czy prezydent) nie ma większościowego poparcia w radzie. W sumie przeprowadzono 74 wywiady w 20 gminach, w tym m.in. w siedmiu miejskich (Żagań, Łódź, Ozorków, Olsztyn, Opole, Kielce, Zamość) i sześciu miejsko-wiejskich (Wschowa, Sulejów, Korsze, Gorzów Śląski, Ujazd, Koprzywnica, Poniatowa). Zgodnie z założeniami wywiady zostały przeprowadzane z co najmniej trojgiem osób (zasadniczo z przedstawicielem organu wykonawczego bądź jego zastępcą, radnym oraz mieszkańcem miasta)<sup>2</sup>.

## Podstawy prawne

Podstawowe zasady organizacji i przeprowadzania głosowania w wyborach samorządowych określono w prawie samorządowym: ustawie z 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy oraz w odniesieniu do kadencji, liczby wybieranych radnych – ustawie z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Zarówno radni, jak i burmistrzowie/prezydenci miast są wybierani w sposób powszechny oraz bezpośredni. Kandydatów do rady, jak również na burmistrzów/prezydentów

1 Cechą systemu prezydenckiego jest przyznanie znaczących uprawnień wykonawczych wybranemu w wyborach powszechnych organowi wykonawczemu. Jego działalność nie podlega ocenie rady. Organ ten ponosi odpowiedzialność polityczną jedynie przed wyborcami, którzy w większości przypadków dysponują uprawnieniami do odwołania go w referendum (Zukiewicz, 2011, s. 300–301).

2 Ze względu na gwarantowaną rozmówcom anonimowość, w artykule fragmenty z wywiadów podano w sposób zakodowany – nie wskazano nazw miast, z których pochodzą cytowani rozmówcy.



zgłaszają komitety wyborcze: partii politycznych i ich koalicji, stowarzyszeń, organizacji społecznych oraz samych wyborców. Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) do rady miasta i burmistrza/prezydenta mają obywatele polscy, obywatele UE, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończą 18. rok życia i stale zamieszkują miasto, którego organy władzy będą wybierać. Praw wyborczych nie mają osoby: pozbawione praw publicznych i ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu oraz pozbawione praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu. Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) do organu stanowiąco-kontrolnego (rady) mają osoby mające czynne prawo wyborcze. W inny sposób zostało uregulowane prawo kandydowania na burmistrza/prezydenta. Mają je obywatele polscy, którzy mają prawo wybierania do rady i najpóźniej w dniu głosowania ukończą 25. rok życia. Pretendentom na stanowisko burmistrza/prezydenta nie postawiono wymogu stałego zamieszkania na obszarze miasta, z którego kandydują. Prawa wybieralności są pozbawione osoby: skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe; wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności w związku z art. 21a ust. 2 ustawy z 18 października 2006 roku o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (czyli tajni współpracownicy).

W przypadku kandydata na burmistrza/prezydenta miasta za wybranego uważa się osobę, która w głosowaniu otrzymała więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska takiej większości, po 14 dniach przeprowadzana jest II tura wyborów z udziałem dwóch kandydatów, którzy w I turze otrzymali największą liczbę głosów. Za wybranego uważa się tego, który otrzymał ponad połowę głosów. Radni w gminach m.in. miejskich, ale niemających statusu miasta na prawach powiatu są wybierani w jednomandatowych okręgach wyborczych poprzez system większościowy, natomiast w miastach na prawach powiatu w systemie proporcjonalnym z wykorzystaniem metody d'Hondta. Zróznicowany system wyborczy, w małych miastach – większościowy, w dużych – proporcjonalny ma wpływ na ostateczny kształt składu rady i może warunkować relacje między przedstawicielskimi organami władzy.

## Konsekwencje wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych

Radni w gminach miejskich, które nie mają statusu miasta na prawach powiatu wybierani są w systemie większościowym w jednomandatowych okręgach wyborczych (tzw. JOW-ach). Często artykułowaną zaletą systemów większościowych jest ich prostota. W jednomandatowym okręgu kandydat, który uzyskał najwięcej głosów wygrywa wybory. Dla wyborcy jest to zrozumiały oraz przejrzysty system, zarówno pod względem procedur głosowania, jak i jasności wyłonienia przedstawiciela. Najczęściej podkreślanym zarzutem pod adresem tego sposobu wyboru jest deformacja (niekiedy poważna) wyników wyborów, gdyż głosy poszczególnych wyborców w najbliższym zaludnionym okręgu decydują o wyborze danej osoby w stopniu kilkanaście razy wyższym niż głosy wyborców w okręgach z maksymalną liczbą mieszkańców. R. Taagepera i M.S. Shugart (1989, s. 112; por. Żukowski, 2006, s. 22–23) w swoich badaniach udowadniają, że wielkość

okręgu wyborczego stanowi decydujący czynnik, który może mieć wpływ na wynik wyborów. Dlatego też nie dziwi obserwowany w wyborach samorządowych 2014 roku w miastach niebędących miastami na prawach powiatu – gerrymandering.

Pomijając szeroką dyskusję, argumenty za i przeciw wprowadzeniu JOW-ów, warto odnieść się do obserwowanych w samorządach praktycznych konsekwencji tego rozwiązania. Trzeba zwrócić uwagę na efekt „przewietrzenia rady” czy inaczej powiewu świeżości. Jak twierdzi jeden z rozmówców w ramach wywiadu pogłębionego, dzięki jednomandatowym okręgom wyborczym wprowadzono „do rady więcej osób nowych, świeżych” (W1u).

Problemem z tym związanym jest nieprzygotowanie części radnych do pełnienia mandatu (nie są zorientowani, co jest możliwe, a co nie, w ramach przepisów prawa samorządowego). Bardzo trafnie ocenia to przewodniczący rady:

są ludzie nieobcy w świecie, do którego weszli. Ludzie – nie waham się użyć określenia – bez przygotowania. Zyskali poparcie w swoim środowisku, ale jako radni się nie sprawdzają. Uważają rolę radnego jako »załatwiacza«, taką osobę do bieżących spraw: niepałaca się latarnia, dziurawy chodnik. Oczywiście radny na to powinien zwracać uwagę, ale w żaden sposób nie angażują się w to, czym rada i radni powinni być, czyli organ stanowiący prawo i organ kontrolny (W1u).

I inny rozmówca: „Bardzo kiepsko oceniam jakby jakość radnych i ich wiedzę na temat funkcjonowania samorządu, możliwości wykorzystywania uprawnień, które mają” (Ł2o-2).

Dlatego też konieczne są szkolenia dla radnych (szczególnie nowo wybranych), którym brakuje wiedzy, kompetencji związanych z wypełnianym mandatem. Kwestię przygotowania do pełnienia mandatu dostrzegają sami przedstawiciele organu stanowiącego, stwierdzając w wywiadach: „Jest tylko kilku nowych [radnych – K.C.], także w sumie oni się przyglądają tym sesjom, tym sprawom, które się załatwia i jak się załatwia. To są ludzie, którzy się uczą, młodzi” (Ł4o), czy w innej rozmowie: „Pierwszy rok [kadencji – K.C.] było się trzeba w to wdroyć, nauka, nauka” (Ł1u-2). Jest to problem ogólnopolski i w tej sytuacji nie dziwi postulat wiceprzewodniczącej jednej z rad:

powinniśmy przechodzić jakieś szkolenia. Koniecznie. Bo w różnych środowiskach są różni radni (...). Nawet wykształcone osoby w innych dziedzinach, nie mają zielonego pojęcia o tym jak funkcjonuje wewnątrz gmina. Nie znają tego prawa administracyjnego (S2u-2).

Obserwowany jest też kolejny problem:

połowa radnych w sumie [która – K.C.] nie odezwała się przez te pół roku ani razu (...). Ja bym zrobiła na początku każdej kadencji szkolenie wszystkich radnych, czy są pierwszy czy drugi czy czwarty raz, obowiązkowe szkolenie na temat zasad działania samorządu. Co mogą, czego nie mogą (...), co leży w kompetencji radnych (U2u).

Niezajomość prawa i mechanizmów funkcjonowania rady sprawia, że zwłaszcza w przypadku konfliktu między przedstawicielskimi organami władzy, nieorientujący się w rzeczywi-

stości samorządowej radni są, np. przez radcę prawnego, wprowadzani w błąd. Potwierdza to m.in. wypowiedź:

nie musimy się na wszystkim znać, to okazuje się, że jesteśmy okłamywani. Wyszliśmy w sprawach różnych, z wnioskiem, że my jako radni powinniśmy zacząć być szkoleni. (...) Nie inwestuje się w coś takiego. Ale lepiej rządzić głupkami, prawda? Bo można z nimi robić co się chce (S2u-2).

Dlatego wśród najpilniejszych postulatów, wynikających z wywiadów z samorządowcami jest zatrudnienie odrębnego radcy prawnego dla organu stanowiącego. Jest to szczególnie istotne w przypadku miast, gdzie między organami władzy występuje konflikt:

powinien być osobny radca prawny dla biura rady. Chociażby raz w miesiącu niech będzie. Bo niestety, ja mam dowody na to, że ten radca, który tu siedzi, kłamie. Tylko że ja się o tym dowiedziałam po sesji. Nie byłam pewna. Ja nie jestem prawnikiem. Dopiero po sesji poszłam do radcy prawnego, który przedtem tu pracował w urzędzie i mi powiedział, że nieprawdę mi powiedział, że można było wyłączyć fragment, głosować nad uchwałą i dopiero głosować nad resztą. Czyli ten prawnik już dwa razy tutaj kłamał. Albo nie posiada wiedzy albo specjalnie kłamie (U2u).

Kolejnym następstwem wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych jest wzmocnienie występowania zjawiska, określanego mianem „przeciągania krótkiej koldry”, jeżeli chodzi o roszczeniową postawę radnych w odniesieniu do burmistrza/prezydenta miasta, m.in. przy konstruowaniu budżetu. Jak mówią respondenci: „radni są pokłóceni między sobą, bo każdy chciałby dla siebie jak najwięcej ugrać, bo każdy chce ugrać dla siebie, pokazać się przed swoimi wyborcami” (S2u-2); czy „Każdy z radnych pilnuje spraw, które wynikają z obowiązków powierzonych przez wyborców, czyli spraw swojego okręgu” (L59C), albo oceniając relacje w radzie jej przedstawiciel stwierdza: „jest duża rywalizacja, kto otrzyma więcej kasy dla swojej miejscowości” (O11A). W efekcie radni reprezentują głównie mieszkańców swoich okręgów i – jak pisze A. Ignasiak (2016, s. 83) – ich partykularne interesy powodują, że trudno identyfikować radę jako całość.

Z racji skali rozpatrywanych przez radę spraw, konieczne wydaje się rozważenie – pojawiającego się w jednym z wywiadów – postulatu uregulowania, kto może być radnym:

powinniśmy wprowadzić jakieś uregulowania w zakresie tego kto tym radnym może być. (...) Jak się popatrzy na przekrój kompetencji rady, to wypadaloby, żeby oni jednak wiedzieli. Szczególnie, że podejmują decyzje. I to co jest paradoksalne dla mnie, to że obowiązkiem przygotowania budżetu, niejednokrotnie niemałego, obciąża się organ wykonawczy, natomiast to czy ten budżet zostanie przyjęty czy nie, spoczywa na radzie. I teraz niejednokrotnie jest tak, że ci radni nawet nie czytają. I nie potrafią w ogóle się z tym budżetem rozeznąć. Jeżeli jeszcze mamy budżet, który, nie wiem, czy w przypadku absolutorium sprawozdanie jest z wykonania budżetu, zajmuje 10 stron, to jeszcze, ale w przypadku na przykład [dużego miasta – K.C.] i przy takiej ilości jednostek organizacyjnych, to jest tyle. Kto to będzie czytał? (...) nie ujmując nikomu, ale ja mimo iż posiadam jakiś tam poziom wykształcenia, ogólnej wiedzy, miałabym dość poważny dylemat, będąc na przykład radną, czy tak skonstruowany budżet, jest

budżetem poprawnym. Czy jednak powinno się te środki rozdysponować w inny sposób. I myślę, że tutaj zestawiając sposób wyboru to jest jak najbardziej prawidłowy, ale to kim ten radny może być, a skalą obowiązków i odpowiedzialności, to tutaj zdaje mi się, że powinny być kwestie uregulowane (Ł2o-1).

Zważywszy, że wyższym wykształceniem – jak wynika z danych GUS<sup>3</sup> – może pochwalić się jedynie 38% radnych miast i gmin. Lepiej przedstawia się sytuacja wójtów/burmistrzów/prezydentów, gdyż uczelnię wyższą ukończyło 91% z nich. Najwięcej radnych z wyższym wykształceniem jest w województwach kujawsko-pomorskim (97%) i warmińsko-mazurskim (94%). Najniższy wskaźnik burmistrzów/prezydentów legitymujących się wykształceniem wyższym odnotowano w województwach podlaskim i świętokrzyskim (około 86%). Wracając do radnych, wykształcenie policealne ma 1% samorządowców, średnie – 8%, zasadnicze zawodowe – 0,4%, a podstawowe – 0,1%. Najmniej samorządowców po studiach wyższych odnotowano w gminach powiatu szydłowieckiego w województwie mazowieckim (40%), wierszowskiego w łódzkim (43%) oraz polickiego w zachodniopomorskim (50%). W czterech miastach w Polsce: Podkowie Leśnej, Poznaniu, Przemyślu i Sopocie dyplomem uczelni legitymuje się cały skład rady (*Wykształcenie...*, 2017).

## Silna pozycja monokratycznego organu wykonawczego

Bezpośredni sposób wyboru burmistrza/prezydenta miasta, wprowadzony w 2002 roku przyniósł nową jakość w systemie samorządu i sprawiał, że w gminach miejskich występują dwa organy przedstawicielskie z legitymacją do sprawowania władzy pochodzącą z powszechnego wyboru. Wzajemne relacje rady oraz przedstawiciela organu wykonawczego opierają się o własne, niejednokrotnie wyłączne kompetencje, które obligują do działania rozłącznego lub wspólnego, co wynika m.in. z przepisów ustawy o samorządzie gminnym:

- rada stanowi o kierunkach działania burmistrza/prezydenta miasta, co więcej podkreśla się w orzecznictwie, że w przypadku tzw. uchwał kierunkowych niewłaściwe jest daleko idące wchodzenie w sferę działalności organu wykonawczego, gdyż organ ten powinien mieć swobodę działania. W rozstrzygnięciu nadzorczym z 8 stycznia 2010 r. Wojewoda Małopolski zauważa, że uprawnienie do stanowienia o kierunkach działania organu wykonawczego nie oznacza dopuszczalności traktowania wójta (a tym samym burmistrza/prezydenta miasta) jako organu działającego w imieniu rady;
- burmistrz/prezydent przygotowuje projekty i wykonuje uchwały rady, w tym informuje o terminie i sposobie realizacji wspomnianych wyżej uchwał kierunkowych;
- rada przyjmuje sprawozdania z działalności burmistrza/prezydenta;
- rada rozstrzyga o udzieleniu bądź nieudzieleniu absolutorium przedstawicielowi egzekutywy;
- rada poprzez komisję rewizyjną i inne komisje kontroluje działalność burmistrza/prezydenta miasta;

3 GUS wziął pod uwagę przedstawicieli 2476 z 2478 gmin w Polsce.

- na wniosek 1/4 radnych, rada rozstrzyga o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania burmistrza/prezydenta;
- rada zatwierdza przepisy porządkowe wydawane przez przedstawiciela organu wykonawczego;
- przewodniczący rady – z inicjatywy burmistrza/prezydenta – ma obowiązek zwołania nadzwyczajnej sesji rady;
- przewodniczący rady ma obowiązek wprowadzenia do porządku obrad najbliższej sesji projektu uchwały na wniosek burmistrza/prezydenta, jeśli wpłynął co najmniej 7 dni przed terminem sesji;
- interpelacje radnych;
- rada ustala wynagrodzenie przedstawiciela egzekutywy;
- przewodniczący rady wykonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec burmistrza/prezydenta;
- rada na wniosek burmistrza/prezydenta powołuje i odwołuje skarbnika (Augustyniak, 2012, s. 78–82, 88; Niewiadomski, Grzelak, 1990, s. 21).

Na podstawie powyższego widać, że przychylność rady jest przedstawicielowi egzekutywy potrzebna, a obowiązujący model ustrojowy samorządu miejskiego w Polsce tworzy sytuację, w której relacje między organem stanowiąco-kontrolnym a wykonawczym zależą bardziej od dobrej woli wybieralnych reprezentantów niż uregulowań prawnych. Naturalna opozycja organów władzy wykonawczej i uchwałodawczej sprawia, że brak większości w organie stanowiącym wymusza na przedstawicielach egzekutywy konieczność negocjowania z różnymi frakcjami lub poszczególnymi radnymi, celem uzyskania poparcia dla konkretnych projektów. Dzieje się tak nawet wtedy, gdy nie ujawniają się wyraźne partie polityczne w radzie albo radni reprezentują rozproszone komitety (Antoszewski, 2012, s. 60).

Może zatem wystąpić sytuacja, w której ciesząc się popularnością wśród mieszkańców burmistrz/prezydent miasta (wygrywając wybory) nie uzyskuje większościowego poparcia w radzie dla swoich projektów uchwał. Oznacza to potencjalny konflikt, którego nie można rozwiązać poprzez decyzję rady o jego odwołaniu. Co prawda referendum w sprawie odwołania przedstawiciela egzekutywy mają prawo zainicjować sami mieszkańcy albo rada miasta<sup>4</sup>. Tym niemniej na podstawie art. 67. ust. 3 ustawy o referendum lokalnym, wniosek złożony przez radnych w sprawie odwołania przedstawiciela organu wykonawczego w drodze referendum wiąże się z ryzykiem dla samego organu stanowiącego. Jeżeli bowiem w przeprowadzonym na wniosek rady referendum o odwołanie przedstawiciela egzekutywy z innego powodu niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko odwołaniu opowie się więcej niż połowa uprawnionych do głosowania mieszkańców, działalność rady ulega zakończeniu z mocy prawa. Z tego powodu rada nie występuje zbyt często z inicjatywą przeprowadzenia referendum w omawianej sprawie (Dąbek, 2004, s. 41; Antoszewski 2012, s. 59–60).

---

4 Odwołanie burmistrza/prezydenta ze stanowiska może nastąpić albo z przyczyn wskazanych w art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (odwołanie przez premiera na wniosek wojewody), albo w drodze referendum.

Kolejnym przykładem świadczącym o mocnej pozycji burmistrza/prezydenta jest samodzielne (tzn. bez wpływu rady) powoływanie, w drodze zarządzenia, najbliższych współpracowników (zastępców).

J. Regulski (2005, s. 116) oceniając tę sytuację, pisze:

wzmacniając władzę wykonawczą w gminie uczyniono z wójtów i burmistrzów, osoby wyposażone w pełnię władzy, ale wyłączone spod jakiegokolwiek kontroli. Wójt (analogicznie burmistrz/prezydent) może (...) dysponować mieniem, zatrudniać ludzi w administracji według własnego uznania, podejmować decyzje administracyjne. Może całkowicie ignorować radę, której uchwały – nawet te odmawiające mu absolutorium – nie mają znaczenia, o ile radni nie doprowadzą do jego odwołania w drodze referendum.

Konsekwencją mocnej pozycji burmistrza/prezydenta jest kreowanie polityki w znacznej mierze przez przedstawiciela egzekutywy i sprowadzanie roli rady do głosowania za bądź przeciw (Kotarba, 2008, s. 286–287). *W Raporcie o stanie samorządności terytorialnej w Polsce* (Bober i in., 2013) J. Hausner wskazuje na wręcz systemowe zachwianie równowagi między organem stanowiąco-kontrolnym i wykonawczym, prowadzące do niezależnienia się burmistrzów/prezydentów oraz zdominowania przez nich agendy prawodawczej oraz nominacyjnej. Mimo że rolę władzy uchwałodawczej spełnia rada, podejmując uchwały rozstrzygające o kierunkach działalności i powiązanych z tym wydatkach. Dodatkowo trzeba zwracać uwagę na pozycję organu stanowiąco-kontrolnego, która została tak pomyślana, że w wielu sprawach może być pozbawiona kompetencji merytorycznych. Na przykład, gdy w komisji ds. architektury i urbanistyki nie zasiada żaden architekt czy urbanista, gdyż nie ma wśród radnych takich specjalistów, kompetencje merytoryczne są po stronie prezydenta, który zatrudnia służących pomocą urzędników-specjalistów w danej dziedzinie (Gerwin, 2012, s. 45).

W przypadku nie najlepszych (konfliktowych) relacji między radą a burmistrzem/prezydentem, urzędnicy, dla których przełożonym (pracodawcą) jest przedstawiciel egzekutywy, mogą blokować dostęp do informacji o sprawach miasta czy utrudniać wykorzystywanie obsługi prawno-administracyjnej urzędu. „Przypisanie” urzędników do organu wykonawczego sprawia, że np. nie przekazują opozycyjnym radnym informacji, które potencjalnie mogłyby zaszkodzić burmistrzowi/prezydentowi. Sytuacje tego rodzaju nie powinny mieć miejsca, ale w praktyce zdarzają się dosyć często. Potwierdzają to wypowiedzi respondentów w ramach wywiadów pogłębianych, np.

radni opozycji wiedzą tyle ile powinni wiedzieć. Jeżeli są interpelacje, to zdarza się, że na niektóre interpelacje nie dostajemy odpowiedzi. No i potem drugi, trzeci raz się pisze. W tej chwili (...) pójdą skargi do wojewody na to (...). Dlatego (...) radny jest bezradny (U2u).

W przypadku jednego z miast, gdzie relacje prezydenta i zawiązanej koalicji w radzie charakteryzują się ograniczonym zaufaniem, prezydent kontroluje każdą informację, która trafia do radnego:

zapytanie musi być poprzez prezydenta, taką zasadę wyznaję, a nie gdzieś tam pokątnie itd. Oczywiście oni mogą się zwrócić, najlepiej na piśmie i to nie powinno być tak (bo czasami się zdarzało i ja osobiście swoim urzędnikom reprimendę dawałem), że radni chodzą, coś tam wynoszą itd. Jeśli ma pytanie to ma się zwrócić do mnie. Ja kieruję do wydziału merytorycznego. Jest to przygotowane, ja czytam i się podpisuję, bądź mam swoje uwagi i tak udzielam odpowiedzi (W3w).

Jak widać, gdy burmistrz/prezydent nie cieszy się zaufaniem wśród radnych, problemem staje się ręczne sterowanie przepływem informacji. Dla porównania zupełnie inaczej wygląda sytuacja radnej reprezentującej koalicję rządzącą:

Nie mamy w żaden sposób ograniczonego dostępu do informacji. Tyle, że musimy się czymś zainteresować. Nie jest to tak, że te informacje same do nas spływają. Na przykład ja bardzo żałuję, że Zarząd Dróg i Transportu nie przesyła radnym projektów dróg (...) czy też np. programów funkcjonalno-użytkowych przed ogłoszeniem przetargów. Dzięki temu, że mamy duży kontakt w takich sprawach z mieszkańcami, to moglibyśmy sporo wnieść i sporej ilości sytuacji konfliktowych zapobiec. Natomiast absolutnie nie czuję tutaj żadnego ograniczenia do informacji, nigdy nie natrafiłam na coś takiego. Nie ma, nie ma absolutnie żadnych ograniczeń, a wręcz mam na Facebook-u kontakt do urzędników, maile, telefony, w tym telefony prywatne. Wieczorem mogę zadzwonić. Także naprawdę tu jest bardzo duża otwartość. Myślę, że nasz urząd by utonął, gdyby chciał na wszystko pismo. Ja sama kilkadziesiąt spraw w tygodniu zgłaszam. To naprawdę byłoby biedni. Czasami proszą żebym interpelacji już nie pisała tylko zadzwoniła (Ł2u).

Jak widać dostęp do informacji o sprawach miasta jest niepełny, szczególnie tam, gdzie między radą a burmistrzem/prezydentem występuje konflikt, co najlepiej widać w konfrontacji wyżej przytoczonych wypowiedzi.

Warto zadać pytanie, jaka jest skala zjawiska, gdzie burmistrz/prezydent miasta ma poparcie większości w radzie w wyniku wyborów samorządowych z 2010 roku i 2014 roku oraz tam, gdzie przedstawiciel organu wykonawczego nie wyprowadził do rady miasta wystarczającej (większościowej) liczby kandydatów z własnego komitetu wyborczego w 2010 roku i/bądź 2014 roku. Czy brak większościowego poparcia (sądząc po analizie wyników wyborów samorządowych publikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą – tabela 1) jest dużym problemem w skali polskich miast?



Tabela 1. Miasta, w których komitet wyborczy burmistrza/prezydenta miasta ma bądź nie ma większości w radzie, na podstawie wyników wyborów 2010 roku i 2014 roku

Charakterystyka	Miasta, w których komitet wyborczy burmistrza/prezydenta uzyskał większość w radzie w wyniku wyborów w 2010 roku i 2014 roku	Miasta, w których komitet wyborczy burmistrza/prezydenta nie uzyskał większości w radzie w wyniku wyborów		
		2010	2014	2010 i 2014
Województwo dolnośląskie				
Liczba miast	9	7	1	19
Miasto	Wrocław, Bolesławiec, Jawor, Chojnów, Świeradów-Zdrój, Lubin, Boguszów-Gorce, Jedlina-Zdrój, Świebodzice	Nowa Ruda, Lubań, Oleśnica, Wałbrzych, Zawidów, Zgorzelec, Wojcieszów	Kudowa-Zdrój	Jelenia Góra, Legnica, Bielawa, Dzierżoniów, Piława Górna, Głogów, Karpacz, Kowary, Piechowice, Szklarska Poręba, Kamienna Góra, Duszniki-Zdrój, Kłodzko, Polanica-Zdrój, Oława, Świdnica, Szczawno-Zdrój, Złotoryja, Pieszyce
Województwo kujawsko-pomorskie				
Liczba	4	3	2	8
Miasto	Nieszawa, Radziejów, Kowal, Grudziądz	Inowrocław, Rypin, Wąbrzeźno	Golub-Dobrzyń, Lipno	Bydgoszcz, Toruń, Włocławek, Aleksandrów Kujawski, Ciechocinek, Brodnica, Chełmno, Chełmża
Województwo lubelskie				
Liczba	3	5	1	11
Miasto	Terespol, Rejowiec Fabryczny, Świdnik	Kraśnik, Stoczek Łukowski, Tomaszów Lubelski, Włodawa, Radzyń Podlaski	Dęblin	Międzyrzec Podlaski, Biłgoraj, Hrubieszów, Krasnostaw, Lubartów, Łuków, Puławy, Lublin, Chełm, Biała Podlaska, Zamość
Województwo lubuskie*				
Liczba	3	1	0	4
Miasto	Gubin, Łęknica, Nowa Sól	Kostrzyn nad Odrą	–	Gorzów Wielkopolski, Gozdnicza, Żagań, Żary
Województwo łódzkie				
Liczba	3	3	2	10
Miasto	Kutno, Łęczyca, Konstantynów Łódzki	Bełchatów, Tomaszów Mazowiecki, Skierniewice	Rawa Mazowiecka, Łódź	Brzeziny, Łowicz, Sieradz, Pabianice, Radomsko, Zduńska Wola, Głowno, Ozorków, Zgierz, Piotrków Trybunalski
Województwo małopolskie				
Liczba	4	2	2	6
Miasto	Nowy Sącz, Jordanów, Bukowno, Sucha Beskidzka	Mszana Dolna, Nowy Targ	Tarnów, Grybów	Kraków, Bochnia, Gorlice, Brzeszcze, Limanowa, Oświęcim
Województwo mazowieckie				
Liczba	7	9	0	19
Miasto	Nowy Dwór Mazowiecki GM, Józefów, Pruszków, Sokołów Podlaski, Kobylka, Żąbki, Warszawa	Garwolin, Łaskarzew, Milanówek, Podkowa Leśna, Legionowo, Sulejówek, Raciąż, Piastów, Przasnysz	–	Ciechanów, Gostynin, Maków Mazowiecki, Mińsk Mazowiecki, Mława, Ostrów Mazowiecka, Otwock, Płońsk, Pionki, Sierpc, Sochaczew, Węgrów, Marki, Zielonka, Żyrardów, Płock, Ostrołęka, Radom, Siedlce



Charakterystyka	Miasta, w których komitet wyborczy burmistrza/prezydenta uzyskał większość w radzie w wyniku wyborów w 2010 roku i 2014 roku	Miasta, w których komitet wyborczy burmistrza/prezydenta nie uzyskał większości w radzie w wyniku wyborów		
		2010	2014	2010 i 2014
Województwo opolskie				
Liczba	0	1	0	2
Miasto	–	Kędzierzyn-Koźle	–	Opole, Brzeg
Województwo podkarpackie				
Liczba	2	2	0	12
Miasto	Krosno, Dynów	Jasło, Stalowa Wola	–	Przemyśl, Rzeszów, Tarnobrzeg, Dębica, Jarosław, Radymno, Leżajsk, Lubaczów, Łańcut, Mielec, Przeworsk, Sanok
Województwo podlaskie				
Liczba	2	4	2	5
Miasto	Hajnówka, Wysokie Mazowieckie	Augustów, Brańsk, Siemiatycze, Zambrów	Sejny, Białystok	Bielsk Podlaski, Grajewo, Kolno, Łomża, Suwałki
Województwo pomorskie				
Liczba	7	7	1	8
Miasto	Pruszcz Gdański, Kwidzyn, Hel, Skórcz, Reda, Gdańsk, Gdynia	Chojnice, Łeba, Jastarnia, Puck, Czarna Woda, Tczew, Rumia, Sopot	Człuchów, Wejherowo	Kościerzyna, Lębork, Malbork, Krynica Morska, Władysławowo, Ustka, Starogard Gdański, Słupsk
Województwo śląskie				
Liczba	4	9	2	34
Miasto	Imielin, Pyskowice, Miasteczko Śląskie, Radzionków, Poręba	Sławków, Wisła, Lubliniec, Łaziska Górne, Kalety, Tarnowskie Góry, Radlin, Rydułtowy, Wodzisław Śląski	Szczyrk, Ustroń	Będzin, Czeladź, Wojkowice, Bieruń, Łędziny, Cieszyn, Knurów, Mikołów, Orzesze, Myszków, Racibórz, Pszów, Zawiercie, Żywiec, Bielsko-Biała, Bytom, Chorzów, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Rybnik, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze, Żory
Województwo świętokrzyskie				
Liczba	0	1	0	4
Miasto	–	Ostrowiec Świętokrzyski	–	Sandomierz, Starachowice, Skarżysko-Kamienna, Kielce
Województwo warmińsko-mazurskie				
Liczba	2	2	2	10
Miasto	Lubawa, Nowe Miasto Lubawskie	Elk, Giżycko	Iława, Lidzbark Warmiński	Elbląg, Olsztyn, Bartoszyce, Górowo Iławeckie, Braniewo, Działdowo, Kętrzyn, Mrągowo, Ostróda, Szczytno

Charakterystyka	Miasta, w których komitet wyborczy burmistrza/prezydenta uzyskał większość w radzie w wyniku wyborów w 2010 roku i 2014 roku	Miasta, w których komitet wyborczy burmistrza/prezydenta nie uzyskał większości w radzie w wyniku wyborów		
		2010	2014	2010 i 2014
Województwo wielkopolskie				
Liczba	3	4	1	11
Miasto	Czarnków, Kościan, Puszczykowo	Chodzież, Piła, Luboń, Obrzycko	Złotów	Kalisz, Konin, Leszno, Poznań, Gniezno, Sulmierzyce, Ostrów Wielkopolski, Słupca, Turek, Wągrowiec, Koło
Województwo zachodniopomorskie				
Liczba	5	1	2	3
Miasto	Darłowo, Sławno, Szczecinek, Świdwin, Koszalin	Białogard	Kołobrzeg, Świnoujście	Stargard Szczeciński, Wałcz, Szczecin

\* Brak danych gminy miejskiej Zielona Góra i gminy wiejskiej Zielona Góra, w których nie przeprowadzano wyborów w 2014 roku, gdyż z 1 stycznia 2015 roku gmina wiejska została przyłączona do miasta Zielona Góra.

Źródło: opracowane na podstawie danych PKW.

Analizując zestawienie z tabeli 1, trzeba stwierdzić, że w przypadku 58 miast (szacując po wyniku wyborczym) burmistrz/prezydent cieszy się większościowym poparciem w radzie miasta. Powtarzający się brak większości w wynikach wyborów w 2010 i 2014 roku dotyczy natomiast ponad połowy (54,8%) miast w Polsce. Jest to grupa 166 gmin miejskich w ogólnej liczbie 303 zbadanych. Przyglądając się kadencji 2010–2014, konieczność współdziałania burmistrza/prezydenta i rady z różnych opcji politycznych dotyczyła 227 miast, natomiast w ramach kadencji 2014–2018 sytuacja ta wystąpiła w 184 miastach.

W przypadku kadencji 2010–2014 prezydenci 12 miast wojewódzkich nie mieli większości ze swojego komitetu wyborczego i zmuszeni byli do zawiązania koalicji. Dotyczy to: Bydgoszczy, Torunia, Katowic, Krakowa, Rzeszowa, Lublina, Gorzowa Wielkopolskiego, Opola, Kielc, Poznania, Olsztyna i Szczecina. Tylko w Gdańsku, Białymstoku, Warszawie, Łodzi i Wrocławiu komitet burmistrza/prezydenta miał większość w radzie.

Podczas kadencji 2014–2018, w 14 miastach wojewódzkich prezydent nie zdołał wprowadzić wystarczającej liczby kandydatów ze swojego komitetu wyborczego potrzebnej do uzyskania w radzie miasta bezwzględniej większości. Sytuacja taka wystąpiła w: Łodzi, Kielcach, Lublinie, Rzeszowie, Opolu, Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie, Białymstoku, Olsztynie, Gorzowie Wielkopolskim i Toruniu.

Warto odpowiedzieć na pytania: jak w takiej sytuacji radzą sobie samorządowcy? Jaka jest strategia działania burmistrza/prezydenta miasta? Przedstawiciel organu wykonawczego pozbawiony poparcia większości radnych, po pierwsze, podejmuje próbę porozumienia w imię wyższych racji według zasady „chodnik, droga, kanalizacja nie mają barw partyjnych”. Tak jak pisał Witold Łaszczyński (1916, s. 16): „Cóż z tego, że ten jest takich przekonań politycznych (...)

ów zaś przeciwnych? Ulica, most (...) są dla wszystkich; tu polityka gra rolę mniejszą, ogólnie zaś dobro – największą”. Strategia burmistrza/prezydenta sprowadza się do inicjowania działań perspektywicznych (strategiczných), nastawionych na rozwój miasta, tak by było atrakcyjne dla mieszkańców i przyjezdnych, m.in. poprzez różnego rodzaju usługi, inwestycje poprawiające komfort życia mieszkańców czy przyciągające inwestorów<sup>5</sup>.

W drugim scenariuszu, celem zbudowania większościowego poparcia w radzie przedstawiciel organu wykonawczego ucieka się do „handlu”, „kupując brakującą większość”, po pierwsze, poprzez powoływanie na ważne stanowiska osób „z klucza”, niekiedy niekompetentnych (w dziedzinie, którą mają kierować), rekomendowanych przez liderów ugrupowań partyjnych. Sytuacja taka najczęściej występuje w miastach, gdzie po wyborach nastąpiło rozdrobnienie komitetów, które wprowadziły swoich przedstawicieli do rady i konieczne jest budowanie większościowej koalicji z kilku klubów (np. Olsztyn, Łódź). Następuje wówczas dla zbudowania większości w radzie „rozdawanie” funkcji zastępców prezydenta/burmistrza, sekretarza. Jest to swego rodzaju ostoja dla ważnych, chociaż niekoniecznie przygotowanych merytorycznie polityków delegowanych według klucza partyjnego. Osoby te nie zawsze mają niezbędną praktykę i wiedzę o sprawach samorządowych. Z reguły zajmowały eksponowane, wysoko opłacane stanowiska. W takiej sytuacji dobrze, jeżeli nie przeszkadzają w pracy nadzorowanym przez siebie wydziałom (Jachymek, 2004, s. 170). Potwierdza to jeden z respondentów wywiadu pogłębionego:

Wiceprezydent jest nowym wiceprezydentem, który otrzymał to stanowisko na podstawie umowy koalicyjnej tylko dlatego, że się nie dostał do Sejmu (...). Z chwilą kiedy nie dostał się do Sejmu, koalicja wymusiła, ażeby ta osoba objęła funkcję prezydenta do spraw społecznych, na których się on niestety nie zna (W3u).

Drugim, często stosowanym sposobem kupowania większości jest proponowanie radnym stanowisk, np. przewodniczącego komisji czy zatrudnianie w spółkach miejskich. Taką formę budowania większości w radzie opisują respondenci innego z analizowanych miast:

Pani Burmistrz weszła do rady z 9 radnymi. Od razu jednego chwyciła, a dwóch następnych zostało przekupionych stanowiskiem. Także ma większość w radzie. W tej chwili już się wyrównało, bo jest dziesięć do dziesięciu, ponieważ jedną [radną – K.C.] zamknięto [została aresztowana – K.C.] i nie wyjdzie. (...) już następnego wiem, kogo będą przekupywać, mieszkaniem z kolei (U2u).

Opisany sposób budowania większości przez opisywaną panią burmistrz potwierdza kolejna wypowiedź:

Pani Burmistrz wprowadziła do rady 9 radnych. I to był naprawdę zaskakujący i wyśmienity wynik, tych radnych i Pani Burmistrz. W radzie jest 21 osób. I w wyniku jakichś tam działań i rozmów koalicyjnych,

5 Tego rodzaju strategia wymaga podejmowania trudnych i niepopularnych decyzji, których efekty widoczne będą w perspektywie kilku lat. Jest to rozwiązanie ryzykowne, gdyż przy stanie wiedzy i świadomości przeciętnego mieszkańca łatwo utrwalić stereotyp, że prezydent/burmistrz zadłużył miasto (Jachymek, 2004, s. 170). W takich sytuacjach niezbędna jest polityka informacyjna (komunikacyjna) z mieszkańcami, wytłumaczenie powodów czy decyzji.

ekipa rządząca miała dziesięciu radnych, przeciwko było jedenastu. I (...) się zdarza (...), zresztą tak jak w całym kraju, że podkupuje się radnych. Ale podkupuje się radnych w ten sposób, że daje im się pracę w jednostkach samorządowych. I tutaj jeden radny dostał pracę w Centrum Kultury i Rekreacji. (...) został też przewodniczącym jakiejś komisji. Znaczy ja mu nie liczę pieniędzy, ale naprawdę opłacało mu się. Ma miesięcznie około 3 tysiące dzięki temu, że jest tym 11 głosem (U2o).

Strategia koncentrująca się na budowaniu poparcia, „kupowaniu” radnych (drobne inwestycje, stanowiska dla radnych albo członków ich rodzin jest efektywniejsza, ale może mieć jedynie doraźny charakter).

Trzecia strategia burmistrza/prezydenta – nieustannie walczy z radnymi, pokazując kto jest ważniejszy. Sytuacja tego rodzaju nie służy właściwemu rozstrzygnięciu spraw i problemów lokalnych, gdyż liderzy samorządowi zamiast na programach działania oraz ich realizacji, duży wysiłek koncentrują na walce politycznej. Radni utrudniają bądź blokują inicjatywy przedstawiciela organu wykonawczego, nie ponosząc żadnej odpowiedzialności (poza polityczną) za swoje decyzje. Ten kierunek działania jest charakterystyczny dla mniejszych miast<sup>6</sup>.

W tym ostatnim przypadku trzeba pamiętać, że dylemat, dotyczy wyboru sposobu postępowania przez większość rady, będącą w opozycji do organu wykonawczego. Czy zaangażować się w merytoryczną współpracę, pomagając burmistrzowi/prezydentowi konkurencyjnego ugrupowania/komiteu wyborczego, czy jako mniej lub bardziej zorganizowana opozycja prowadzić „wojnę” na każdym kroku, np. ustalając wynagrodzenie na rażąco niskim poziomie<sup>7</sup>, destabilizując sytuację w mieście, przerywając sesję rady (przykład Wydmin) albo bojkotując udział w sesjach rady<sup>8</sup>.

Warto zastanowić się, jakiego rodzaju rozwiązania usprawniłyby współpracę obydwu przedstawicielskich organów władzy w miastach? Czy model ustrojowy powinien podążać w kierunku silnego organu wykonawczego czy obecnego modelu mieszanego? Jednym z możliwych jest zagwarantowanie wpływu przedstawiciela organu wykonawczego na działalność organu stanowiącego. W części państw, m.in. Austrii, na Cyprze, w Danii, Francji, Holandii, Słowenii, na Węgrzech i w niektórych landach niemieckich sprowadza się to do sprawowania przez monokratyczny organ wykonawczy (lub przewodniczącego kolegialnego organu wykonawczego) funkcji przewodniczącego organu stanowiącego. Przewodniczący rady, który jednocześnie pełni funkcję organu wykonawczego, zwołuje posiedzenia rady, określa porządek, a także prowadzi obrady.

6 Został m.in. opisany na przykładzie gminy Wydminy, gdzie w ramach kadencji 2010–2014 urzędujący wójt nie miał większości w radzie (Kuć-Czajkowska, Sidor, Wasil, 2017).

7 Rada Miejska Gorzowa Śląskiego obniżyła wynagrodzenie burmistrza, gdyż jak wyjaśniał przewodniczący rady: „Chodziło o to, żeby przyjrzeć się pracy burmistrza, jego współpracy z nową radą. W radzie jest 10 nowych radnych. Mijałoby się z celem, żeby po jakimś czasie obniżyć burmistrzowi wynagrodzenie. Lepiej było zrobić to teraz, a później, jeśli praca burmistrza będzie dobra, będziemy starali się podnosić jego wynagrodzenie” (Dragon, 2014).

8 W jednej z badanych gmin dopiero po „pertraktacjach” radni pojawili się na sesji: „Było dofinansowanie, nie można powiedzieć, że na 100%, ale na 99% w zasadzie, bo rozmowy takie pozakuluarowe były. Tylko radni nagle co niektórzy mieli bardzo ważne zajęcia. Nie przyszli na sesję. Proszę sobie wyobrazić, że był problem, do ostatniej minuty było jednego za mało i dopiero po jakichś pertraktacjach, negocjacjach było nas tylu, ilu powinno być i się udało. Gdyby nie to, byśmy stracili możliwość dotacji na kilka następnych lat na sport, a 250 tys. to jest taka suma. (...) nagle 8 nie przychodzi” (Ł1u-1, Ł1u-2).

W ten sposób łatwiejsza staje się współpraca między organami i niweluje się liczbę spraw spornych. Wadą tego rozwiązania jest iluzoryczność kontroli nad organem wykonawczym zwłaszcza, że rola przewodniczącego w trakcie obrad jest istotna, biorąc pod uwagę porządek obrad czy policję sesyjną (Bukowski, 2014, s. 45). W przypadku Polski koncepcja ta mogłaby przyjąć następujący kształt: burmistrz/prezydent przewodniczyłby obradom rady, a funkcje wykonawcze (administracyjne, sprawy pracownicze, bieżące zarządzanie) należałyby do kompetencji sekretarza. Jeżeli zdecydowano się na bezpośrednie wybory organu wykonawczego w miastach i rozbudowano wśród mieszkańców nadzieje na sprawniejsze zarządzanie to przy bezpośrednio wybranym organie wykonawczym nie występuje konieczność utrzymywania funkcji przewodniczącego rady. W proponowanym modelu rola burmistrza/prezydenta sprowadzałaby się do zarządzania strategicznego. Monokratyczny organ wykonawczy zostałby uwolniony od bieżącego zarządzania i kierowania urzędem, gdyż te zadania przejąłby sekretarz (Jachymek, 2004, s. 173–174). Chodzi o to, by oddzielić władzę polityczną od władzy administracyjnej.

W jaki jeszcze inny sposób poprawić (usprawnić) system wyborczy do miejskich samorządów? Jedną z propozycji to powiązanie wyboru burmistrza/prezydenta z wyborami radnych. Przykładem są Włochy, gdzie wybory do rady mają charakter wtórny wobec głosowania związanego z wyłonieniem burmistrza. W gminach powyżej 15 tys. mieszkańców na listę kandydatów do rady, powiązaną ze zwyciężkim kandydatem na burmistrza, przypada co najmniej 60% miejsc w organie stanowiącym. Mandaty pomiędzy pozostałe listy (40%) są rozdzielane proporcjonalnie z wykorzystaniem metody d'Hondta. Mogłoby być to uzupełnione o obowiązujące we włoskich prowincjach rozwiązanie, gdzie przegrywający walkę o fotel burmistrza/prezydenta kontrkandydaci mają prawo zasiadania w radzie, o ile na ich listy wyborcze przypada mandat do obsadzenia (Bokszczanin, 2014, s. 330). Z jednej strony, zapewniona zostaje większość dla komitetu nowo wybranego burmistrza/prezydenta, a z drugiej pojawia się niebezpieczeństwo ograniczonej albo złudnej kontroli rady nad przedstawicielem egzekutywy.

W przypadku Polski prawo wyborcze musiałoby gwarantować rozstrzygnięcie głosowania, w którym z jednej listy wybrany zostałby przedstawiciel organu wykonawczego i większość radnych. Wyborca nie głosowałby na poszczególnych kandydatów, ale na całą listę popieranego przez siebie komitetu wyborczego, w tym kandydata na burmistrza/prezydenta. Przy takim systemie wyborczym wysiłek rywalizujących komitetów partii lub komitetów obywatelskich koncertowałby się na wyłonieniu jak najlepszych kandydatów. W ten sposób uniknęłoby się powyborczych gier oraz budowania koalicji (Jachymek, 2004, s. 173).

Gdyby zdecydowano się na wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań, a samorządowa ordynacja wyborcza zmierzałaby w kierunku powiązania wyboru burmistrza/prezydenta miasta z wyborem radnych to:

- komitety wyborcze zgłaszając listy kandydatów na pierwszym miejscu listy umieszczałyby nazwisko kandydata na burmistrza/prezydenta i kolejno kandydatów na radnych w kolejności preferowanej przez komitet wyborczy,
- wyborcy oddając głos na jedną listę, wybieraliby jednocześnie burmistrza/prezydenta i radnych,

- rozstrzygnięcie w I turze następowaloby, gdy lista uzyska powyżej 50% ważnie oddanych głosów. Do ewentualnej II tury przechodziłyby dwa komitety, które uzyskałyby najwięcej ważnych głosów w I turze (Jachymek, 2004, s. 172–173).

Otwarte pozostaje pytanie, czy system wyboru władz samorządowych w ogóle powinien gwarantować organowi wykonawczemu stabilną większość w radzie miasta? Wśród zalet, należy wskazać na to, że burmistrz/prezydent związany z wybraną w radzie większością ma przynajmniej minimalnie wyższą liczbę popierających go radnych, co zapewnia komfort rządzenia. Po drugie, czytelny staje się rozkład odpowiedzialności za miasto. Jest nim burmistrz/prezydent i jego klub w radzie. Tworzenie powyborczych koalicji nie jest potrzebne, co przekłada się na wyeliminowanie sytuacji, w których organ wykonawczy jest zakładnikiem politycznych relacji w radzie (Jachymek, 2004, s. 172). Za wzmocnieniem pozycji organu wykonawczego opowiadają się też pytani w wywiadach samorządowcy:

Na pewno powinno być zdecydowanie pokazane, który organ jest ważniejszy (...) np. w Stanach Zjednoczonych jest system typowo prezydencki, wiadomo, że w niektórych kwestiach jest zgoda kongresu potrzebna. Ja myślę, że to powinno być wzorem dla nas. Bardzo możliwe, że tym tropem można by było iść do samorządów, że tutaj jednak głosujemy na jednostkę, na burmistrza, który tą gminę powinien prowadzić. Kompetencje radnych, burmistrza zresztą też zostały ściśle określone, ale nie ma takiej jasnej wykładni, kto jest ważniejszy, czy rada czy burmistrz. Teoretycznie burmistrz wprowadza inwestycje do budżetu, ale rada go uchwała (Ł1u-2).

Do podobnego rozwiązania odwołuje się drugi z rozmówców:

Bardzo dobrym przykładem jest Rada Miejska Nowego Jorku. Ponieważ w Stanach Zjednoczonych wybór prezydenta, burmistrza jest również wyborem bezpośrednim, czyli wybierają go obywatele, Rada Miasta Nowego Jorku liczy aż 7 osób. Jeśli [rada – K.C.] ma mieć funkcje rady nadzorczej rozliczającej, to tak naprawdę więcej nie jest potrzebne. Utrzymywanie 40 paru radnych tylko po to, żeby raz do roku ich praca ograniczała się do skwitowania budżetu, jest bez sensu. Do zgodności z prawem działania prezydenta miasta jest wojewoda. Do prawidłowości przygotowania budżetu jest Regionalna Izba Obrachunkowa. Więc utrzymywanie stada radnych (...) jest moim zdaniem bez sensu (Ł2o-2).

Podsumowując rozważania, należy stwierdzić, że zmiana – wzmocnienie pozycji ustrojowej burmistrza/prezydenta miasta przez wprowadzenie bezpośredniego sposobu wyboru – nie rozwiązała problemu konfliktów z radą występujących przed 2002 rokiem. Nie oznacza to, że należy krytykować obowiązujący model, a jedynie wpisać mechanizmy, które umożliwiłyby skuteczniejsze funkcjonowanie obydwu przedstawicielskich organów. Relacje burmistrz/prezydent – rada miasta wymagają namysłu oraz powinny stać się przedmiotem dyskusji, a z czasem reform w wymiarze ogólnopolskim.

## Kadencyjność monokratycznego organu wykonawczego – ograniczać czy nie ograniczać

Wśród diskutowanych zmian w Kodeksie wyborczym znalazło się wprowadzenie od wyborów samorządowych w 2018 roku ograniczenia długości sprawowania mandatu do dwóch kadencji, a tym samym biernego prawa wyborczego wójtów/burmistrzów/prezydentów miast. Nie wchodząc w dyskusję, czy to ograniczenie oprócz władz samorządowych powinno dotyczyć posłów, senatorów, członków radach nadzorczych itd., warto wskazać zalety i wady omawianej propozycji.

Zdaniem pomysłodawców (PiS) wprowadzenie kadencyjności w monokratycznym organie wykonawczym zapobiegnie cementowaniu klik oraz układów w samorządzie. Podobnie uważa część środowiska samorządowego. Na przykład, Andrzej Dec, Przewodniczący Rady Miejskiej w Rzeszowie, podkreśla, że wokół burmistrzów/prezydentów tworzą się swoiste „dwory”, niebezpieczne siatki powiązań. Dodatkowo władza demoralizuje, a silna władza demoralizuje jeszcze bardziej. W trakcie II kadencji – zauważył Andrzej Dec – taki prezydent nie będzie bał się zaryzykować, zdecyduje się na potrzebne, chociaż niepopularne inwestycje. Podobnego rodzaju argumentu używa Adrian Zandberg z partii Razem twierdząc, że miasta rządzone przez wiecznych burmistrzów/prezydentów obrastają siecią szemranych zależności i koligacji. Potrzebny jest mechanizm, który uzdrowi politykę na poziomie samorządowym (za: Toborek, 2016).

Obok powyższego, podnoszony jest argument „przewietrzenia” czy „powiewu świeżości” w samorządzie, szczególnie tam, gdzie ta sama osoba sprawuje funkcję od wielu lat. Zdaniem Jacka Wójcickiego, prezydenta Gorzowa Wielkopolskiego, dziesięć lat (dwie kadencje po pięć lat) to słuszn drogą, gdyż w tym czasie można pewne działania zaprojektować, zrealizować, ale nie scementować. Propozycja gwarantuje rozwój i nie skłania do swego rodzaju zastoju (za: Toborek, 2016).

Wśród zwolenników wprowadzenia kadencyjności jest podnoszony jeszcze jeden powód. Dzięki tej zmianie – podkreśla Mateusz Klinowski, burmistrz Wadowic – poszerzy się krąg ludzi zainteresowanych tą funkcją. Obecnie obowiązujące rozwiązanie zamyka szansę dla wielu, którzy chcieliby kandydować, ale uważają, że nie ma to sensu. To też skutkuje niższą frekwencją, bo wielu myśli: po co mam głosować, jak i tak wszystko jest rozstrzygnięte. Zgadza się z tym Ryszard Petru (Nowoczesna) twierdząc, że dzięki kadencyjności zapewni się dobre zarządzanie i dopływ nowych pomysłów na wszystkich poziomach administracji (za: Toborek, 2016).

Pojawia się też propozycja wprowadzenia bezpośrednich wyborów wśród starostów oraz marszałków województw, a także wydłużenie kadencji do pięciu lat. Na przykład, Mateusz Klinowski opowiada się za pięcio-, a nawet sześcioletnią kadencją, gdyż jak podkreśla „myślałem, że w 4 lata wiele zrobię, a tu się okazało, że procedury trwają miesiącami, sama procedura przetargowa to niekiedy 2 lata” (za: Toborek, 2016).

Z drugiej strony, wskazywane są argumenty przeciwników ograniczenia do dwóch liczby kadencji monokratycznego organu wykonawczego w miastach. Przede wszystkim podawany jest argument, że decyzja kto zarządza społecznością lokalną powinna należeć do suwerena, czyli mieszkańców:



dopóki wyborcy wybierają to powinien być wybierany. (...) To tylko jest wola wyborców i kandydata czy chce kandydować, bo jeżeli wyborcy uznają, że on nawet w wieku 90 lat spełni tą rolę, to jest ich zdanie i dlatego im zabierać tą wolę. To jest zabieranie prawa wyborcom do głosowania na swojego kandydata (W1w).

Jeśli dana osoba się sprawdza – twierdzi inny z respondentów wywiadów pogłębionych – to „nie ma sensu ograniczać tej kadencyjności. Może być 8 lat i dłużej. Jeżeli ludzie wybierają i takie są oczekiwania i sprawdził się człowiek, to czemu nie” (Ł4o).

Podobnego zdania jest Andrzej Banaszyński, wójt gminy Mieścisko<sup>9</sup> podkreślając, że jak sama nazwa wskazuje powinniśmy „rządzić się sami”, a nie słuchać, co powie Warszawa. Z tego punktu widzenia naczelną zasadą demokracji lokalnej jest to, że władze wybiera się lokalnie. Pomysł ograniczenia liczby kadencji to narzucanie mieszkańcom, co mają robić (Toborek, 2017). Dlatego jak mówi jeden z samorządowców wywiadów pogłębionych:

to nie jest dobre, ponieważ to mieszkańcy oceniają, rozliczają i wiedzą, na podstawie tego, czym prezydent jest się w stanie wykazać, jego polityki, jego konkretnych działań, zarządzania całym miastem. Mieszkańcy wiedzą, widzą, słyszą i potrafią ocenić. Takie jest moje zdanie i tak to powinno pozostać. Ograniczanie? Myślę, że to miałyby w sporej części również negatywny wpływ na funkcjonowanie dobrze funkcjonujących samorządów. Ja nie mówię, że człowiek jest niezastąpiony. Absolutnie nie, natomiast doskonale wiemy: ostatnie wybory w naszym województwie 50% wójtów, burmistrzów się wymieniło, z różnych względów, ale dokonali tego mieszkańcy (W3w).

Po drugie, przez respondentów w wywiadach wyrażana jest wątpliwość:

czy jest to dobre, żeby ograniczać tylko do dwóch kadencji, do 8 lat, bo jeśli człowiek się sprawdzi, jeśli rzeczywiście są takie działania pozytywne na rzecz danego środowiska to czemu miałyby nie być dłużej? Bo 8 lat to rzeczywiście szybciej mija, a często są takie inicjatywy, że wymagają dłuższego działania i kompetencji, zaangażowania tej właśnie osoby, która rozpoczęła dane działania, dane zadanie (Ł4o).

Argumentu, że dwie czteroletnie kadencje to krótko w przypadku samorządu używa też inny rozmówca:

kadencyjność jest bez sensu. Będziemy wywalić kogoś kto dobrze funkcjonuje, kto działa na rzecz gminy, tylko dlatego, że już osiem lat działa. Tak naprawdę pierwsza kadencja osoby, która wchodzi na stanowisko jest stracona, bo taka osoba się uczy (...). Tak naprawdę pierwsza kadencja jest kadencją martwą. Doświadczenie pokazuje, że trudne decyzje podejmuje się w pierwszym roku kadencji. Więc w pierwszej kadencji się już ich nie da podjąć, bo zanim się nauczę, zorientuję się o co chodzi, to mi się kadencja skończy, albo będzie przed wyborami. Więc trudnych decyzji nie podejmę. Druga kadencja powinna być właśnie kadencją taką na rozpoczęcie projektu. (...) Samo ogłoszenie przetargu i rozstrzyg-

9 A. Banaszyński od 1 lutego 1982 roku był naczelnikiem, a od 1990 r. jest nieprzerwanie wójtem gminy Mieścisko (woj. wielkopolskie). Warto dodać, że najdłużej rządzącym od 1974 r. samorządowcem w Polsce jest Henryk Krawczyk – najpierw naczelnik, później wójt Wręcicy Wielkiej w woj. śląskim (Dwie..., 2017).

nięcie, przy trudnym projekcie to może być 2 lata. Czyli właśnie się kończy kadencja jak zaczynam realizować inwestycję, którą przyjdzie następcą, albo odetnie kupony od młodojeckiej sławy. (...) Albo nawet dobre inwestycje jest w stanie taka nowa opcja zablokować, chociażby tylko po to, żeby pokazać, że poprzednicy błędzili. Moim zdaniem kadencyjność w samorządzie nie ma sensu (Ł2o-2).

Andrzej Banaszyński zwraca uwagę, że w trakcie pierwszej kadencji niewiele można zrobić, zbiera się doświadczenie. A to jest zawsze zderzenie ze ścianą, gdy w euforii po wygranych wyborach okazuje się, że złożonych obietnic w większości nie uda się zrealizować, procedury trwają miesiącami. Dostrzega też kolejne zagrożenie w tym rozwiązaniu – druga kadencja to już nie jest działanie dla samorządu, tylko myślenie, co dalej, gdzie znajdę pracę (Dwie..., 2017). Praktyką stało się też podnoszenie wynagrodzenia na rok, półtora przed końcem kadencji, gdy burmistrz/prezydent zdecydował, że po raz kolejny nie będzie kandydował i np. przechodzi na emeryturę. Pytanie, gdzie w tej sytuacji dobro gminy. Trzeba też zwrócić uwagę, że w samorządzie liczy się doświadczenie. Doświadczenie oraz wiedza to najcenniejsze, co charakteryzuje wielokadencyjnych burmistrzów/prezydentów miast. Takiego potencjału nie należy marnować, zwłaszcza że koszt wykształcenia poniosło społeczeństwo (Toborek, 2017).

Na koniec jeszcze jeden argument przeciwnika kadencyjności wskazywany w wywiadzie:

to jest głupota, bo jak ktoś jest dobry, to dlaczego go zmieniać? Dwie kadencje i następnego. Dojdzie do tego, że będą brali już idiotów, bo nikogo nie będzie. Wydaje mi się, że to wymyśla ktoś, kto chce się dorwać na stanowiska, a w żaden sposób nie może, bo jest zajęte (Ł4u-2).

Kontynuując ten wątek, Sławomir Bartnicki (2016, s. 337) zauważa, że wprowadzenie takich regulacji może skutkować „przejęciem” tych stanowisk przez bardziej upartyjcioną część samorządu, tzn. działaczy i członków szczebli powiatowych oraz wojewódzkich, głównie w gminach, gdzie chętnych do objęcia tej funkcji nie jest zbyt wielu albo nie ma ich w ogóle.

Bezdiskusyjne pozostaje to, że dwukadencyjność monokratycznego organu wykonawczego nie mogłaby mieć zastosowania wstecz, wobec osób sprawujących funkcję burmistrza/prezydenta przez dwie kadencje przed rokiem 2018. Wśród katalogu zasad demokratycznego państwa prawa znajduje się bowiem zakaz retroakcji<sup>10</sup>. Warto powołać się też na regułę proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji)<sup>11</sup>, w związku z którą organy administracji publicznej w procesie stanowienia prawa winny zawężyć swoje działania, ograniczając je do zakresu bezspornie niezbędnego dla zrealizowania (wykorzystania) norm prawnych w konkretnych sytuacjach (Grzybowski, 2003, 2005, s. 31). Ponadto organy te winny mieć na względzie treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

10 Zakaz stanowienia i stosowania w działaniach organów administracji publicznej przepisów (norm prawnych) z mocą wsteczną, a zwłaszcza z mocą wsteczną w sposób pogarszający sytuację prawną obywateli (Wyrok TK, 1998; Wyrok TK, 1999; Grzybowski, 2003, 2005, s. 29), jak miałyby to miejsce w analizowanej sytuacji.

11 Reguła ta ma zastosowanie, co do treści stanowionego prawa i odnosi się do sfer działania organów administracji publicznej. Zakaz nadmiernej ingerencji oznacza, że przewidziane przez prawo wkraczanie przez organy władzy publicznej w sfery działalności obywateli oraz ich zbiorowości powinno pozostawać w ramach usprawiedliwionych wyłącznie celem takiej ingerencji i w możliwie najskromniejszym zakresie ograniczać wolności, jak również korzystanie z praw podmiotowych obywateli (Grzybowski, 2003, 2005, s. 31).

z dnia 2 kwietnia 1997 r., w myśl którego „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Żadna z przywołanych kwestii – bezpieczeństwo, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i prawa innych osób – wydaje się, że nie stanowią tak istotnych okoliczności które skutkowałyby ograniczeniem biernego prawa wyborczego.

Reasumując, pojawia się kilka pytań odnośnie tej propozycji, czy są lub pojawią się pomysły wykorzystania doświadczenia, wiedzy i umiejętności wielokadencyjnych burmistrzów/prezydentów? Czy jednak w zakresie praw wyborczych nie powinni decydować mieszkańcy, którego kandydata widzą jako swojego lidera? Czy ten pomysł nie godzi w suwerenność wspólnot samorządowych? Być może zamiast ograniczać liczbę kadencji w monokratycznym organie wykonawczym, prostszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie górnej granicy wieku, np. do 60. albo 61. roku życia kandydata w wyborach samorządowych.

## Podsumowanie

Oprócz wyżej opisanych jest jeszcze wiele problemów, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w ustawodawstwie. Przede wszystkim wprowadzenie skutecznych środków prawnych zapobiegających prowadzeniu „brudnej”, wręcz brutalnej kampanii wyborczej, ostrej rywalizacji o mandat/funkcje według niedopuszczalnych reguł, kolportowanie anonimowych ulotek dyskredytujących kontrkandydata<sup>12</sup>. Sytuacje tego rodzaju dość mocno nasiliły się przed wyborami w 2014 roku<sup>13</sup>. Inny problem, który powinien być ostatecznie rozwiązany, to sprawa ciszy wyborczej w internecie, szczególnie w dobie mediów społecznościowych. Być może w tej sytuacji rozsądniejsze byłoby jej zlikwidowanie. Ze względu na ograniczone możliwości artykułu nie udało się szerzej odnieść do kolejnych problemów, ale warto wspomnieć o dość często występującym przekupywaniu wyborców przez kandydatów<sup>14</sup>. Nie można też ominąć również słabości nadzoru organu stanowiącego nad monokratycznym organem wykonawczym w mieście. W tym ostatnim przypadku problemem jest słaba zdolność do współpracy ludzi samorządu. Przepisy prawa zderzają się z brakiem dobrej woli wśród samorządowców, a utarczki polityczno-personalne przedkładają

12 Jedna z nich została opisana przez respondenta: „ja byłem przygotowany na kampanię taką stricte merytoryczną. Do tego też ze swojej strony dążyłem. U mnie w okręgu być może było troszkę spokojniej. (...) Niepokoje towarzyszyły wyborom burmistrza. Taka eskalacja, to było przed II turą wyborów na burmistrza. (...) weekend to był chyba, sobota–niedziela, to ja w pewnym momencie jak poleciały te ulotki o burmistrzu tym obecnym, szkalujące go, ja przez moment miałem obawy, że takie oskarżenia polecą na mnie, (...) bezpodstawne zupełnie jak się później okazało. Może takie kuriozum, ale człowiek w pewnym momencie bał się wyjść z domu. Ja naprawdę się bałem” (Ł1u-2).

13 Kampania 2014 r. była „bardziej agresywna, bezwzględna i bardzo upolityczniona” (W3u).

14 Jeden z przykładów opisanych w wywiadzie: „zaskoczyło mnie najbardziej to, że w dniu wyborów to ci co kandydują chyba większość to robi – nie wiem czy to jest zgodne z prawem – wozi ludzi, przekupuje. (...) Jak pierwszy raz kandydowałem, to jeszcze trzy kadencje wcześniej, to sam założyłem komitet, hasło wyborcze itd. I po prostu w dzień wyborów z zięciem pojechaliśmy sobie na giełdę samochodową. A ludzi, których spotkałem, to byli strasznie zdziwieni, co ty tu robisz, zamiast wozić swoich wyborców, to ty na giełdę samochodową. No i rzeczywiście przegrałem chyba 6 punktami” (Ł4u-2).

się nad dobro mieszkańców. Najbardziej wymownie podsumowuje to odpowiedź respondentów na jedno z pytań wywiadu pogłębionego, w jaki sposób należałoby uregulować nienajlepsze relacje między radą a burmistrzem/prezydentem? Jakże to mogłyby być zmiany?

Myślę, że trudno byłoby zapisać nawiązywanie jakichś kontaktów, stałej współpracy ustawowo, czyli rozumiem, że w akcie prawnym miałyby być zapis, że prezydent ma współpracować, co jest rzeczą na tyle oczywistą, że trudno by to zapisać, a gdyby nawet było zapisane to czy to by było zrealizowane. Kto by chciał to by realizował, kto by nie chciał to by nie zrealizował. Natomiast powinno być mniej polityki. Polityka generalnie zabija samorząd (W3u).

I jeszcze jeden głos z podobną konkluzją:

Jeżeli chodzi o relacje? (...) I nieważne czy ktoś jest opozycjonistą czy sprzyja panu prezydentowi, jak ma w sobie jakąś kulturę osobistą i trochę przyzwoitości, to te relacje będą wyglądały inaczej. I tutaj żadne ustawowe... to nam nie pomoże. Naprawdę (L3w).

Być może części problemów udałoby się uniknąć, gdyby wzorem państw Europy Zachodniej, m.in. Szwecji czy Niemiec radni sprawowali mandat honorowo (nie otrzymywali diet, a jedynie rekompensatę za poniesione wydatki lub utracone zarobki (Głogowska, 2012 s. 150)). Wtedy uczestniczyłoby w wyborach więcej kandydatów społeczników, a znaczenie, z jakiego komitetu wyborczego startują (partii politycznej czy obywatelskiego) zesłoby na drugi plan. Wydaje się, że polskie społeczeństwo już dojrzało do wprowadzenia tego rozwiązania. Można przywołać przykłady radnych, którzy oddają diety na rzecz lokalnych organizacji lub inicjują różnego rodzaju przedsięwzięcia z własnych środków. Warto zastanowić się nad nowym modelem myślenia o samorządzie, samorządzie rzeczywiście obywatelskim, rekrutowanym spośród społeczników czy działaczy organizacji lokalnych.

Za Stanisławem Gebethnerem (2006, s. 83) trzeba zwrócić uwagę na najistotniejszą w kontekście całości rozważań sprawę, a mianowicie zmiany prawa wyborczego (o ile są niezbędne), nie powinny być dokonywane na ostatnią chwilę, na potrzeby doraźnych sondaży i kalkulacji. Konieczne jest wypracowanie sensownego modelu systemu wyborczego do miejskich władz, ale nie powinno to następować pod wpływem potrzeby chwili. Tymczasem sprawa samorządu stała się orężem dla partii politycznych do walki między sobą, zapominając, że samorząd ma służyć mieszkańcom, a proponowane zmiany powinny być ukierunkowane na dobro lokalne, a nie traktowane instrumentalnie, pod doraźne, polityczne interesy, z uwagi na to, czy zbliżające się wybory zapewnią rządzącemu ugrupowaniu przewagę (i nie odnosi się to tylko do aktualnie rządzących). Samorząd jest jednym z filarów demokracji. Jednostki samorządu realizują około 80% zadań publicznych w państwie. Po ponad 25 latach warto zastanowić się nad kierunkiem przekształceń.

## Bibliografia

- Antoszewski, A. (2012). Samorząd jako pole rywalizacji politycznej. W: K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak (red.), *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce – sukcesy, porażki, perspektywy*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Augustyniak, M. (2012). *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Bartnicki, S. (2016). Czy tylko dwie kadencje gminnej władzy wykonawczej? W: S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasil (red.), *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Bober, J., Hausner, J., Izdebski, H., Lachiewicz, W., Mazur, S., Nelicki, A., Nowotarski, B., Puzyna, W., Surówka, K., Zachariasz, I., Zawicki, M. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Bokszczanin, I. (2014). Demokracja lokalna we Włoszech. W: I. Bokszczanin, A. Mirska (red.), *Demokracja lokalna w państwach Europy*. Warszawa: Dom Wydawniczy „Elipsa”.
- Bukowski, Z. (2014). Wpływ organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego na działalność organów stanowiących w wybranych państwach europejskich. W: J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*. Warszawa: ASPRA.
- Dąbek, D. (2004). Pozycja prawna burmistrza/prezydenta w zreformowanym samorządzie gminnym. W: S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce – społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Dragon, M. (2014). *Opozycja drastycznie obniżyła pensję burmistrzowi Gorzowa Śląskiego*. Pobrane z: <http://www.nto.pl/wiadomosci/olesno/art/4645363.opozycja-drastycznie-obnizyla-pensje-burmistrzowi-gorzowa-slaskiego.id,t.html> (12.12.2014).
- Dwie kadencje? On rządzi 35 lat* (2017). Pobrane z: <http://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/dwie-kadencje-on-rzadzi-35-lat,89669.html> (3.02.2017).
- Gebethner, S. (2006). Aksjologiczne aspekty systemów wyborczych w ujęciu porównawczym. W: S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*. Rzeszów: Poligrafia Wyższego Seminarium Duchownego w Rzeszowie.
- Gerwin, M. (2012). Odkrywanie demokracji. W: P. Filar, P. Kubicki (red.), *Miasto w działaniu – zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Głogowska, B. (2012). Republika Federalna Niemiec. W: S. Wróbel (red.), *Samorząd terytorialny państw europejskich*. Katowice: Wydawnictwo Naukowe Śląsk.
- Grzybowski, M. (2003). *Administracja publiczna a ład konstytucyjny*. W: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ignasiak, A. (2016). Pozycja prawno-ustrojowa rady gminy. W: S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasil (red.), *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Jachymek, W. (2004). Sposób wyłaniania gminnych organów wykonawczych – refleksje powyborcze kandydata. W: S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.
- Kotarba, B. (2008). Wpływ konfliktów w samorządzie gminnym na zachowanie spójności społeczno-ekonomicznej gminy. W: M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy w kontekście spójności społeczno-ekonomicznej*. Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski.
- Kuć-Czajkowska, K.A., Sidor, M., Wasil, J. (2017). Konfliktowe współistnienie organów przedstawicielskich na poziomie lokalnym. Przykład gminy Wydminy. *Samorząd Terytorialny*, 10.
- Łaszczynski, W. (1916). *Samorząd w Warszawie*. Warszawa: Towarzystwo „Czytaj” Szerzenia Oświaty Drukowane Słowem.
- Niewiadomski, Z., Grzelak, W. (1990). *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Regulski, J. (2005). *Samorządna Polska*. Warszawa: Rosner i Wspólnicy.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze nr PN.II.0911-3-10 Wojewody Małopolskiego z 8.01.2010 r. w sprawie stwierdzenia nieważności Uchwały Nr XXXIII/270/09 Rady Gminy Spytkowice z 30.11.2009 r. w sprawie nadania Statutu Gminy Spytkowice – w części, PN.II.0911-3-1. Dz.Urz. Woj. Małopolskiego, nr 12, poz. 65.
- Taagepera, R., Shugart, M.S. (1989). *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press, New Haven–London.

- Toborek, P. (2016). *Przybywa zwolenników ograniczenia kadencji w samorządach*. Pobrane z: <http://www.portal-samorzadowy.pl/prawo-i-finanse/przybywa-zwolennikow-ograniczenia-kadencji-w-samorzadach,84726,87176.html> (26.09.2016).
- Toborek, P. (2017). *Andrzej Banaszyński, wójt Mieściska: Rządzą 35 lat i słyszę dzisiaj, że jestem przestępcą*. Pobrane z: [http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/andrzej-banaszynski-wojt-miesciska-rzadze-35-lat-i-slysze-dzisiaj-ze-jestem-przestepca,89753\\_1.html](http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/andrzej-banaszynski-wojt-miesciska-rzadze-35-lat-i-slysze-dzisiaj-ze-jestem-przestepca,89753_1.html) (10.02.2017).
- Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 2016, poz. 446 z późn. zm.
- Ustawa z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów. Dz.U. 2007 r., nr 63, poz. 425 z późn. zm.
- Ustawa z 5.01.2011 r. Kodeks wyborczy. Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.
- Wykształcenie, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci: Takie wykształcenie mają włodarze naszych miast* (2017). Pobrane z: <http://www.portalsamorzadowy.pl/praca/wyksztalzenie-wojtowie-burmistrzowie-prezydenci-takie-wyksztalzenie-maja-wlodarze-naszyc-miast,89142.html> (20.01.2017).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15.09.1998, K10/98.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30.03.1999, K5/99.
- Żukiewicz, P. (2011). *Przywódstwo polityczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Difin.
- Żukowski, A. (2006). System wyborczy do Sejmu i Senatu RP – kierunki zmian. W: S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*. Rzeszów: Poligrafia Wyższego Seminarium Duchownego w Rzeszowie.





# Egzemplifikacja efektu inkumbenta w wyborach bezpośrednich kierowników gminnej egzekutywy w Polsce i jego strukturalne uwarunkowania<sup>1</sup>

SŁAWOMIR BARTNICKI

DR

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

**Słowa kluczowe** uwarunkowania dominacji inkumbentów, egzekutywa gminna, wybory bezpośrednie

**Abstrakt** Artykuł przedstawia strukturalne uwarunkowania dominacji inkumbentów w wyborach bezpośrednich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w Polsce. Wśród tych uwarunkowań wskazać należy na pierwszoplanową rolę wyborców, u których poziom preferencji inkumbentów nieliniowo moderuje liczba ludności gminy. Liczba ludności gminy dookreśla także natężenie mierzalnych zmiennych charakteryzujących gminy, które zwrrotnie moderują szanse reelekcji. W tym zakresie również skuteczność intencjonalnych aktywności inkumbentów, zmierzających do podniesienia swoich szans reelekcji, jest określana przez liczbę ludności gminy. Analiza stwierdza, że dominacja inkumbentów jest największa w najludniejszych ośrodkach, w których niwelacji ulega efekt „premił pierwszych” (*sophomore surge*), a przewaga wyborcza z kadencji na kadencję ulega kumulacji. W pozostałych gminach dominacja inkumbenta jest na ogół najwyższa przy drugim wyborze, a następnie nie wykazuje trendu wzrostowego. Ogólna tendencja odtwarzana w każdym wyborach bezpośrednich do tych stanowisk od 2006 roku nie ulega zmianom, rotacja rządzących w najmniejszym stopniu dotyka największych, a następnie najmniejszych ludnościowo gmin; najbardziej uderza w ośrodki od 20 do 100 tys. ludności.

## Exemplification of the incumbent effect in direct elections of communal executive managers in Poland and its structural determinants

**Keywords** determinants of incumbents' dominance, communal executive, direct elections

**Abstract** The article presents structural determinants of dominance of incumbents in direct elections of rural commune heads and town mayors in Poland. One of the key determinants is the role of voters, whose level of preference for incumbents is moderated in a non-linear way by the number of commune inhabitants. The population of the commune also affects the intensity of measurable variables characterizing communes, which reciprocally moderate re-election probability. The effectiveness of incumbents' intentional activities aimed to improve their chances for re-election is also dependent of the commune population. The analysis shows that the dominance of incumbents is the highest in most populated places, where the so-

<sup>1</sup> Artykuł powstał dzięki grantowi finansowanemu przez Narodowe Centrum Nauki (2014/13/D/HS5/02010), *Uwarunkowania reelekcji egzekutywy gminnej po 2002 roku w Polsce*.

phomore surge effect is reduced and the election advantage accumulates in each successive term. In the other communes, the dominance of incumbents is usually highest in the election for the second term, after which there is no upward trend any more. The general tendency occurring in each direct election for those offices has not changed since 2006; the rotation of authorities is the lowest in the most populated communes, medium in the least populated ones, and the highest in communes with the population of 20 thousand to 100 thousand.

## Wprowadzenie

Wybory bezpośrednie kierowników gminnej egzekutywy od jakiegoś czasu budzą zainteresowanie opinii publicznej za sprawą polityków, głównie ze względu na dominację inkumbentów w tej grupie stanowisk, czego nie tylko przyczyną, ale i skutkiem mają być intencjonalne oraz niepożądanane, z punktu widzenia dobra publicznego, aktywności inicjowane przez piastujących te stanowiska. Takie głosy spotkać można nie tylko w debacie publicznej czy dywagacjach publicystycznych, ale również w naukowych analizach (np. Bober i in., 2013). Dwukrotnie podejmowano już bezskuteczne próby ograniczenia dopuszczalnej liczby kadencji dla zajmujących te stanowiska<sup>2</sup>. Obecnie (w kadencji parlamentarnej 2015–2019), postulaty te są najbliższe urzeczywistnienia. Wprowadzenie limitu kadencji w tej grupie stanowisk ma ograniczać i zapobiegać negatywnym zjawiskom na szczeblu samorządów gminnych<sup>3</sup>.

W kontekście niepokojów obecnych w debacie publicznej, a związanych z wyborami, celem artykułu jest wskazanie ogólnego mechanizmu rotacji inkumbentów w tej grupie stanowisk. Rotacja ta nie jest przypadkowa, a raczej wykazuje cechy uporządkowania oraz powtarzalności w każdym kolejnych wyborach bezpośrednich.

W dalszej części artykułu przedstawiono tzw. efekt inkumbenta z jego uwarunkowaniami, które dookreśla wielkość ludnościowa gmin. Następnie opisano założenia wynikające z podłoża teoretycznego i propozycji metodologicznej weryfikacji założeń. Następnie przedstawiono dwie bazy danych, na podstawie których prowadzona jest analiza. Artykuł kończy się weryfikacją empiryczną proponowanych założeń i podsumowaniem.

## Efekt inkumbenta i jego uwarunkowania

W państwach demokratycznych obserwuje się zwykle, że inkumbenci, czyli sprawujący władzę w poprzedniej kadencji na stanowiskach obsadzanych z wyboru, zwykle uzyskują reelekcję, co określa się mianem tzw. efektu inkumbenta (*incumbency advantage*). Sytuacja taka jest typowa zarówno dla wyborów centralnych (np. Gelman, King, 1990), jak i lokalnych (np. Trounstone, 2011). Rzadko spotkamy się z sytuacją odwrotną, w której ubiegający się o reelekcję mają niższe

<sup>2</sup> Po raz pierwszy w 2010 r. (projekt PiS) i w 2013 r. (projekt RP) (Krzysztofowicz, 2013).

<sup>3</sup> Program Prawa i Sprawiedliwości 2014: [pis.org.pl/document/archive/download/128](http://pis.org.pl/document/archive/download/128) (1.07.2016). *Diagnoza stanu i kierunki działań*, zob. s. 53–54.

szanse na ponowny wybór niż pretendenci, (*incumbency disadvantage*). Takie tendencje zaobserwowano m.in. w wyborach lokalnych w Brazyli (Tituniuk, 2011) i wyborach parlamentarnych w Indiach (Uppal, 2009). Przyczyną tego stanu rzeczy jest prawdopodobnie silna delegitymizacja władzy o podłożu ekonomicznym, status inkumbenta ma być najsilniejszym predyktorem sukcesu wyborczego (Oliver, Ha, Callen, 2012). Dominacja inkubentów rodzi pytania o przyczyny i skutki takiego stanu rzeczy oraz może być pozycjonowana jako ważny problem w zakresie kondycji reżimu demokratycznego. Wskazać tu można choćby to, że przewaga inkubentów tamuje wymianę elit, ale z drugiej strony odnajdziemy też głosy sugerujące możliwość specjalizacji wielokadencyjnych inkubentów w różnych zakresach, co zwrótnie może suwerenowi oferować więcej korzyści niż strat (Kuković, Hacek, 2013). Dominacja inkubentów ma swoje podłoże w uwarunkowaniach strukturalnych i wykorzystywaniu władzy w celu jej dalszego posiadania.

Przewagi ubiegających się o reelekcję nad pretendenciami możemy upatrywać w tym, że sprawowanie władzy oferuje takie podstawowe źródła przewag w tym zakresie, jak spotkania z obywatelami (mieszkańcami i wyborcami), obecność w mediach różnego typu czy firmowanie własną osobą wielu uroczystości, a wszystko to w ramach pełnionej funkcji. Takie strukturalne uwarunkowania, którymi „obarczeni” są sprawujący władzę, budują ich rozpoznawalność wśród wyborców, czego pozbawieni są potencjalni pretendenci.

Sprawowanie władzy umożliwia również podejmowanie wielu decyzji w zakresie redystrybucji środków w taki sposób, aby zwiększać szanse reelekcji. Zwykle wskazuje się tu obniżanie obciążeń fiskalnych oraz maksymalizowanie wydatków budżetowych w okresie przedwyborczym. W zakresie charakteryzowanego typu wyborów, znaczenie mogą mieć wydatki na inwestycje (wydatki majątkowe inwestycyjne – w ramach polskiego reżimu sprawozdawczego), gdzie liczy się przede wszystkim dostrzeganie przez wyborców inwestycji twardych, czasami kosztem nadmiernego zadłużania i ograniczania strumienia wydatków na inne cele. Ogólnie, intencjonalne manipulowanie budżetem w celu zwiększenia szans reelekcji określa się mianem politycznego cyklu budżetowego (*Political Business Cycle* – PBC).

Inną możliwością, z której korzystać mogą rządzący w celu maksymalizowania szans ponownego wyboru może stanowić cała gama działań na granicy prawa lub aktywności poza-prawnych. Wśród tych pierwszych możemy wskazywać na klientelizm, jeden z podstawowych fenomenów społecznych, którego zakres oddziaływania dookreślają dogmaty wymiany społecznej. Praktyka sugeruje, że typów klientelizmu może być w praktyce wiele, w zależności od stopnia asymetrii aktorów oraz ich liczby możemy wskazywać na cztery typy jego egzemplifikacji (Własiuk, 2011): kronizm, parantelizm, klientelizm masowy czy indywidualny w postaci klasycznej diady zależności patron–klient, charakteryzowanej przez Jacka Tarkowskiego (Tarkowski, 1994). Kierownik gminnej egzekutywy w relacjach klientarnych może odgrywać rolę patrona względem grup wyborców czy przedsiębiorców z obszaru gminy (klientelizm masowy), może być patronem dla poszczególnych wyborców/mieszkańców (klientelizm indywidualny), może również realizować cele grupy interesu, z którą jest powiązany (parantelizm) i/lub wykorzystywać urząd do świadczenia przysług innym aktorom o względnie zbliżonej pozycji (kronizm). Możemy też wyobrazić sobie sytuację, w której władarz gminy pozostaje w roli klienta względem silniejszych aktorów

w partii politycznej, do której należy, czy względem lokalnych albo ponad lokalnych przedsiębiorców. Możliwości tworzenia takich relacji o zmiennej strukturze i dynamice jest wiele, a relacje te dookreślają warunki miejscowe oraz potrzeby, motywacje i zdolności rządzącego. Aby zwiększać szansę reelekcji, oprócz klientelizmu możliwe jest również wiele innych aktywności, m.in. aktywności korupcyjne. Zjawiska te są w zasadzie niemożliwe do stwierdzenia w weryfikacji empirycznej, ale zwykle pozostają w kręgu teoretycznych założeń dookreślających szanse reelekcji.

Jako odrębny czynnik zwiększający szanse reelekcji potraktować można również działania rządzącego, promujące jego własną osobę i dokonania na stanowisku. Działania te odbywają się z wykorzystaniem instrumentów oraz podmiotów, którymi rządzący, a w tym przypadku wójt, burmistrz, prezydent miasta „dysponuje”. Im mniejsza ludnościowo gmina, tym przy zaangażowaniu mniejszych środków można dotrzeć do większej liczby odbiorców. W dużych ośrodkach aktywności tego typu mogą w większym stopniu zostać zbagatelizowane, bo wyborcy będą w głównej mierze skoncentrowani na inkumbencie, a nie na pretendentach, o czym w dalszej części. W tym zakresie, oczywiste pytanie dotyczy granicy, gdzie kończą się działania informacyjne, a zaczynają promocyjne jako element kampanii wyborczej, która na dobrą sprawę nie musi się nigdy kończyć.

Wreszcie, szanse ponownego wyboru inkumbentów zwiększają sami wyborcy i wydaje się, że jest to czynnik górujący nad pozostałymi. Wybory rozgrywane w obecności inkumbenta mają spowodować, że wyborcy szybciej podejmą decyzję wyborczą, będzie ona stabilniejsza i w mniejszym zakresie zaangażują się w wydarzenia kampanijne (Moore, McGregor, Stephenson, 2017). Wyborcy, podejmując decyzję na kogo oddadzą swój głos, mają również kierować się przeszłością, a nie przyszłością, co przełoży się raczej na wsparcie inkumbenta, niż analizowanie potencjalnych przyszłych działań na stanowisku w wykonaniu pretendentów (Fiorina, 1981).

Wyżej wymienione powody dominacji inkumbentów dookreśla oddziaływanie wielkości ludnościowej danej gminy. Im mniej ludna społeczność oraz bardziej zróżnicowana, tym bardziej wyborcy mogą osobiście angażować się w lokalne sprawy (Oliver, Ha, 2007, s. 404). Skutkować to ma wyższymi szansami pretendentów i w konsekwencji wyższym poziomem wymiany gminnych władarzy. Z kolei w dużych ludnościowo ośrodkach silniejsi mają być inkumbenci (Kushner, Sigel, Stanwick, 1997). Wraz ze wzrostem liczby ludności, wzrastać będzie przewaga inkumbentów, za co odpowiadają cechy wyborców wielkomiejskich, którzy w wyborach lokalnego władarza w większym zakresie posługiwali się będą sygnałami niskokosztowymi, stereotypami i uproszczeniami niż wyborcy w mniej ludnych gminach. Wiadomo, że im większa ludnościowo gmina, tym większej absencji w wyborach samorządowych można oczekiwać (Skarżyńska, 2005). Podobna tendencja obserwowana jest też w innych krajach (Swianiewicz, 2010). Dzieje się tak dlatego, że wybory samorządowe dla wyborcy z wielkiego miasta są bardzo kosztowne poznawczo, ponieważ wachlarz kandydatów, stanowisk do obsadzenia oraz programów jest największy, a wyborca ten liczy na skondensowaną w tym zakresie informację, przekazywaną przez środki masowego przekazu, bo w taki zapośredniczony sposób czerpie wiedzę o lokalnych sprawach. Media zaś nie są w stanie w zakresie wyborów samorządowych przygotować skondensowanej

informacji, jak ma to miejsce np. w sytuacji wyłaniania prezydenta kraju. Inaczej funkcjonuje wyborca z małej gminy, który ma bardziej interesować się i angażować w sprawy lokalnej społeczności (Oliver, Ha, 2007, s. 404). Dzieje się tak dlatego, bo to zainteresowanie „wymusza” mniejsza liczba mieszkańców gminy. W mniej ludnych gminach wyborcy mają większe szanse na kontakt z lokalnymi politykami, a lokalne problemy dotyczą ich bezpośrednio, w przeciwieństwie do mieszkańców ludniejszych gmin, gdzie kontakt z lokalnymi politykami nie ma charakteru bezpośredniego, a ryzyko osobistego uwikłania w lokalne sprawy i problemy jest niewielkie. Przez to w małych gminach wyborcy mają większe szanse na bezpośrednie spotkanie pretendentów, bo ci z kolei mogą prowadzić osobiście, a nie przez media czy wolontariuszy, względnie skuteczną kampanię wyborczą typu *door-to-door* (Chmielewski, Malinowski, 2004).

Powyższe informacje pozwalają na stwierdzenie, że wielkość ludnościowa gmin wyznacza natężenie wielu ich mierzalnych cech i poprzez to pozwala na dookreślenie wpływu natężenia tych cech na szanse reelekcji gminnych włodarzy. Na przykład, w gminach relatywnie mało ludnych nie powinna mieć znaczenia afiliacja komitetu wyborczego inkumbenta, bo według powyższej charakterystyki wyborcy nie będą tak uwrażliwieni na sygnały niskokosztowe jak wyborcy z dużych ośrodków, gdzie etykieta partyjna będzie łatwo rozpoznawalnym oznaczeniem kandydata dla wyborców i wyborcy będą się tym kierować. Podobnie wprowadzenie większości do rady gminy może mieć większe znaczenie dla uzyskania reelekcji w większych ośrodkach niż w małych. W małych gminach, nawet jeżeli władarz nie ma większości w radzie, to łatwiej jest mu opozycyjną większość podporządkować w trakcie kadencji. W dużych ośrodkach radni będą bardziej podporządkowani swojemu komitetowi wyborczemu, który częściej ma afiliację polityczną niż w mało ludnych gminach. Ludnościowa wielkość gmin wyznacza też oddziaływanie poszczególnych zmiennych charakteryzujących gminy na szanse reelekcji. Przykład stanowią tu mogą wydatki na kulturę jako ogół wydatków ponoszonych przez gminy. W małych gminach podnoszenie poziomu tych wydatków nie będzie zwiększać szans reelekcji, co ma związek z deficytami w zaspokojeniu podstawowych potrzeb ludności, np. w zakresie infrastruktury. Z kolei wzrost liczby ludności gminy obniża deficyty w zakresie potrzeb podstawowych i dowartościowuje wpływ tej zmiennej. Podobna tendencja, warunkowana liczbą ludności gminy, dotyczy oddziaływania zmiennej określanej jako liczba fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych. Liczba tych podmiotów wzrasta wraz ze wzrostem populacji gminy, podobnie jak liczba innych podmiotów gospodarki narodowej, ale istotny wpływ tej zmiennej jest odnotowywany w większych ludnościowo ośrodkach, w gminach wiejskich zmienna ta nie odgrywa istotnej roli w kształtowaniu szans reelekcji inkumbenta ze względu na jej strukturalną zależność do wielkości ludnościowej jednostki. Wreszcie, uwzględniając sugerowane powyżej uwarunkowania teoretyczne zachowań wyborców, w zależności od wielkości ludnościowej gmin można sformułować oczywisty wniosek, że podstawowy predyktor, jakim jest liczba kontrkandydatów w wyborach, będzie efektywniej obniżał szanse reelekcji w gminach mało ludnych, niż w większych ludnościowo ośrodkach.

Podsumowując, źródłem efektu inkumbenta są wyborcy, którzy zwykle preferują rządzących nad pretendentami, a preferencja ta w głównej mierze jest wypracowywana przez posiadanie władzy oraz wzmacniane przez mieszankę ewentualnych intencjonalnych działań rządzących, jak

manipulacje budżetowe czy tworzenie relacji klientarnych, ewentualnie skuteczną autopromocję. Do tych czterech uzasadnień, dookreślających siłę inkumbentów, należy dodać jeszcze wielkość ludnościową gminy jako czynnik moderujący. W ten sposób widzimy, że każdy inkumbent na stanowisku kierownika gminnej egzekutywy może właściwie *a priori* liczyć raczej na wsparcie wyborców niż na jego brak, a wielkość tego wsparcia może moderować swoimi działaniami. Czynnikiem zakłócającym, niezależnym od inkumbenta, a moderującym poziom wsparcia przez wyborców jest liczba ludności gminy, bo strukturalnie kotwicy natężenie cech mierzalnych gmin, które zwrótnie oddziałują na szanse reelekcji. Dlatego możemy przyjąć, że pierwszoplanowym czynnikiem dookreślającym efekt inkumbenta jest zafiksowanie wyborców na inkumbencie, a kolejnym – wielkość populacji gminy pełniąca rolę moderatora stopnia skoncentrowania wyborców na inkumbencie oraz efektywności intencjonalnych działań podejmowanych przez rządzących, aby reelekcję uzyskać. W tym zakresie aktywności podejmowane w celu zwiększenia szans reelekcji, z zastrzeżeniami, można traktować jako czynnik trzeciorzędny, którego znaczenie może rosnąć miejscowo.

## Założenia

Dotychczas dookreślono, że wielkość populacyjna gminy jest moderatorem wpływu sprawowania władzy (fiksacji wyborców na inkumbencie) oraz intencjonalnych działań rządzących w dookreślaniu efektu inkumbenta (szans reelekcji). Moderacja przez liczbę ludności jednostki nie powinna przyjmować raczej charakteru liniowego, bo jak stwierdzono w mniej ludnych gminach wyborcy mogą bardziej interesować się lokalnym życiem politycznym, ponieważ istnieje większe prawdopodobieństwo, że lokalne problemy dotyczyć ich będą bezpośrednio, ale podaż pretendentów będzie tam najniższa. Z kolei w dużych miastach odseparowanie od spraw lokalnych powinno być największe, i jak nadmieniono, wyborcy w tych jednostkach powinni być najbardziej skoncentrowani na inkumbencie, podatni na wpływy mediów, a także sygnałów niskokosztowych poznawczo. Z tego względu w najludniejszych gminach możemy spodziewać się relatywnie największej przewagi inkumbentów, podobnie jak i w gminach z najmniejszą liczbą ludności. W przypadku tych drugich przyczyną takiego stanu rzeczy będzie głównie znikoma podaż kontrkandydatów. Z kolei gminy o „średniej” liczbie mieszkańców charakteryzować może zwiększona rotacja, na skutek większej konkurencji niż w najmniejszych ośrodkach oraz większej presji deficytów ekonomicznych.

Drugie założenie jest pochodną pierwszego i sugeruje, że inkumbenci z każdą kolejną kadencją na stanowisku powinni wytracać swoją siłę oraz zwiększać szanse porażki, co może być skutkiem zmęczenia wyborców inkumbentem (Veiga, Veiga, 2007). Załamanie tej tendencji jest możliwe w przypadku najludniejszych gmin, w których mimo największej konkurencji oraz najwyższej kontroli ze strony mediów i organizacji pozarządowych, według wcześniej sugerowanych założeń teoretycznych, powinniśmy obserwować umacnianie się rządzących z kadencji na kadencję. Przyczyną takiego stanu nie są działania rządzących, lecz sposób podejmowania decyzji wyborczej przez głosujących, kontrolowany przez wielkość ludnościową gmin.



## Metodologia

Weryfikacja pierwszego założenia przebiegła przy użyciu analizy opisowej, która pokazała poziom rotacji we wszystkich dotychczasowych wyborach bezpośrednich z uwzględnieniem wielkości ludnościowej gmin. W weryfikacji zawarto również porównania wartości wskaźnika sukcesu dla wygrywających i przegrywających wybory poprzednie ( $t$ ). Przez wskaźnik sukcesu rozumiemy tu odsetek sukcesów wyborczych w wyborach kolejnych ( $t + 1$ ), wśród kandydujących w wyborach kolejnych ( $t + 1$ ) w dwóch grupach, przegrywających i wygrywających w wyborach poprzednich ( $t$ ). Wartości wskaźnika sukcesu pogrupowane zostały według typów administracyjnych gmin, z uwzględnieniem miast wojewódzkich.

Wreszcie, w celu weryfikacji założenia drugiego wytworzono zmienną, obecną w wielu analizach tego typu, którą określono jako przewagę kandydata (MV, ang. *margin vote*). Szczegółowe kroki operacjonalizacji tej wielkości polegały na tym, że dla wygrywającego dane wybory MV oznaczały różnicę odsetka jego głosów i najsilniejszego rywala. Jeżeli wystąpiła II tura wyborów, to podstawą były tu wyniki wyborcze z II tury, jeżeli rozgrywka zamknęła się w I turze – wyniki z tury I. Analogicznie dla przegrywających w I lub II turze byłaby to różnica ich odsetka głosów w stosunku do odsetka głosów zgromadzonych przez zwycięzcę z tury, w której rozgrywka wyborcza ostatecznie się zakończyła. Sytuacja przegranych nie była przedmiotem zainteresowania. Zmienna MV jest stosowana np. w metodzie quasi-eksperymentalnej, jak np. regresja nieciągła (*Regression Discontinuity Design – RDD*), ponieważ pozwala na osadzenie tzw. punktu cięcia jako wpływu bodźca/intervencji (Trounstein, 2011; Lee, 2008; Uppal, 2009). Z punktu widzenia bieżącej analizy, zmienna MV pokazuje mierzalną skalę zwycięstwa – dominacji nad najsilniejszym pretendentem. Choć oczywiście w miejsce MV można proponować wiele innych zmiennych o odmiennej naturze operacjonalizacji, jak np. odsetek głosów z I tury czy odsetek głosów z I lub II tury w zależności od tego, kiedy zakończyła się rozgrywka wyborcza. W bieżącej weryfikacji przewaga kandydata pokazana została w przekroju ludnościowej wielkości gmin, z uwzględnieniem liczby kadencji na stanowisku, licząc od 2002 roku.

## Dane

Bazy danych zaangażowane w bieżącą analizę zostały stworzone do projektu wspieranego przez NCN, pt. *Uwarunkowania reelekcji egzekutywy gminnej po 2002 roku w Polsce*. W pierwszej z baz obserwacjami są zakwalifikowane do analizy starty wyborcze we wszystkich dotychczasowych wyborach bezpośrednich kierowników gminnej egzekutywy w Polsce ( $N = 33\ 680$  startów wyborczych w 2428 gminach). Przez start wyborczy rozumiemy kandydowanie danej osoby w wyborach bezpośrednich kierowników gminnej egzekutywy. Jeżeli jedna osoba kandydowała w czterech dotychczasowych wyborach (2002, 2006, 2010 i w 2014 roku), to generuje ona w sumie cztery starty wyborcze. Z bazy danych wyeliminowano starty wyborcze w tych gminach, w których spośród dotychczasowych wyborów bezpośrednich odnotowano przynajmniej jedno z następujących zdarzeń: wybory dokonywane przez radę gminy i/lub wybory przeprowadzane w III turze. Przyczyną pierwszego zdarzenia jest nieuzyskanie przez jedyne kandydata ponad



połowy ważnych głosów lub brak kandydatów. Drugie zdarzenie wynika z wycofania się przed II turą jednego z kandydatów. W dotychczasowych wyborach bezpośrednich zwierzchnika gminnej egzekutywy, w 48 gminach odnotowano przynajmniej jedno z takich zdarzeń. Starty wyborcze z tych gmin usunięto z analizy, przez co kwalifikowane są jedynie wybory rozgrywane w regulaminowym terminie. Baza danych nie zawiera także informacji o startach wyborczych z obydwu gmin Zielona Góra i z gminy Jaślicka. W tych pierwszych w 2014 roku wyborów nie zorganizowano z powodu ich połączenia, z kolei gmina Jaślicka na mapie administracyjnej funkcjonuje dopiero od 2010 roku. Eliminacja tych jednostek umożliwia zachowanie jednolitej liczby obserwacji dla wszystkich dotychczasowych wyborów.

W drugiej bazie danych obserwacjami są gminy (N = 2476). Z tej bazy usunięto obydwie gminy Zielona Góra i gminę Jaślicka, ale zachowano i oznaczono nietypowe zdarzenia wyborcze, jak wycofanie się kandydata przed II turą czy wybory dokonywane przez radę gminy.

W obydwu bazach danych obserwacje opisano wielozakresowym zestawem cech charakteryzujących kandydujących (np. płeć, wiek, wykształcenie, afiliacja komitetu wyborczego, miejsce na liście wyborczej, status inkumbenta lub jego brak, okres pozostawania na stanowisku, przeszłe i przyszłe starty wyborcze danej osoby, czy w różnoraki sposób operacjonalizowany odsetek zdobytych głosów w I i/lub II turze) oraz gminy (np. zmienne w zakresie: dochodów, wydatków, infrastruktury, gospodarki, społeczeństwa itp.). Struktura zmiennych ma postać bezwzględna oraz wysoko przetworzoną i umożliwia ewaluacje przekrojowe oraz operowanie na danych wzdłużnych. Wyboru cech dokonywano pod kątem ich teoretycznej i empirycznej efektywności w wyjaśnianiu szans wyborczych kierowników gminnej egzekutywy we wszystkich dotychczasowych wyborach bezpośrednich na te stanowiska. Źródłem zmiennych były w głównej mierze statystyki publiczne, jak GUS czy PKW oraz projekty celowe, jak Moja Polis. Tak dookreślona macierz danych umożliwia wielowątkowe ewaluacje założeń teoretycznych, empirycznych oraz testowanie wielu zmiennych w ich wpływie na sukces wyborczy kandydatów na stanowiska wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

## Analiza

W tabeli 1, według wielkości ludnościowej gmin w wyborach bezpośrednich od 2006 roku, ukazano odsetki nowo wybieranych, czyli nie wybranych w poprzedniej kadencji, uwzględniając dwie sytuacje kształtujące poziom rotacji inkumbentów. W kolumnie (w) w tabeli 1 przedstawiono poziom wymiany inkumbentów, biorąc pod uwagę wybory, w których inkumbent nie kandydował (wybory w trybie tzw. *open race*) oraz wybory, w których inkumbent kandydował. Z kolei kolumna OR w tabeli 1 przedstawia odsetki detronizacji inkumbentów, czyli uwzględnia jedynie te wybory, w których uprzednio rządzący kandydował i przegrał z pretendentem w rozgrywce wyborczej. Biorąc pod uwagę wyniki wszystkich starć w każdym wyborach (kolumna (w)), jak i wyłącznie te, w których inkumbent kandydował (kolumna OR), zwróćmy uwagę na najludniejsze gminy (> = 100 tys. ludności), które zwykle charakteryzuje najniższy i zbliżony do poziomu gmin najmniej ludnych i liczących od 5 do 10 tys. ludności, odsetek wymiany inkumbentów.

Tabela 1. Odsetki wybranych nie rządzących w kadencji poprzedniej uwzględniając wybory bez inkumbenta (w) oraz nie uwzględniając wyborów, w których inkumbent nie kandydował (OR), N = 2476 gmin

Ludność gminy w roku wyborów	2006		2010		2014	
	w	OR	w	OR	w	OR
≤5000	31	21	28	22	32	25
>5000 ≤10 000	29	20	28	19	34	26
>10 000 ≤15 000	37	28	31	22	35	30
>15 000 ≤20 000	28	22	29	21	41	32
>20 000 ≤50 000	36	27	30	22	41	35
>50 000 <100 000	46	35	30	22	45	41
≥100 000	26	18	26	20	34	22

W kolumnie (w) wskazano odsetki nowo wybieranych – nierządzących w kadencji poprzedniej, włączając wybory, w których inkumbent nie kandydował.

W kolumnie (OR) wskazano odsetki nowo wybieranych jedynie w tych gminach, gdzie kandydował inkumbent. Odsetki nowo wybieranych podawane w zaokrągleniu.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW i GUS.

W porównaniu z pozostałymi gminami, w największych ludnościowo ośrodkach wymiana inkumbentów w starciu wyborczym była najniższa w 2006 roku (18%) i w 2014 roku (22%). W 2010 roku niższy poziom ustępujących w starciu wyborczym inkumbentów odnotowano jedynie w gminach liczących od 5 do 10 tys. ludności (19%). Porównując wszystkie dostępne wybory i odsetki nowo wybieranych zarówno w porównaniu globalnym (kolumna w), jak i w starciach wyłącznie z inkumbentem (kolumna OR), widać, że najwyższe wartości rotacji dotyczą gmin w „środku” skali, a w gminach najmniejszych i największych ludnościowo wartości rotacji są najniższe. W wyborach w 2010 roku odsetki wymiany w dwóch zakresach (w, OR) były najbardziej wyrównane. Wybory te były jak do tej pory najłaskawsze dla ubiegających się o reelekcję. Sytuacja inkumbentów, porównując wszystkie wybory, jest najgorsza w gminach liczących od 50 do 100 tys. ludności, a najlepsza w gminach największych ludnościowo.

Powyższe wnioski potwierdzają dane w tabeli 2. Określono tam tzw. wskaźnik sukcesu dla wygrywających i przegrywających w wyborach poprzednich (wartości pogrubione w tabeli 2), ze względu na typ administracyjny gmin z uwzględnieniem stolic województw. Wskaźnik sukcesu jest ilorazem wygrywających w wyborach kolejnych ( $t + 1$ ) w stosunku do kandydujących w tych wyborach spośród przegrywających i wygrywających w wyborach poprzednich ( $t$ ). W zakresie wszystkich analizowanych gmin, w których starty wyborcze zakwalifikowano do analizy (N = 2428), widać, że wskaźnik sukcesu dla wygrywających wybory poprzednie (inkumbentów) wynosi 76,42%. Oznacza to, że spośród 7284 wygrywających w wyborach w 2002, 2006 i w 2010 roku, 6519 zdecydowało się na kandydowanie w wyborach kolejnych (w 2006, 2010 lub w 2014 roku), z czego 4982 w tych kolejnych wyborach zwyciężyło. Iloraz dwóch ostatnich wartości wyznacza poziom wskaźnika sukcesu. W przypadku przegrywających w wyborach poprzednich, wartość wskaźnika sukcesu dla wszystkich gmin rozpatrywanych łącznie wyniosła 14,63%. Roz-

patrując gminy według ich typów administracyjnych i wydzielając stolice województw widać wyraźnie, że inkumbenci najlepiej radzą sobie w tych ostatnich (wskaźnik sukcesu: 86,6%), następnie w gminach wiejskich (79,11%) i w miastach na prawach powiatu (włączając w to stolice województw: 77,46%). We wszystkich dotychczasowych wyborach inkumbenci najgorzej radzili sobie w gminach miejskich (68,23%). Wśród przegrywających wybory poprzednie, szanse na kandydowanie w kolejnych ( $Rt + 1 = 1$ ) spadają razem ze wzrostem wielkości ludnościowej gmin (najniższą przeciętną liczbą ludności charakteryzują się gminy wiejskie, następnie miejsko-wiejskie i miejskie), podobnie maleje też wartość wskaźnika sukcesu. W stolicach województw jedynie co dziesiąta (9,7%) osoba poprzednio przegrywająca, decyduje się na kandydowanie w wyborach kolejnych, a spośród kandydujących wygrywa jedynie 2,9%. Z kolei w gminach wiejskich przegrywający w wyborach poprzednich mają relatywnie najwyższe szanse na wygraną w wyborach kolejnych (15,68%), w tych gminach poprzednio przegrywający najczęściej też ponownie próbują swoich sił (21,4%).

Tabela 2. Wskaźnik sukcesu w wyborach kolejnych ( $t + 1$ ) wśród przegrywających i wygrywających wybory poprzednie ( $t$ ) z uwzględnieniem typu administracyjnego gmin, dla wyborów w 2002, 2006 i w 2010 roku

Wszystkie gminy w analizie N = 2428				Wiejskie				Miejsko-wiejskie				
	przegrywający		wygrywający		przegrywający		wygrywający		przegrywający		wygrywający	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
N	18515	100	7284	100	9395	100	4596	100	5339	100	1800	100
$Rt + 1 = 1/N$	3774	20,4	6519	89,5	2009	21,4	4126	89,8	1131	21,2	1603	89,1
$Wt + 1 = 1/N$	552	3	4982	68,4	315	3,4	3264	71	163	3,1	1163	64,6
<b><math>Wt + 1 = 1/Rt + 1 = 1</math></b>	<b>14,63</b>		<b>76,42</b>			<b>15,68</b>		<b>79,11</b>		<b>14,41</b>		<b>72,55</b>
	Miejskie				Miasta na prawach powiatu				Stolice województw			
	przegrywający		wygrywający		przegrywający		wygrywający		przegrywający		wygrywający	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
N	2710	100	696	100	1071	100	192	100	348	100	51	100
$Rt + 1 = 1/N$	479	17,7	617	88,6	155	14,5	173	90,1	34	9,7	45	88,2
$Wt + 1 = 1/N$	63	2,3	421	60,5	11	1	134	69,8	1	0,3	39	76,5
<b><math>Wt + 1 = 1/Rt + 1 = 1</math></b>	<b>13,15</b>		<b>68,23</b>			<b>7,1</b>		<b>77,46</b>		<b>2,9</b>		<b>86,6</b>

Obejmuje analizę z N = 2428 gmin, w których w wyborach od 2006 roku odnotowano N = 25799 startów wyborczych.

Pogrubiono wartości wskaźnika sukcesu. Oznaczenia: ( $Rt + 1 = 1$ ) – liczba i odsetek kandydujących w kolejnych wyborach w zależności od wyniku wyborów poprzednich.

( $Wt + 1 = 1$ ) – liczba i odsetek wygrywających w kolejnych wyborach w zależności od wyniku wyborów poprzednich.

( $Wt + 1 = 1/Rt + 1 = 1$ ) – wskaźnik sukcesu, czyli iloraz wygrywających w wyborach kolejnych ( $t + 1$ ) spośród kandydujących w tych wyborach ze względu na wynik wyborów poprzednich ( $t$ ). Typy administracyjne gmin według stanu na 1.01.2015 roku.

Źródło: obliczenia własne na podst. PKW i GUS.

Powyższe wartości wypracowane w wyborach kierowników gminnej egzekutywy w Polsce, w zakresie kandydowania w wyborach kolejnych ( $R_{t+1} = 1$ ) oraz wskaźnika sukcesu ( $W_{t+1} = 1/R_{t+1} = 1$ ), możemy porównać z dynamiką osiąganą w tym zakresie w wyborach parlamentarnych, w dwóch państwach o skrajnie odmiennych tendencjach w zakresie losów inkumbentów. Z jednej strony Indie, które są jednym z nielicznych przykładów, gdzie ubiegający się o reelekcję radzą sobie nawet gorzej niż pretendenci, z drugiej strony Stany Zjednoczone, które mogą stanowić przykład największej dominacji inkumbentów. Zestawienie w tym zakresie przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Odsetki kandydujących w kolejnych wyborach ( $R_{t+1} = 1$ ) oraz wygrywających wśród kandydujących w wyborach kolejnych ( $W_{t+1} = 1/R_{t+1} = 1$ ), pośród przegrywających i wygrywających wybory poprzednie (t) w wyborach parlamentarnych w Indiach i w USA

	Indie		USA	
	przegrywający	wygrywający	przegrywający	wygrywający
$R_{t+1} = 1$	21	55	20	88
$W_{t+1} = 1/R_{t+1} = 1$	38	50	15	90

Źródło: Uppal (2007, 14–15).

Losy inkumbentów w stolicach województw w wyborach władarzy miejskich w Polsce są podobne do losów ubiegających się o reelekcję w wyborach do niższej izby parlamentu USA, jednak ci ostatni i tak radzą sobie nieco lepiej (90% w stosunku do 86,6%). Różnicę dostrzegamy też w ponad dwukrotnie wyższym w USA niż w Polsce odsetku ponownie kandydujących spośród przegrywających wybory poprzednie (20% w stosunku do 9,7%). A jeszcze większa przepaść pojawia się w sytuacji porównania wskaźnika sukcesu w grupie przegrywających wybory poprzednie (15% w stosunku do 2,9%). Z kolei inkumbentom w gminach miejskich, w zakresie wskaźnika sukcesu, bliżej do sytuacji ubiegających się o reelekcję we władzach centralnych w Indiach niż w USA (68% w stosunku do 50%). Biorąc pod uwagę sytuację we wszystkich analizowanych gminach w Polsce ( $N = 2428$ ), rodzimym inkumbentom w wyborach kierowników gminnej egzekutywy bliżej do sytuacji ubiegających się o reelekcję we władzach centralnych w USA niż w Indiach.

W tabeli 4 wykazano wartości średniej i mediany dla przewagi (MV) wygrywających inkumbentów w wyborach w 2006, 2010 i w 2014 roku, uwzględniając wielkość ludnościową gmin i wskazując, z którym z rządu zwycięstwem mamy do czynienia. Dostrzegamy, że w zakresie wszystkich gmin w wyborach od 2006 roku, maksimum przewagi osiągnęte jest przy drugim wyborze (33,64% dla mediany), każdy kolejny wybór na stanowisko to spadek przewagi. Można stwierdzić, że inkumbenci w zakresie wszystkich gmin ( $N = 2428$ ) nie kumulują przewagi z każdym kolejnym wyborem na stanowisko. Maksimum osiągnęte przy drugiej z rządu elekcji wskazuje na „premię pierwszych” (tzw. *sophomore surge*), co ma być zjawiskiem typowym i w praktyce oznaczać najwyższe szanse na wygraną dla „najmłodszych inkumbentów”, czyli tych, którzy

ubiegają się o drugą kadencję (pierwszą reelekcję) (Praino, Stockemer, 2012). Trend taki występuje we wszystkich ludnościowo wydzielonych segmentach gmin, poza gminami o liczebności od 20 do 50 tys. ludności i najludniejszymi ośrodkami. W tych pierwszych jednak po kumulacji przy trzecim wyborze, przy czwartym wyborze, obserwujemy spadek przewagi, natomiast w gminach największych liczących od 100 tys. ludności wzwyż, każdy kolejny wybór na stanowisko oznacza wzrost przewagi względem wyboru poprzedniego. Wybrani w tych gminach w 2014 roku po raz czwarty z rzędu, licząc od roku 2002, wykazywali średnią przewagę prawie 34% głosów różnicy w stosunku do swojego najsilniejszego rywala. Trzeba tu brać pod uwagę, że inkumbenci wybrani po raz czwarty to ci, którzy otrzymali reelekcję w 2014 roku, czyli w wyborach bezpośrednich, które jak dotąd dla inkumbentów były najmniej pomyślne.

Tabela 4. Przewaga (MV) wybieranych po raz pierwszy, drugi, trzeci i czwarty w wyborach w 2006, 2010 i w 2014 roku ze względu na liczbę ludności gminy dla N = 2428 gmin

Wygrana		Wszystkie gminy	≤5 tys.	>5 i ≤10 tys.	>10 i ≤15 tys.	>15 i ≤20 tys.	>20 i ≤50 tys.	>50 i <100 tys.	≥100 tys.
Pierwsza	średnia	19,52	20,62	19,19	18,34	21,18	19,65	16,84	19,25
	mediana	<b>16,58</b>	<b>17,63</b>	<b>16,45</b>	<b>15,18</b>	<b>17,62</b>	<b>17,46</b>	<b>14,30</b>	<b>18,18</b>
Druga	średnia	33,67	32,72	34,16	35,19	32,55	33,20	31,39	33,06
	mediana	<b>33,64</b>	<b>32,99</b>	<b>33,90</b>	<b>34,77</b>	<b>33,63</b>	<b>33,03</b>	<b>33,35</b>	<b>31,19</b>
Trzecia	średnia	30,82	29,50	31,06	29,85	30,43	34,46	30,72	33,72
	mediana	<b>30,67</b>	<b>30,30</b>	<b>30,67</b>	<b>29,70</b>	<b>28,29</b>	<b>34,29</b>	<b>28,92</b>	<b>32,55</b>
Czwarta	średnia	28,02	29,15	27,16	27,96	25,30	31,11	21,23	33,64
	mediana	<b>28,25</b>	<b>29,98</b>	<b>28,34</b>	<b>25,84</b>	<b>25,74</b>	<b>29,85</b>	<b>15,85</b>	<b>34,79</b>

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW i GUS.

## Podsumowanie

Analiza efektu inkumbenta w polskich wyborach bezpośrednich kierowników gminnej egzekutywy dotyczyć może trzech cykli wyborów tego typu i w zależności od metody w różnych aspektach pomija się albo pierwsze, albo ostatnie takie wybory. Analiza w tak krótkim okresie jest narażona na lokalne zakłócenia trendu. W najlepszym dla inkumbentów 2010 roku wskaźnik sukcesu dla 2428 analizowanych gmin wyniósł 79,24%, a w najgorszych, z punktu widzenia uzyskania reelekcji wyborach w 2014 roku, wartość tego wskaźnika spadła do 72,03%. W 2006 roku wyniósł on 78,03%. W tabeli 2 możemy obserwować wartość tego wskaźnika ze wszystkich analizowanych wyborów (dla wszystkich N = 2428 gmin wyniosła ona 76,42%). Mimo tych lokalnych zakłóceń, rysuje się tendencja, która sugeruje, że z najniższą wymianą rządzących mamy zwykle do czynienia w największych ludnościowo ośrodkach, w tym w stolicach województw, a następnie w gminach najmniej ludnych. Przyczyny takiego stanu zostały scharakteryzowane już wcześniej. Za dynamikę rotacji pośrednio odpowiada liczba ludności gmin, w pierwszym przypadku „wymuszając” na głosujących fiksację na bodźcach niskokosztowych, a w drugim przypadku ograniczając wyborcom podaż konkurentów, przy relatywnie daleko idącym ich zaangażowaniu w lokalne sprawy.

W praktyce wymiana koncentruje się głównie w ośrodkach od 20 do 100 tys. ludności, a z punktu widzenia typów administracyjnych gmin, najmocniej dotyczy gmin miejskich, w których wskaźnik sukcesu w dotychczasowych wyborach jest najniższy i wynosi jedynie 68,23%. Wzmoczona rotacja rządzących w tym segmencie, według wcześniej sugerowanych wniosków teoretycznych, to również zasługa liczby ludności. W gminach od 20 do 100 tys. ludności nie spotykamy już problemów z podażą kontrkandydatów, jednocześnie inkumbentów w ich działaniach wiąże uwarunkowania takiej „pośredniej” wielkości ludnościowej gmin, którymi rządzą. W tym segmencie gmin najdotkliwiej mogą być odczuwane deficyty ekonomiczne oraz ich pochodne, szczególnie w gminach miejskich ze względu na koncentrację ludności na małym obszarze. Na tle pozostałych, osobliwością są jednak największe ośrodki, w tym miasta wojewódzkie, w których rotacja jest najpowszechniejsza, a inkumbenci z wyborów na wybory przybierają na sile (tab. 4). Dzieje się tak mimo najwyższej konkurencji wyborczej i wielokierunkowej kontroli ze strony mediów czy organizacji społecznych, która często omija najmniejsze gminy. W tym zakresie można sugerować, że tzw. namaszczenie następcy wskutek ewentualnego limitowania kadencji mogłoby różnie oddziaływać na wyborców, w zależności od wielkości ludnościowej gminy, potencjalnie, powielić się powinien mechanizm, który funkcjonuje obecnie w przypadku rotacji inkumbentów.

Reasumując, przy pomocy prostej analizy wykazano strukturalny mechanizm wymiany władzy gminnych, którym rozporządza podstawowa zmienna, jaką jest liczba ludności gminy. Tendencja ta odtwarzana jest w każdym wyborach bezpośrednich, a w najmniejszym stopniu uwidoczniła się w wyborach w 2010 roku. Wszystko to nie wyklucza i nie umniejsza możliwości podejmowania przez rządzących intencjonalnych i niekiedy daleko idących działań w celu zwiększenia szans na ponowy wybór. Wpływ tych aktywności na szanse reelekcji wydaje się limitowany przez oddziaływanie wielkości populacyjnej gminy na wyborców i na wartości pozostałych zmiennych, określających dynamikę gminnej sceny politycznej.

## Bibliografia

- Bober, J. i in. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Chmielewski, T., Malinowski, K. (2004). Door-to-door jako instrument aktywizacji wyborców. W: M. Jezinski (red.), *W poszukiwaniu strategii wyborczego sukcesu*. Torun: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Fiorina, M.P. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Gelman, A., King, G. (1990). Estimating incumbency advantage without bias. *American Journal of Political Science*, 34 (4), 1142–1164.
- Kuković, S., Haček, M. (2013). The Re-Election of Mayros in the Slovenian Local Self-Government. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 11 (2), 87–99.
- 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), 539–553.
- Lee, D.S. (2008). Randomized Experiments from Non-random Selection in U.S. House Elections. *Journal of Econometrics*, 142 (2), 675–697.
- Moore, A.A., McGregor, R.M., Stephenson, L.B. (2017). Paying Attention and the Incumbency Effect: Voting Behavior in the 2014 Toronto Municipal Election. *International Political Science Review* 38 (1), 85–98.
- Oliver, J.E., Ha, S.E. (2007). Vote Choice in Suburban Elections. *American Political Science Review*, 101 (3), 393–408.
- Oliver, J.E., Ha, S.E., Callen, Z. (2012). *Local Elections and the Politics of Small-Scale Democracy*. Princeton: Princeton University Press.

- Praino, R., Stockemer, D. (2012). Tempus Edax Rerum: Measuring the incumbency advantage in the U.S. House of Representatives. *The Social Science Journal*, 49, 270–274.
- Skarżyńska, K. (2005). *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Swianiewicz, P. (2010). Czy rozmiar ma znaczenie? Zróżnicowanie opinii mieszkańców o funkcjonowaniu samorządów lokalnych w zależności od wielkości gminy. *Samorząd Terytorialny*, 4, 5–16.
- Tarkowski, J. (1994). *Patroni i klienci*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Titunik, R. (2011). *Incumbency Advantage in Brazil: Evidence from Municipal Mayor Elections*. Pobrane z: [http://www-personal.umich.edu/~titiunik/papers/Titunik\\_IABrazil.pdf](http://www-personal.umich.edu/~titiunik/papers/Titunik_IABrazil.pdf) (1.01.2016).
- Trounstone, J. (2011). Evidence of a Local Incumbency Advantage. *Legislative Studies Quarterly*, 36 (2), 255–280.
- Uppal, Y. (2007). *The Disadvantaged Incumbents: Estimating Incumbency Effects in Indian State Legislatures*. MPRA. Pobrane z: [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/8515/1/MPRA\\_paper\\_8515.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/8515/1/MPRA_paper_8515.pdf) (1.01.2016).
- Uppal Y. (2009). The Disadvantaged Incumbents: Estimating Incumbency Effects in Indian State Legislatures. *Public Choice*, 138 (1–2), 9–27.
- Veiga F., Veiga L. (2007). Does Opportunism Pay Off? *Economics Letters*, 2, 177–182.
- Własiuk, T. (2011). *Przejawy klientelizmu w życiu politycznym współczesnej Polski*. Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem Jacka Raciborskiego na Uniwersytecie Warszawskim, Wydział Filozofii i Socjologii, Instytut Socjologii, maszynopis.



# Ruchy miejskie i ich wpływ na rozwój idei społeczeństwa obywatelskiego. Przyczynek do problemu

ANDRZEJ WOJTASZAK

DR HAB. PROF. US

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

**Słowa kluczowe** ruchy miejskie, społeczeństwo obywatelskie, partycypacja społeczna, wybory samorządowe

**Abstrakt** Problem kształtowania społeczeństwa obywatelskiego dotyczy wielu obszarów życia. Bardzo istotną przestrzenią, w której aktywność ta jest szczególnie widoczna są miasta. Pojawienie się ruchów miejskich związane jest z chęcią partycypacji obywatelskiej, wpływania na kształt własnego otoczenia zarówno pod względem urbanistycznym, jak i społeczno-politycznym. Ruchy miejskie stały aktorem życia społecznego, w wielu przypadkach stają się także aktorami życia politycznego. Głos poparcia dla prezydentów czy burmistrzów miast często decyduje o ich wyborze. W Polsce ruchy miejskie organizują kongresy, tworzą „tezy miejskie” czy organizują wspólne zaplecze (Porozumienie Ruchów Miejskich), startując w wyborach samorządowych. Są ważnym elementem sceny politycznej.

## Urban movements and their influence on the development of the idea of civil society. Contribute to the problem

**Keywords** urban movements, civil society, social participation, local government elections

**Abstract** The problem of shaping civil society affects many areas of life. Very important space in which this activity is particularly visible are the cities. The emergence of urban movements is connected with the desire to participate in civic life, to influence the shape of one's own environment both in terms of urban and socio-political. Urban movements have become actors of social life in many cases becoming actors of political life. The voice of support for mayors or city mayors often determines their choice. In Poland, the place of events organizes congresses, creates “urban theses” or organizes common facilities (The Urban Movement Agreement), starting in the local elections. They are an important part of the political scene.

## Rola aktywności społecznej a ruchy miejskie

Procesy związane z kształtowaniem społeczeństwa obywatelskiego przebiegają na różnych poziomach rozwoju demokracji obywatelskiej. Nieodzownym jej elementem jest samorealizujący się człowiek, który ma poczucie własnej odrębności, akceptuje i jest akceptowany przez swoje otoczenie.

Ważnym czynnikiem dla stworzenia warunków rozwoju człowieka jest jego aktywizacja w przestrzeni funkcjonalnej, poprzez umożliwienie mu prawa do inicjatyw o różnorodnym charakterze. Inicjatywy takie rodzą i rozwijają się w małych społecznościach lokalnych. Ważnym argumentem jest również, tworzenie przez państwo, ram prawnych do tego rodzaju działalności.

Hannah Arendt, zastanawiając się nad ludzką aktywnością, podzieliła ją na trzy sfery: pracę, wytwarzanie i działanie, uznając działanie za najwyższy poziom ludzkiej aktywności (2000, s. 7). „Działanie jako takie stanowi wyłącznie prerogatywę istoty ludzkiej. Tylko ono jest stale zależne od obecności innych ludzi” (Arendt, 2000, s. 56; Brzechczyn, s. 92–96). Działanie jest więc atrybutem wolności, sposobem spełnienia własnych potrzeb. Sfera ta może być realizowana w społeczeństwie obywatelskim. Społeczeństwo obywatelskie to: „społeczeństwo, w którym zespół instytucji oraz różnego typu dobrowolnych spontanicznych organizacji, związków i stowarzyszeń jest podstawą samodzielnego, wolnego od ingerencji państwa rozwoju obywateli, a zarazem stanowi wyraz ich własnej aktywności, aktywności i potrzeb” (Antoszewski, Herbut, 2003, s. 414).

Z kolei Benjamin Barber zwraca uwagę na to, że „aby przygotować dzisiaj grunt pod demokrację (...) trzeba przede wszystkim odrodzić obywatela, który będzie się domagał demokracji, a to oznacza stworzenie podstaw społeczeństwa obywatelskiego i kultury obywatelskiej” (2000, s. 357).

Przedmiotem analiz w prezentowanym artykule są procesy związane z próbami przywracania demokracji bezpośredniej w przestrzeni miast. Towarzyszą temu zjawiska działania oddolne, często prowadzące do powstania zorganizowanych grup społecznych – ruchów miejskich. Preferowana w demokracji liberalnej koncepcja demokracji przedstawicielskiej w wielu przypadkach okazywała się mało skuteczna wobec oczekiwań społecznych.

Wielkie znaczenie dla zahamowania aktywności mieszkańców i ich możliwość wpływania na rozwój miast miały następstwa globalizacji oraz neoliberalnego rozwoju. Odpowiedzią na te zjawiska były dwa procesy: (re)industrializacji miejskiej demokracji i miejskiego obywatelstwa:

W pierwszym przypadku przełomowym wydaje się etap związany z aktywnością społeczeństw miejskich w drugiej połowie XX wieku. Pojawiają się wówczas nowe kierunki działań, tj. alternatywne uczestnictwo obywateli w życiu publicznym, kreowanie możliwości powstania alternatywnych instytucji oraz świadczenie usług w przestrzeni zaniedbanej przez władzę na różnych jej poziomach. Społeczność miejska poprzez partycypację, zmierza do współdecydowania o własnej przestrzeni życia, powstają inicjatywy obywatelskie. Niestety wkrótce okazało się, że władza stara się doprowadzić do depolityzacji środowisk miejskich, jak również osłabienia demokracji w wymiarze lokalnym (Kowalewski, 2016, s. 117–124).

W drugim przypadku neoliberalna doktryna zarządzania miastem wprowadziła typowe dla liberalizmu elementy, jak rywalizację i rynek konkurencji, czemu towarzyszy prywatyzacja prze-

strzeni miejskiej, prowadząca do konfliktów oraz społecznych wykluczeń. Konsekwencją procesów globalizacyjnych stał się spadek aktywności obywatelskiej zwłaszcza w obszarze partycypacji w politykę lokalną. W społeczności lokalnej powstaje nowy kierunek aktywności – „apolitycznej roszczeniowości”, czyli zamiar rozwiązywania problemów konfliktowych poprzez aktywność polityczną, został zastąpiony udziałem obywateli miast w tzw. budżetach partycypacyjnych. W konsekwencji, następuje powierzenie aktywności politycznej delegowanym przedstawicielom (Harbermas, 2005, s. 383; Kowalewski, 2016, s. 129).

Następnym etapem działania, stał się proces przywracania miasta obywatelom, przez co należy rozumieć coraz silniejsze próby oddziaływania bezpośredniego mieszkańców miast na politykę lokalną.

Bez wątplenia procesy dotyczą także polskich środowisk miejskich. Polacy chętnie porównują nasze największe aglomeracje miejskie do głównych miast w Europie Zachodniej. W przedmowie do książki Justina McGuiryka *Radikalne miasta* (2015), Kuba Snopek podkreśla, że miasta w Polsce (porównując je do miast w Ameryce Łacińskiej) „nadal poszukują swej idealnej formy, tożsamości, eksperymentują ze sposobami zarządzania systemem wewnątrzmięskiej dyskusji czy formami transportu” (2015, s. 9).

Początki powstawania ruchów miejskich związane są z ruchami w miastach Ameryki Południowej. Ruchy te powstawały w środowiskach biedoty, były odpowiedzią na globalizację, obojętność i wykluczenie. Wspomniany już Justian McGuirk „dostrzega społeczeństwo obywatelskie i partnera do współtworzenia miasta tam, gdzie zwykliśmy widzieć niedouczoną biedotę o silnych więziach plemiennych i słabych kompetencjach obywatelskich [uważa – A.W.], że zamiast traktować mieszkańców jak hołotę, którą trzeba wyedukować i ucywilizować, możemy po prostu wspólnie z nimi budować miasta. Trzeba jedynie stworzyć im uczciwą przestrzeń i pamiętać, że miasto to nie tylko liczby. A radykalne miasta to w istocie te, które o liczbach umieją zapomnieć” (Celiński, 2015).

W przypadku Polski, aktywność obywatelska w przestrzeni lokalnej ma jakby dwa wymiary:

1. Pierwszy wymiar, dotyczy aktywności politycznej i jest wyjątkowo niski, co potwierdza małe zainteresowanie wyborami lokalnymi, szczególnie do rad osiedli (frekwencja wyborcza nie przekraczała 15%, a w wielu przypadkach wahała się w granicach 3,5%–8%).
2. Dużo większe zainteresowanie sprawami „małych ojczyzn” dotyczy obszaru partycypacji obywatelskiej. Aktywność obywatelska jest znacznie wyższa, mieszkańcy chcą wpływać na wygląd swych miast, polepszenie własnych warunków życia i tworzenie specyficznej tożsamości lokalnej.

W przypadku Polski „Diagnoza społeczna” z 2011 roku pokazywała, że:

Polacy nie umieją się organizować i skutecznie działać wspólnie, chyba że chodzi o strajk lub protest – przeciw budowie drogi w sąsiedztwie, urzędzeniu w ich gminie wysypiska cudzych śmieci czy budowie w ich miejscowości hospicjum. Nie umieją, bo się tego nie nauczyli (...). Nie umieją, bo nie działają, a nie działają, bo nie umieją – jest to błędne koło działań dla społeczności (Czapliński, Panek, 2011, s. 283).

Z kolei w „Diagnozie społecznej” z 2015 roku autorzy podkreślają, że „bierność społeczna, niewłączanie się do przedsięwzięć oddolnych i do działań na rzecz innych lub organizacji społecznych, jest w Polsce powszechna” (Czapliński, Panek, 2015, s. 345). Wciąż mamy „jedne z najniższych w Europie wskaźniki uogólnionego zaufania, aktywności obywatelskiej, pracy na rzecz społeczności lokalnej i skłonności do zrzeszania się” (Celiński, 2015).

## Znaczenie współczesnych ruchów społecznych dla aktywizacji obywateli

Patrząc na współczesny obraz zmian społecznych, Manuel Castells uważa, że:

ruchy społeczne zawsze były – i nadal są – motorem zmiany społecznej. Zwykle pojawiają się w wyniku kryzysu, który sprawia, że życie codzienne większości ludzi staje się nie do zniesienia. Napędza je głęboka nieufność do instytucji politycznych na czele społeczeństwa. Kiedy pogorszeniu warunków materialnych towarzyszy kryzys legitymizacji władzy, zarządzającej sprawami publicznymi, ludzie przejmują inicjatywę i angażują się w działania zbiorowe poza ustanowionymi kanałami instytucjonalnymi (2013, s. 209).

Dla aktywizacji działań społecznych ważne są dwa czynniki: kryzys społeczny i towarzysząca mu chęć zmiany społecznej.

Z kolei problem ten inaczej przedstawia Alanie Touraine, zarzucający wielu badaczom postrzeganie procesu powstawania ruchów społecznych jedynie przez pryzmat zdolności mobilizacyjnych, a nie przyczyn powstania. Za błędne uważa koncentrowanie się jedynie na procesach systemowych (historycznych, ekonomicznych) i niedostrzeganie roli aktora społecznego (Touraine, 2011, s. 195–196). Paweł Kubicki podkreśla, że: „ruchy społeczne są zatem nie tylko ruchami protestu i oburzenia, są przede wszystkim producentami nowych znaczeń, systemów symbolicznych i wartości będących podstawą dla zmiany kulturowej”. Autor dodaje, że „dotyczy to zwłaszcza polskich ruchów miejskich, których siła i dynamika wynika nie tyle z oporu wobec systemu, co ze zdolności do kreowania i narzucania nowych dyskursów miejskich” (Kubicki, 2015, s. 27).

Czy dzisiejsze ruchy miejskie mają atrybuty ruchów społecznych, czy może bardziej widoczne są, np. ich wyznaczniki kulturowe? Wydaje się, że podstawą do odpowiedzi jest nazwanie wyznaczników ruchów społecznych niezbędnych do ich istnienia, tj. wspólnoty celu działania, dynamiki działań na drodze do realizacji celu, masowości, przestrzeni, spontaniczności, identyfikacji z ruchem (więzi), trwałości (Kantyka, 2011, s. 13–14; Ekstowicz, 2015, s. 49–50; Wojnicka, 2012).

Istotny jest także sposób działania poprzez wykorzystanie najnowszych metod komunikowania, szczególnie internetu. Dla nowych ruchów społecznych równie ważne są: apolityczność, deideologizacja, artykulacja interesów globalnych czy kulturowa przestrzeń aktywności (Kuciński, 2016).

Nowe ruchy społeczne (NRS) pojawiły się w przestrzeni miejskiej. Ich twórcy skupiają się na wielu kwestiach, m.in. nierówności przestrzennej, problemach polityki mieszkaniowej, ochronie środowiska, usługach czy infrastrukturze miast, a także na kreowaniu wyróżników lokalnej tożsamości czy konieczności partycypacji obywatelskiej (Offe, 1995, s. 232; Kowalewski, 2016, s. 232).

Ta nowa koncepcja działania jest odpowiedzią na rodzące się kryzysy w przestrzeni lokalnej, może jednak przyjmować formę działań politycznych, stanowić alternatywę dla istniejących sił politycznych. W ostatnich latach można zaobserwować teoretyczne zbliżenie się cech ruchów miejskich do cech funkcjonowania nowych ruchów społecznych – tabela 1.

Tabela 1. Cechy nowych ruchów społecznych i ruchów miejskich

Cechy nowych ruchów społecznych	Cechy ruchów miejskich
Tworzą antyhierarchiczną sieć, mobilizują małe zdecentralizowane grupy o płynnej strukturze	Poszukiwanie wspólnych ram działania dla protestów miejskich
Silne związki działalności z praktykami życia codziennego, ze stylem życia	Postrzeganie problemów lokalnych z różnej perspektywy (także globalnej)
Używanie nowych technik komunikowania w celu kreowania własnej tożsamości	Mobilizacja mieszkańców miast w rozwiązywanie różnych, często epizodycznych problemów
Wykorzystywanie niekonwencjonalnych, spontanicznych działań	Odwoływanie się do tradycyjnych, konwencjonalnych form protestu
Poszerzania pola własnej aktywności i obszaru działań	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kowalewski (2016, s. 180).

Katalog cech pozwala na wykazanie różnic i podobieństw pomiędzy NRS a ruchami miejskimi (ruchy miejskie są ruchami o charakterze lokalnym), stosując dobór pragmatycznych metod działania. W obrębie ruchów miejskich do przyjęcia są działania „wewnątrz” systemu władz lokalnych. Powód jest oczywisty, kiedy przyjrzymy się sytuacji w latach dziewięćdziesiątych XX wieku w Polsce, to widać gradację sił wpływów we władzach lokalnych, która ograniczała rolę mieszkańców: „najpierw zarząd gminy, następnie radni i burmistrz, wydział finansowy urzędu i kierownicy innych wydziałów tego urzędu. Najbardziej aktywne w forsowaniu swych interesów grupy mieszkańców znajdowały się dopiero na szóstej pozycji” (Wróbel, 1994, s. 85). Taki układ hierarchiczności to nie tylko przypadek Polski. Wymaga on od mieszkańców doboru różnych technik działania dla osiągnięcia zakładanych celów, stąd m.in. pojawienie się ruchów miejskich.

## Ruchy miejskie a demokracja miejska (uczestnicząca)

Problem kształtowania się ruchów miejskich związany jest z procesami nazwanymi przez Ire Katznelsona „miejskimi zasiekami”. Autor oddziela dwa obszary aktywności człowieka. Pierwszy związany był z miejscem pracy, a drugi z miejscem zamieszkania. W przypadku tego drugiego nastąpiło wyodrębnienie się „tożsamości etnicznej”. Umożliwiło to, poprzez odpowiednią dystrybucję dóbr w przestrzeni lokalnej, swoistą kontrolę (zarządzanie) konfliktami. Dopiero pojawienie się (w latach sześćdziesiątych XX wieku) migracji Afroamerykanów w trwałych etnicznie środowiskach miejskich (najczęściej w poszukiwaniu lepszych warunków do życia), spowodowa-

ło dekompozycje tych struktur, oddolną rewolucję społeczną. Uruchomiono nowe procesy w myśl hasła „prawa do miasta” (Mergler, Pobłocki, Wudarski, 2013, s. 36).

Proces powstawania ruchów miejskich związany jest z cyklicznie powracającymi kryzysami miejskimi, których następstwem jest społeczna mobilizacja. Oparta na spontanicznym oraz dobrowolnym uczestnictwie i świadomej aktywności (Paleczny, 2010, s. 7).

Co jednoczy ludzi wokół ruchów miejskich? Z pewnością jest to efekt dążenia do dbałości o interes ogółu, ustanowienie autonomii politycznej oraz zachowanie tożsamości kulturowej. Następstwem tych procesów są żądania zmierzające do decentralizacji zarządzania miastami. „Podstawą funkcjonowania ruchów miejskich powinno być rozpoznawanie głównych problemów miasta i tworzenie wspólnych frontów mających im przeciwdziałać” (Ciszewski, 2014, s. 105).

Działanie rodzi alternatywne reakcje. Wzrost popularności ruchów miejskich oraz rysujący się kryzys w miastach spowodowały wprowadzenie dla obywateli rozwiązań na rzecz „praw do miasta”, np. w krajach UE. Ważnym elementem tej polityki stała się tzw. Karta Lipska, dotycząca zrównoważonego rozwoju miast.

## Karta Lipska i jej znaczenie

W dniach 24–25 maja 2007 roku odbyło się spotkanie ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej UE. W trakcie spotkania zobowiązano się do:

zainicjowania w swoich państwach debaty politycznej na temat włączenia zasad i strategii Karty Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich do krajowej, regionalnej i lokalnej polityki rozwoju,

- wykorzystania narzędzia, jakim jest zintegrowany rozwój miejski, oraz wzmocnienia struktur zarządzania niezbędnych dla jego wdrożenia, a w tym celu do utworzenia niezbędnych ram na poziomie krajowym,
- promowania zrównoważonej organizacji terytorialnej opartej na europejskiej policentrycznej strukturze miejskiej (Karta Lipska, 2007, s. 1).

W przedstawionym projekcie zalecano:

1. W większym stopniu wykorzystywać zintegrowane podejście do rozwoju miast.
2. Zwrócić szczególnej uwagi na kryzysowe dzielnice w kontekście miasta jako całości.

Określając kierunki aktywności politycznej i edukacyjnej ministrowie podkreślają w projekcie, że: „Polityka zintegrowanego rozwoju miast może przyczynić się do poprawienia tych czynników, np. poprzez łączenie partnerów, wspieranie sieci i optymalizowanie struktur lokalizacyjnych. Zintegrowany rozwój miast promuje dialog społeczny i międzykulturowy” (Karta Lipska, 2007, s. 6).

Innym ważnym polem reakcji było np. stworzenie tzw. białej księgi transportu. Jednym z elementów strategii stała się idea ekologicznego transportu miejskiego i dojazdu do pracy. Zakładano m.in.

Zastosowanie na szerszą skalę transportu zbiorowego w połączeniu z minimalnymi zobowiązaniami w zakresie usług publicznych pozwoli na zwiększenie zagęszczenia i częstotliwości usług, tym samym podnosząc popularność środków transportu publicznego. Zarządzanie zapotrzebowaniem i zagospodarowanie przestrzenne mogą przyczynić się do ograniczenia ruchu. Tworzenie lepszych warunków do chodzenia na piechotę i jazdy na rowerze powinno stanowić integralną część projektowania miejskiej mobilności i infrastruktury (Biała Księga transportu, 2011, s. 8).

## Aktywność ruchów miejskich w Polsce. Powstanie politycznej inicjatywy samorządowej

Pojawienie się spontanicznych organizacji obywatelskich w wielu polskich miastach, spowodowało działania na rzecz centralizacji ruchów miejskich. W maju 2011 roku odbył się I Kongres Ruchów Miejskich (KRM) w Poznaniu w trakcie jego trwania opracowano 9 tez, które przybito na drzwiach ratusza w Poznaniu (niczym reformatorskie tezy Marcina Lutra na drzwiach kościoła w Wittenberdze), ogłoszono jednoznaczne postulaty:

1. Mieszkańcy mają niezbywalne prawo do miasta.
2. Budżet partycypacyjny to tworzenie przez mieszkańców całego budżetu miasta. To nie tylko procedury, ale szeroki ruch społeczny.
3. Zagwarantowanie sprawiedliwości społecznej i przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu jest obowiązkiem wspólnoty miejskiej.
4. Rewitalizacja historycznych obszarów podtrzymuje tożsamość miast i jest warunkiem ich rozwoju. Nie może ograniczać się do remontów, musi być zintegrowanym działaniem wypracowanym wraz z mieszkańcami.
5. Dość chaosu! Kultura przestrzeni zagwarantowana ładem prawnym pozwoli na podniesienie jakości życia w mieście.
6. Demokracja to nie tylko wybory. Mieszkańcy mają prawo do realnego, opartego na wzajemnym szacunku, udziału w podejmowaniu decyzji o mieście.
7. Miasta i obszary metropolitalne powinny być zarządzane zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju i przeciwdziałania procesom suburbanizacji.
8. Lokalizowanie instytucji krajowych w różnych miastach sprzyja rozwojowi całego kraju.
9. Polskie miasta i obszary metropolitalne potrzebują wsparcia w integracji systemów transportu: kolejowego, drogowego, publicznego transportu zbiorowego, rowerowego i pieszego dla osiągnięcia celów Białej Księgi o transporcie i Karty Lipskiej (*9 tez miejskich*, 2011; Erbel, 2014, s. 39).

Jakimi drogami podążają ścieżki działań ruchów miejskich? Ruchy miejskie dążąc do zmiany społecznej w miastach mogą stosować trzy sposoby działań, dążąc do oczekiwanych zmian społecznych w mieście – tabela 2.



Tabela 2. Sposoby działania aktorów ruchów miejskich na rzecz zmian społecznych

Sposoby działania	Charakterystyka
Apolityczność	Apolityczny ruch społeczny wpływa na władzę poprzez jej kontrolę, nie wchodzi z nią w żadną reakcję (wpływ „zewnątrzny”). Unikający obecności w swym gronie polityków i urzędników związanych z władzą. Najczęściej o niskiej skuteczności działania
Upolitycznianie	Powstaje w sytuacji przekształcenia się ruchu w społeczny komitet wyborczy lub miejską partię polityczną. Jest to więc udział w walce o władzę w rezultacie czego, po ewentualnym zwycięstwie wyborczym, nastąpiłoby „odgórne” wprowadzenie zmian społecznych
Polityczność	Aktorzy ruchów miejskich obejmują stanowiska urzędników miejskich, kandydują w wyborach istniejących formacji politycznych, w wyborach samorządowych i na prezydentów miast (zmiana „od wewnątrz”). Decydują się na działania wspomagające działania władz

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Łuczak (2014, s. 123–126).

Wybory samorządowe w 2014 roku przyczyniły się do pierwszych prób aktywności politycznej ruchów miejskich. W 11 miastach Polski pojawiły się pod wspólnymi hasłami oraz wspólnym szyldem (Porozumień Ruchów Miejskich – PRM) wystartowali kandydaci i kandydatki do rad miast (i dzielnic w Warszawie) oraz na burmistrzów i prezydentów miast. Do grupy tych organizacji należały: Gdańsk Obywatelski (Gdańsk), Gliwice to my (Gliwice), Ludzie dla Miasta (Gorzów Wielkopolski), Kraków Przeciw Igrzyskom (Kraków), Prawo do Miasta (Poznań), Razem dla Opola (Opole), Samorządni.pl (Płock), RSS Nasze Miasto (Racibórz), Świdnickie Forum Rozwoju (Świdnica), Czas Mieszkańców (Toruń), Miasto jest Nasze (Warszawa) (Erbel, 2014, s. 38).

W przygotowanym manifestie PRM autorzy zapisali: „Jesteśmy mieszkańcami polskich miast. Nie jesteśmy partią, przybudówką partyjną, ani grupą biznesowych interesów. Nasz jedyny interes to interes publiczny. (...) Mówimy »dość« oderwanym od rzeczywistości zawodowym politykom” (Porozumienie Ruchów Miejskich, 2014).

Tabela 3. Poparcie wyborcze dla kandydatów Porozumień Ruchów Miejskich w wyborach samorządowych do rad (gmin) miast (i dzielnic w Warszawie) w 2014 roku

Miejscowość / KWW występujące w ramach PRM	Frekwencja wyborcza w %	Liczba uprawnionych / Liczba wydanych kart	Liczba zgłoszonych kandydatów w wyborach	Głosów oddanych na PRM	Liczba miejsc w radzie
Gdańsk / KKW Gdańsk Obywatelski	40,02	356433/ 142630	46	11043	–
Gliwice / KWW Gliwice to my z Małgorzatą Tkacz-Janik	37,31	146685/ 54723	44	2694	–
Gorzów Wielkopolski / KWW Ludzie dla Miasta	44,19	98202/ 43399	50	7780	7
Kraków / KWW Kraków Przeciw Igrzyskom	41,91	586233/ 245699	64	15403	–
Poznań / KWW Koalicja Prawo do Miasta	38,74	416268/ 161249	74	11513	1

Miejscowość / KWW występujące w ramach PRM	Frekwencja wyborcza w %	Liczba uprawnionych / Liczba wydanych kart	Liczba zgłoszonych kandydatów w wyborach	Głosów oddanych na PRM	Liczba miejsc w radzie
Opole / KWW Razem dla Opola	38,81	95238/ 36965	49	5425	4
Płock / KWW Samorządni dla Płocka PRM	45,89	98957/ 45411	50	1590	–
Racibórz / (RSS Nasze Miasto) KWW Dawida Waclawczyka	38,54	43788/ 16877	23	5849	7
Świdnica / KW Świdnickie Forum Rozwoju	40,86	48117/ 19660	19	2151	2
Toruń / KWW Czas Mieszkańców	39,57	156022/ 61744	40	6656	4
Warszawa / KWW Miasto jest Nasze Dzielnica: Śródmieście	46,95	93684/ 43986	46	5581	4
Dzielnica: Praga-Północ	45,94	142397/ 65420	18	3487	1
Dzielnica: Żoliborz	52,26	38950/ 20356	34	2919	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Radnymi zostali (PKW. Wybory Samorządowe 2014):

- w Gorzowie Wielkopolskim (KWW Ludzie dla Miasta): Piotr Zwierzchlewski, Grzegorz Musiałowicz, Zbigniew Jan Syska, Ewa Małgorzata Hornik, Marta Teresa Bednar-Bejnarrowicz, Michał Paweł Szmytkowski, Przemysław Andrzej Granat,
- w Poznaniu (KWW Koalicja Prawo do Miasta): Tomasz Wierzbicki,
- w Opolu (KWW Razem dla Opola): Marcin Michał Ociepa, Barbara Jadwiga Koc-Ogonowska, Justyna Helena Sopla, Krzysztof Andrzej Drynda,
- w Raciborzu (RSS Nasze Miasto): Leon Fiołka, Piotr Paweł Klima, Zuzanna Urszula Tomaszewska, Anna Beata Szukalska, Leszek Edward Szczyński, Marek Antoni Rapnicki, Andrzej Bogdan Rosół,
- w Świdnicy (KW Świdnickie Forum Rozwoju): Marcin Paluszek i Marek Mateusz Marczewski,
- w Toruniu (KWW Czas Mieszkańców): Michał Sławomir Cichowicz, Joanna Izabela Scheuring-Wielgus, Magdalena Olszta-Bloch, Sylwia Karolina Kowalska,
- w Warszawie (KWW Miasto Jest Nasze): Śródmieście: Jan Dawid Śpiewak, Andrzej Kozicki, Michał Andrzej Sas, Ewa Barbara Czerwińska; Żoliborz: Tomasz Michałowski, Konrad Smoczyński, Praga Północ: Magdalena Gugąła.

W przypadku Warszawy znaczna część radnych przestała być członkami Stowarzyszenia Miasto Jest Nasze, wspierając kluby radnych PiS lub PO i prowadząc samodzielną politykę (Czerwińska, Kozicki, Sas oraz Smoczyński). Ze stowarzyszenia odszedł również Jan Śpiewak, który uważał, że powrót stowarzyszenia do realizacji formuły pozarządowej i odejście od twardych działań

politycznych były błędem. Wizja upolitycznienia PRM doprowadziła do podziałów i redefinicji celów oraz sposobów działania ruchów miejskich. Część z nich uznała, że właściwą drogą jest klasyczna forma pozarządowa. Podkreślając, że członkowie partii nie powinni być przyjmowani do ruchów miejskich.

Aktywność ruchów miejskich, a zwłaszcza ich działaczy o predyspozycjach politycznych, ma także przeciwników. „Miejski działacz to obecnie zawodowiec. (...) Miejski działacz nigdzie nie pracuje, jego pracą jest działalność miejska. Zaczepienie w fundacji daje jakieś stałe dochody, do tego trafiają się incydentalne wpływy za udział w debacie lub za napisanie artykułu. Ale prawdziwe pieniądze przyjdą dopiero wtedy, gdy zdobędzie się stołek radnego” (Wieszczyk, Wojciechowski, 2014). Ruchy miejskie podjęły także działania wspierające wybranych kandydatów w wyborach na burmistrzów (np. Wadowic – Mateusz Kalinowski) i prezydentów miast (Słupsk – Robert Biedroń, Gorzów Wielkopolski – Jacek Wójcicki). Udzielono również poparcia prezydentowi Poznania Jackowi Jaśkowiakowi.

## Partycypacja społeczna

Podobnie jak w Stanach Zjednoczonych w latach sześćdziesiątych XX wieku, dla zażegnania sytuacji grożącym kryzysem społecznym w miastach, podjęto działania związane z partycypacją społeczeństwa w decydowaniu o niektórych obszarach rozwoju infrastruktury miejskiej. Od początku lat dziewięćdziesiątych wprowadzono inicjatywy na rzecz miejskich budżetów partycypacyjnych. Początki takich działań związane były z Porto Alegre w południowej Brazylii (stan Rio Grande do Sul) w 1989 roku, gdzie po raz pierwszy pozwolono obywatelom uczestniczyć w kształtowaniu budżetu partycypacyjnego – demokracja uczestnicząca. „Demokracja uczestnicząca to swego rodzaju kompromis pomiędzy zwolennikami demokracji bezpośredniej i obrońcami demokracji przedstawicielskiej” (Górski, 2007, s. 43). Od początku XXI wieku rozwiązania te wprowadzono również w Europie (np. w Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Niemczech, Portugalii, Szwajcarii, Włoszech, czy Polsce) oraz Afryce czy Azji (Krzewińska, 2014, s. 109).

Budżet obywatelski to ważny krok na drodze do budowania aktywności obywatelskiej. Przeciężni obywatele mogą wyrazić swoją opinię na temat potrzeb dotyczących społeczności lokalnej, do której przynależą. Wiedzą najlepiej, jak rozwiązać nurtujące ich problemy. W ten sposób tworzony jest swoisty kompromis lokalny, rodzą się lokalni liderzy, a w efekcie możemy mówić o powstaniu tożsamości lokalnej. Pozwala to na budowanie pozytywnych reakcji społecznych oraz poczucia odpowiedzialności za wspólne dobro, jakim jest miasto (*Czym jest budżet obywatelski*, 2017).

## Nowe kierunki działań ruchów miejskich

### Tezy Miejskie

W czasie V Kongresu Ruchów Miejskich w Gorzowie Wielkopolskim w dniu 19 września 2015 roku opracowano 15 tez miejskich, które miały wyznaczyć wspólny „miastopogląd” – tabela 4.

Tabela 4. Tezy ruchów miejskich uchwalone na V KRM w Gorzowie Wielkopolskim w 2015 roku

Lp.	Teza	Charakterystyka
1.	Mieszkańcy i mieszkanki mają niezbywalne prawo do miasta	Jest nim prawo do korzystania z zasobów miasta i prawo do współdecydowania o najważniejszych sprawach miasta oraz mieszkanek i mieszkańców. Tych praw nie można nas pozbawić. Miasto jest dla mieszkańców, bo stanowi środowisko naszego życia, a biznes, władza i polityka winny służyć nam i miastu
2.	Demokracja miejska to dla nas nie tylko wybory, lecz ciągła partycypacja mieszkańców w realnym podejmowaniu decyzji o mieście, oparta na edukacji obywatelskiej	By partycypacyjna demokracja miejska mogła dobrze działać, konieczne jest wypracowanie i wdrożenie potrzebnych narzędzi proceduralnych, takich jak referenda lokalne, inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców, panele i sądy obywatelskie, planowanie partycypacyjne, konsultacje społeczne, budżet partycypacyjny i inne
3.	Budżet miasta musi trafnie wyrażać potrzeby i aspiracje mieszkańców, które określają oni w trakcie ciągłego, obywatelskiego dialogu	Obok budżetów partycypacyjnych (zwanych także obywatelskimi) dotyczących niewielkiej części finansów miejskich mieszkańcy powinni mieć znaczący wpływ na decyzje o dużych wydatkach inwestycyjnych oraz długoterminowe plany finansowe miasta
4.	Podstawową powinnością wspólnoty miejskiej jest opieka nad słabszymi jej członkiniami i członkami, zgodna z zasadami społecznej sprawiedliwości	W szczególności: przeciwdziałanie biedzie, wykluczeniu, bezdomności, wspieranie mieszkańców będących w potrzebie z innych powodów, chronienie mniejszości zagrożonych dyskryminacją
5.	Miasto ma wspierać lokalny biznes, który nie zawsze może konkurować z globalnymi korporacjami	Energia gospodarcza mieszkańców, zwłaszcza ta realizująca się w handlu i usługach, sprzyja lokalnej akumulacji kapitału, rozwojowi i zamożności miasta oraz tworzeniu stabilnych więzi gospodarczych
6.	Dość umów śmieciowych – praca finansowana z miejskich środków publicznych powinna być wzorcowa pod względem warunków pracy i płacy	Pozwalają na to klauzule społeczne stosowane w przetargach – ich wdrażanie to obowiązek władz
7.	Miasto ma zapewniać mieszkania dostępne dla najliczniejszej grupy przeciętnie zamożnych mieszkanek i mieszkańców – lokale komunalne oraz lokale w budynkach prywatnych	Polityka mieszkaniowa ma gwarantować mieszkania socjalne najuboższym, obronę praw lokatorek i lokatorów, zaangażowanie miasta w powstawanie dostępnych mieszkań na wynajem i podnoszenie jakości istniejącego zasobu komunalnego. Dość monopolu komercyjnego budownictwa deweloperskiego mieszkań na sprzedaż na kredyt, ograniczającego dostęp do mieszkania dużym grupom ludności
8.	Jakość życia mieszkanek i mieszkańców zależy od zakresu, dostępności i poziomu usług publicznych, które ma zapewnić miasto – często nie sprzyja temu ich prywatyzacja lub komercjalizacja	Usługi publiczne obejmują systemy transportu i inne usługi komunalne, edukację, służbę zdrowia, usługi opiekuńcze, opiekę społeczną, sport masowy i rekreację, kulturę i rozrywkę itp.

Lp.	Teza	Charakterystyka
9.	Rozwój zrównoważony wymaga ochrony środowiska, zwłaszcza środowiska przyrodniczego, którego stan jest istotnym czynnikiem kształtującym warunki życia w mieście	Podstawowymi wyzwaniami dla „miejskiej ekologii” są: hałas, zanieczyszczenie powietrza i wody, emisyjna i marnotrawna energetyka i transport, rabunkowa gospodarka ziemią i wodą, zajmowanie terenów zieleni pod inwestycje, ubytek drzew, nadprodukcja niesortowanych i nieprzetwarzanych odpadów
10.	Transport zrównoważony musi opierać się na wysokiej jakości systemie powszechnie dostępnej komunikacji publicznej oraz ruchu pieszym i rowerowym, zmniejszając rolę transportu samochodowego	Tylko wzmocnienie systemu komunikacji publicznej w integracji z ruchem pieszym i rowerowym tworzy warunki sprawnego przemieszczania się w obrębie miast i obszarów metropolitalnych
11.	Dość chaosu! Ład przestrzenny warunkuje sprawne funkcjonowanie miasta, minimalizując konflikty interesów w przestrzeni, a troska o estetykę przestrzeni sprzyja dobrostanowi i atrakcyjności miasta	Ład przestrzenny nie powstaje w wyniku niezależnych, jednostkowych decyzji inwestycyjnych konkurujących podmiotów biznesowych – przeciwnie, one go degradują na dużą skalę. Jest on efektem kompleksowej, świadomej polityki przestrzennej, miejskiej i krajowej
12.	Rewitalizacja zdegradowanych i historycznych obszarów miejskich to jedno z głównych wyzwań, przed którym stoją polskie miasta. Od sprostania mu zależy ich rozwój i podtrzymanie tożsamości	Jest ona publicznym, zintegrowanym działaniem podejmowanym we współpracy z lokalną społecznością i w jej interesie, mającym kompleksowy charakter, nieograniczonym do remontów, obejmującym wymiar społeczny (nacisk na funkcję mieszkaniową), ekologiczny, gospodarczy i urbanistyczno-architektoniczny
13.	Kultura jest podstawą i źródłem miejskiego sposobu życia	Misją miasta jest uczynienie wartości kultury dostępnymi dla ogółu mieszkanki i mieszkańców, nie tylko elit, także w zakresie przygotowania mieszkanki i mieszkańców do udziału w kulturze przez powszechną edukację. Powszechne uczestnictwo w kulturze czyni nasze życie lepszym, a miasto – atrakcyjnym
14.	Suburbanizacja – żywiołowe rozlewanie się strefy zurbanizowanej daleko poza miasto – to destrukcyjny, patologiczny proces, który należy powstrzymać systemowo	Suburbanizacja niszczy wieś i miasto, łamie zasady zrównoważonego rozwoju, jest sprzeczna z wizjami „miasta zwarte” i „miasta krótkich dróg”. Powoduje znaczne straty środowiskowe, ekonomiczne i społeczne – przez nadmiarową konieczność ciągłego przemieszczania się ludzi po wielkich obszarach oraz przesyłania towarów, transportowania wody, ścieków, opału, energii, odpadów itp.
15.	Potrzebna jest długofalowa dekoncentracja kraju, zwłaszcza instytucji publicznych, sprzyjająca rozwojowi całości tego obszaru	Dekoncentracja polega na lokalizowaniu instytucji krajowych w różnych miastach, poza stolicą, a instytucji regionalnych także poza miastami wojewódzkimi. Ma wymiar społeczny, gospodarczy i kulturalny

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (*Tezy miejskie 2015*, 2015).

Wspomniane 15 Tez posłużyło Walnemu Zgromadzeniu Związku Stowarzyszeń KRM (19 maja 2017 roku) do wyrażenia oceny oraz udzielenia ewentualnego dalszego poparcia dla wspomnianych prezydentów miast Słupska, Poznania i Gorzowa Wielkopolskiego.

W dwóch pierwszych przypadkach poparcie podtrzymano. W przypadku prezydenta Gorzowa Wielkopolskiego poparcie wycofano, zarzucając Jackowi Wójcickiemu niezgodność sposobu zarządzania miastem z zapisami Krajowej Polityki Miejskiej (Stanowisko Walnego Zgromadzenia, 2017).

Czy państwo może partycypować budowę społeczeństwa obywatelskiego i zwiększyć aktywność obywateli miast? Wydaje się, że nawet powinno proponować rozwiązania: społeczeństwo obywatelskie powstaje jednak poprzez działania oddolne, wynikające z oczekiwań społecznych. Państwo może wspierać inicjatywy społeczne, powinno wspierać społeczne działanie. Droga do tego może być polityka miejska. Działania na rzecz spójnej polityki rozwoju miast podjął np. w ostatnim miesiącu sprawowania władzy rząd Ewy Kopacz. Ważnym dokumentem był przyjęta w październiku 2015 roku „Krajowa Polityka Miejska 2023”. W założeniu władz, cele polityki miejskiej powinny polegać na:

1. Tworzeniu odpowiednich warunków do zarządzania obszarem miejskim (szczególnie dotyczy to obszarów metropolitalnych).
2. Popieraniu koncepcji zrównoważonego rozwój ośrodków miejskich.
3. Rewitalizacji zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich.
4. Stwarzaniu warunków do konkurencyjności miast, gwarantującej ich rozwój.
5. Wspieraniu rozwoju subregionalnych ośrodków miejskich, poprzez wzmacnianie ich działań w obszarach polityki regionalnej oraz zwracanie uwagi na ich funkcje i kondycję ekonomiczną (Krajowa Polityka Miejska 2023, 2015, s. 12).

Być może należy również uchwalić uniwersalne „prawo do miasta”. Mogłoby to stanowić podstawę do stworzenia sieci miast, które stanowiłyby bazę dla cywilizacyjnego rozwoju kraju. Szczególnie dotyczyć to powinno miast powyżej 100 tys. mieszkańców lub mających większą rolę w środowisku lokalnym (Matyja, 2016, s. 4). Należy także pamiętać o tym, że obywatele powinni partycypować w tworzeniu Miejskich Strategii Równych Szans. Konieczna dla rozwoju obywatelskości w przestrzeni miejskiej jest budowa nowej kultury miejskiej.

Warto zwrócić uwagę na opinie głoszone przez Andreasa Billerta na temat obowiązującej unijnej koncepcji rozwoju miast:

Decydującym czynnikiem zarządzania rozwojem miejskim, w myśl założeń unijnych, winien być sektor publiczny, opierający się w swych działaniach o budowanie systemów porozumień i współpracy między społecznością lokalną a gospodarką [dalej autor dostrzega istniejące sprzeczności pomiędzy koncepcjami w UE i w Polsce – A.W.]. Jednym z głównych powodów nieeuropejskiej, antyekologicznej i społecznej polityki rozwoju miast w Polsce, była ekscesywna implementacja neoliberalnych koncepcji transformacji społeczno-gospodarczej i polityczno-prawnej. Nie towarzyszył jej proces wspierania gospodarki lokalnej i budowania stabilnych i kapitałogennych form własności w miastach. Paradygmat polskiej wersji gospodarki neoliberalnej i paradygmat polityki unijnej rozwoju miejskiego są z sobą sprzeczne (Billert, 2010).

To właśnie Billert podkreśla, że bez rewitalizacji zaniedbanych zasobów miast trudno mówić o budowaniu kultury miejskiej. Nie chodzi jedynie o zmiany w infrastrukturze urbanistycznej. Taka rewitalizacja musi dotyczyć także odejścia od wizji: miasta-przedsiębiorstwa, mieszkania-towaru, mieszkańca-konsumenta. Być może, w przypadku Polski, rozwiązaniem są zmiany w polityce socjalnej państwa (Posłanie dr Andreasa Billerta, 2017). Droga, na której wspierane będą inicjatywy lokalne, idące w kierunku budowania stabilnych i kapitałogennych miejskich form

własności, co doprowadzi do zrównoważonego rozwoju miast, a także powiększy obszary partycypacji obywateli, zmieniając układ sił wpływających na władze lokalne.

## Podsumowanie

1. Aktywność obywateli ma różny charakter. W przestrzeni miejskiej mamy do czynienia z odrodzeniem się aktywności miejskiej, działaniami na rzecz uczestnictwa mieszkańców w proces decydowania o kierunkach rozwoju miast.
2. Przejawem aktywności obywateli są m.in. ruchy miejskie, które możemy ulokować według teorii ruchów społecznych, jako odmianę nowych ruchów społecznych.
3. Ruchy miejskie mogą przyjmować różne formy działania wobec systemu politycznego – być apolityczne, mieć cechy upolitycznienia czy polityczności.
4. Budżety partycypacyjne są jednym z elementów zaspokajania celów społecznych, mogą także stanowić metodę zażegnania lub zahamowania kryzysów miejskich.
5. Ruchy miejskie mogą być poważnym aktorem kształtującym nowe relacje w strukturze społecznej i zarządzaniu miastem.
6. Upodmiotowienie obywateli miast może doprowadzić do wyodrębnienia się tożsamości i kultury miejskiej, przyczynić się do budowy społeczeństwa obywatelskiego.

## Bibliografia

- 9 tez miejskich* (2011). Pobrane z: <http://kongresruchowmiejskich.pl/tezy-miejskie> (18.05.2017).
- Antoszewski, A., Herbut, R. (red.) (2003). *Leksykon politologii wraz z aneksem o: reformie samorządowej, wyborach do sejmu, prezydenckich oraz gabinetach rządowych*. Wrocław: Alfa 2.
- Arendt, H. (2000). *Kondycja ludzka*. Warszawa: Fundacja Aletheia.
- Barber, B.R. (2000). *Dżihad kontra McŚwiat*. Warszawa: Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza.
- Biała Księga transportu. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu (2011). COM(2011) 144 wersja ostateczna z dnia 28 marca 2011 r. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.
- Billert, A. (2010). *Polityka rozwoju i rewitalizacja miast w Polsce, na tle standardów unijnych w zakresie planowania*. Pobrane z: [www.urbanistyka.INFO](http://www.urbanistyka.INFO) (20.05.2017).
- Brzezczyński, K. (1998). Rewolucja w obronie wolności. Filozofia polityczna Hannah Arendt. *Opcje. Kwartalnik Kultura lny*, 1 (20), 92–96.
- Castells, M. (2013). *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze Internetu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Celiński, A. (2015). *Czym jest radykalne miasto?* Pobrane z: <http://publica.pl/teksty/czym-jest-radykalne-miasto-51010.html> (22.05.2017).
- Ciszewski, P. (2012). Ruchy miejskie to fronty miejskie. *Res Publica Nowa*. Pobrane z: <http://publica.pl/teksty/ruchy-miejskie-to-fronty-miejskie-28774.html/3> (20.05.2017).
- Ciszewski, P. (2014). Ruchy miejskie to fronty miejskie. W: Ł. Bukowiecki, M. Obarska, X. Stańczyk (red.), *Miasto na żądanie. Aktywizm polityki miejskiej, doświadczenia*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Czapliński, J., Panek, T. (red.) (2013). *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego.
- Czapliński, J., Panek, T. (red.) (2015). *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego.
- Czym jest budżet obywatelski?* (2017). Pobrane z: [https://budzet.krakow.pl/strona\\_glowna/207100,artykul,dokumenty\\_budzetu\\_obywatelskiego.html](https://budzet.krakow.pl/strona_glowna/207100,artykul,dokumenty_budzetu_obywatelskiego.html), (22.05.2017).



- Ekstowicz, B. (2015). Procesy i ruchy społeczne w świetle na przełomie XX i XXI wieku. *Civitas Homnibus*, 10, 49–50.
- Erbel, J. (2014). Ruchy miejskie jako nowa forma zaangażowania społecznego. *Władza sądzona*, 4, 37–47.
- Górski, R. (2007). *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*. Kraków: Wydawnictwo „Korporacja Ha!art”.
- Habermas, J. (2005). *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kantyka, Z. (2011). Ruchy społeczne jako podmioty polityki. W: S. Wróbel (red.), *Teoretyczne problemy ruchów społecznych i politycznych*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Grado.
- Karta Lipska nt. Zrównoważonych Miast Europejskich Projekt końcowy (stan 2 maj 2007). Pobrane z: [http://www.sarp.org.pl/pliki/karta\\_lipska.pdf](http://www.sarp.org.pl/pliki/karta_lipska.pdf) (19.05.2017).
- Kowalewski, M. (2013). Organizowanie miejskiego aktywizmu w Polsce: Kongres Ruchów Miejskich. *Przestrzeń Społeczna (Social Space)*, 3/2 (6), 1–26.
- Kowalewski, M. (2016). *Protest miejski. Przestrzenie tożsamości i praktyki niezadowolonych obywateli miast*. Kraków: Nomos.
- Krajowa Polityka Miejska 2023 (2015). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju.
- Krzewinska, A. (2014). Miejski budżet partycypacyjny i współczesne ruchy społeczne. W: A. Wojtaszak (red.), *Studia nad współczesnymi ruchami społecznymi*. Szczecin: Volumina.pl.
- Kubicki, P. (2013). Polskie ruchy miejskie in statu nascendi. W: A. Maszkowska, K. Sztóp-Rytkowska (red.), *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*. Białystok: Laboratorium Badań i Działań Społecznych „Scolab”.
- Kuciński, D. (2016). *Uwarunkowania powstania i rozwoju nowych ruchów społecznych*. Pobrane z: [www.racjonalista.pl/pdf.php/s,6688](http://www.racjonalista.pl/pdf.php/s,6688) (26.05.2016).
- Łuczak, K. (2014). Apolityczność – polityczność – upolitycznienie. Rzecz o ruchach miejskich w Polsce. W: A. Wojtaszak (red.), *Studia nad współczesnymi ruchami społecznymi*. Szczecin: Volumina.pl.
- Matyja, R. (2016). Ile w Polsce powinno być miast. *Internetowy Miesięcznik Idei*, 7 (73), 1–5. Pobrane z: <https://www.nowakonfederacja.pl/wp-content/uploads/2016/07/NK-73-Matyja.pdf> (17.05.2017).
- McGuiryk, J. (2015). *Radykalne miasta. Przez Amerykę Łacińską w poszukiwaniu nowej architektury*. Warszawa: Fundacja Bęc Zmiana, Fundacja Res Publica.
- Mergler, L., Pobłocki, K., Wudarski, M. (2013). *Anty-Bezradnik przestrzenny: prawo do miasta w działaniu*. Warszawa: Fundacja Res Publica im. H. Rzeczkowskiego.
- Offe, C. (1995). Nowe ruchy społeczne. Przekraczanie granic polityki instytucjonalnej. W: J. Szczupaczyński (red.), *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*. T.1. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Paleczny, T. (2010). *Nowe ruchy społeczne*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- PKW. Wybory Samorządowe 2014 (2014). Pobrane z: [http://samorzad2014.pkw.gov.pl/362\\_Rady\\_dzielnice](http://samorzad2014.pkw.gov.pl/362_Rady_dzielnice) (10.05.2017)
- PKW. Wybory Samorządowe 2014 (2014). Pobrane z: [http://samorzad2014.pkw.gov.pl/359\\_Rady\\_gmin](http://samorzad2014.pkw.gov.pl/359_Rady_gmin) (19.05.2017).
- Porozumienie Ruchów Miejskich (2014). Pobrane z: <https://kongresruchowmiejskich.pl/porozumienie-ruchow-miejskich> (20.05.2017).
- Posłanie dr Andreasa Billerta* (2017). Pobrane z: <https://kongresruchowmiejskich.pl> (20.05.2017).
- Snopek, K. (2015). *Przedmowa*. W: J. McGulryk, *Radykalne miasta. Przez Amerykę Łacińską w poszukiwaniu nowej architektury*. Warszawa: Fundacja Bęc Zmiana, Fundacja Res Publica.
- Stanowisko Walnego Zgromadzenia Związku Stowarzyszeń Kongres Ruchów Miejskich w sprawie poparcia dla Prezydentów Miast (2017). Pobrane z: <http://kongresruchowmiejskich.pl> (19.05.2017).
- Tezy miejskie 2015* (2015). Pobrane z: <https://kongresruchowmiejskich.pl> (20.05.2017).
- Touraine, A. (2011). *Mysleć inaczej*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Wieszczak, W., Wojciechowski, M. (2014). *Politycy w szatach społeczników*. Pobrane z: <http://wyborcza.pl/magazyn/1.40187.16476021> (10.05.2017).
- Wojnicka, K. (2012). Teorie nowych ruchów społecznych w badaniach nad ruchami mężczyzn we współczesnej Polsce – próba aplikacji. *Studia Humanistyczne AGH*, 11 (2), 107–120.
- Wróbel, S. (1994). *Artykulacja interesów w społecznościach lokalnych*. W: J. Wódz (red.), *Vie politique locale. Polityczne życie lokalne*. Katowice: Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.



# Kto rządzi? Grupy interesu w konflikcie ekologicznym w mieście

ROBERT BARTŁOMIEJSKI

DR

Uniwersytet Szczeciński, Wydział Humanistyczny  
e-mail: robert.bartlomiejski(at)usz.edu.pl

**Słowa kluczowe** miasto, prawo do miasta, grupy interesu, konflikt, władza

**Abstrakt** Artykuł dotyczy problematyki miasta i, z teoretycznego punktu widzenia, stanowi próbę powiązania dwóch wątków: prawa do miasta oraz konfliktu ekologicznego w mieście. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie: kto rządzi miastem? W pierwszej części zaprezentowano syntetyczny szkic definiujący konflikt ekologiczny w mieście, osadzając go w literaturze miejskiej. W kolejnej części przedstawiono zależności relacyjne między grupami interesu biorącymi udział w miejskich konfliktach ekologicznych. Następnie skupiono się na ideologii ruchów miejskich, w tym „prawie do miasta” i „miejskiej obywatelskości”. Na zakończenie postawiono tezę, że miasto stanowi swoistą sieć powiązań, co sprawia, że rządzenie całym miastem przez jedną grupę interesu jest niemożliwe.

## Who governs? Groups of interest in environmental conflict in the city

**Keywords** city, right to the city, groups of interest, conflict, power

**Abstract** The article concerns the city and, from a theoretical point of view, is an attempt to link two themes: “the right to the city” and the environmental conflict in the city. The aim of the article is to try to answer the question: who governs the city? The first part presents a synthetic sketch, defining the environmental conflict, embedding it in urban sociology and politics. In the next section, the relationship between interest groups in urban environmental conflicts is presented. Subsequently, the focus was put on the ideologies of urban movements, including “right to the city” and “urban citizenship”. In conclusion, the thesis is that the city is fragmented by a network of interest, which makes it impossible to govern the entire city by one interest group.

## Wprowadzenie

Wśród badaczy zajmujących się problematyką konfliktów społecznych upowszechniła się opinia, że mają one wpływ na funkcjonowanie struktur władzy (Mucha, 1978; Staniszczak, 1989; Rychard 1995; Sagan 2000). Nie kusząc się o podjęcie zadania opisu i wyjaśnienia procesów globalnych

przekształceń ustrojowych, w artykule skupiono się na perspektywie zawężonej w odniesieniu do konfliktów ekologicznych w skali miasta. Konflikty w miastach i sposoby ich rozwiązywania znacząco wpływają na modele sprawowania w nich władzy (Molotch, 1979; Stone 1989). Nie inaczej jest w przypadku konfliktów ekologicznych w miastach, które są pokłosiem coraz większej intensywności globalnych procesów, takich jak: neoliberalizacja (Brenner, Theodore, 2002), nierówny rozwój (*uneven development*) (Mackinnon, Cumbers, 2007), rozlewanie się miast (*urban sprawl*) i szybka urbanizacja (*fast urbanism*) (Herzog, 2015). Konflikty ekologiczne w mieście są związane z rozwojem (Buczowski, Matczak, 2004), pojawiają się w sytuacji sprzeczności interesów i wartości (MacIntyre, 1990), w kwestii zagospodarowania przestrzeni, zasobów naturalnych czy dóbr publicznych o cennych walorach ekonomicznych, przyrodniczo-krajobrazowych bądź realizujących funkcje: składowiska, hodowlaną, uprawną, rekreacyjną, mieszkalną czy buforową (oddzielającą od źródła niechcianego czynnika).

Istnieje pewien zbiór działań inwestycyjnych w miastach, które mogą generować społeczny opór, ze względu na ich potencjalnie szkodliwy wpływ na zdrowie, jakość życia czy środowisko naturalne. Lista z przykładami społecznie niechcianych inwestycji, które powodują oburzenie, poczucie zagrożenia lub stres środowiskowy jest długa, znajdują się na niej zadania dotyczące między innymi: elektrowni, lotnisk, gazoportów, obwodnic i autostrad, wysypisk śmieci, spalarni odpadów, krematoriów, chlewni, świniarni, ferm kurzych, ferm nerek amerykańskich, firm zajmujących się rekultywacją wyrobisk, składowisk oborników, kompostowni, stolarni, zakładów wydobywczych, inwestycji związanych z wydobyciem gazu łupkowego, stacji nadawczych telefonii komórkowych, centrów handlowych, zamkniętych osiedli mieszkaniowych i wielu innych. Uzupełnieniem tej listy powinny być również społecznie niepopularne działania, pośrednio związane z inwestycjami infrastrukturalnymi, takie jak: eksploatacja gospodarcza drzewostanu lasów czy parków narodowych, wycinka drzew przed przystąpieniem do robót budowlanych, niszczenie miejsc lęgowych, zimowisk czy siedlisk zwierzyny, ograniczenie dostępu zbiorowości lokalnych do terenów zielonych, plaż czy jezior.

Rządzenie miastem jest związane z koniecznością rozwiązywania konfliktów ekologicznych, w których krzyżują się interesy poszczególnych grup oraz ścierają się ich oceny, normy i wartości moralne (Farrell, 2015). W zależności od zajmowanego stanowiska w strukturze społecznej oraz przestrzeni miasta, ludzie różnie postrzegają i interpretują fakty (jak jest?) oraz formułują oceny (jak powinno być?).

Na przykład, odwołując się do syndromu NIMBY, mieszkańiec miasta może popierać plany inwestycyjne władz miasta w zakresie budowy spalarni odpadów, jeżeli lokalizacja tej inwestycji jest w bezpiecznej odległości od jego miejsca zamieszkania. Najpewniej jego entuzjazm dla inwestycji zniknie, jeżeli inwestycja ostatecznie powstanie pod jego domem. Sytuację konfliktową dodatkowo komplikuje to, że jednostki o podobnych pozycjach, rolach i funkcjach społecznych łączą się w grupy interesu. Oznacza to, że mieszkańców miasta, którzy podobnie oceniają budowę niechcianej inwestycji jest więcej – najczęściej są to mieszkańcy osiedla, na którym planowana jest sporna inwestycja (Bartłomiejski, 2015). Jeżeli uświadomią sobie, że wszyscy mają zbieżną ocenę, co do stanu jak jest (fakt) i jak powinno być (wartości), powstaje między nimi świadomość

grupowa wspólnego położenia, doświadczeń, stresu i interesu. Na tej podstawie zawiązuje się grupa inicjatywna, która przekształca emocje w działanie, mobilizując do otwartego wyrażenia swojego oburzenia i sprzeciwu, dzięki czemu powstaje nadzieja na zmianę decyzji władzy (Castells, 2013; Kowalewski, 2016). Zmiana decyzji władz miasta obarczona jest zazwyczaj dużymi kosztami ekonomicznymi i politycznymi. Rozwój miasta wymaga nieustannego dokapitalizowania ze środków międzynarodowych korporacji, prywatnych i biznesowych inwestorów czy deweloperów. Przedsiębiorca inwestujący w mieście swój kapitał jest symbolem nowych miejsc pracy, wzrostu renty gruntowej czy determinantą kolejnych, nowych inwestycji oraz aktywności gospodarczych. Miasto, to z perspektywy przedsiębiorców przestrzeń, w której zlokalizowane są zasoby stwarzające możliwości inwestycyjne i okazje dla zysku. Akumulacja kapitału jednego inwestora na danym obszarze, stwarza możliwość zysku innym przedsiębiorcom, którzy posiadają wiedzę, zaplecze logistyczne, swoich dostawców, umiejętności, uprawnienia i technologie. Oznacza to, że każda inwestycja to nie tylko celowe wydatkowanie środków finansowych skierowane na powiększenie dochodu, ale również mechanizm napędzający rozwój innych przedsiębiorstw (Harvey, 2015).

### Kto rządzi w mieście?

W świetle powyższego wyводу, otwarte pozostaje pytanie: kto rządzi w mieście? Klasyczne podejście elitarystyczne związane z Floydem Hunterem (1963) wskazuje, że miastem rządzą biznesmeni. W podobnym tonie wypowiadali się Harvey Molotch (1976) i John R. Logan (1987), którzy w koncepcji miasta jako maszyny wzrostu, stwierdzili że nieliczna grupa posiadaczy zasobów nieruchomości (tzw. rentierzy), poszukuje możliwości generowania zysku z tytułu podnoszenia wartości renty gruntowej lub intensyfikacji wykorzystania nieruchomości. W tym celu rentierzy łączą się w tzw. koalicje wzrostu z deweloperami i inwestorami, którzy czerpią zyski bezpośrednio z inwestycji. Koalicje te dopełniane są przez tych, którzy czerpią zyski pośrednio lub częściowo z nowo powstałej inwestycji. W tym kontekście Iwona Sagan (2016, s. 12) wskazuje, że model administracyjnej polityki miejskiej przekształcił się w model miejskiej przedsiębiorczości, głównie pod wpływem rosnącej konkurencji między miastami. Miasta stały się zatem przedsiębiorstwami, które mierzą sukces w kategoriach monetarnych, a nie jakościowych.

Zdaniem Roberta Dahla (1961; 1971), w warunkach demokracji, odpowiedź na pytanie o decydującą siłę polityczną w mieście jest bardziej skomplikowana. Siła polityczna jest nierówno podzielona i zależy od obszaru działania oraz zainteresowania. Przedsiębiorcy czy ich zorganizowane wokół wspólnego interesu grupy nie posiadają wystarczającej siły, aby wywierać decydujący wpływ w każdym aspekcie funkcjonowania miasta. W związku z powyższym tworzone są płynne koalicje interesu, łączące współpracujących ze sobą uczestników gry politycznej. Bliski temu pogładowi jest Clarence Stone (1989) i jego koncepcja reżimów miejskich. Jego zdaniem istotą polityki jest wskazywanie priorytetów, natomiast ich podział na zadania i efektywne wykonanie zależą od sektora publicznego. Z kolei potrzeby sektora publicznego zazwyczaj przewyższają możliwości wykonania, dlatego konieczne jest poszukiwanie partnerów i włączanie do wspólnej

realizacji sektory prywatny i pozarządowy. W ten sposób powstaje reżim miejski, a więc nieformalna, ale stosunkowo stabilna grupa interesu, składająca się z różnych aktorów sceny miejskiej (publicznych i prywatnych), posiadająca dostęp do zasobów, w tym władzy instytucjonalnej, umożliwiającej jej nieformalne rządzenie miastem (Swianiewicz, Klimska, Mielczarek, 2004; Błaszczuk, 2013).

W świetle powyższych koncepcji mieszkańcy miast są pozbawieni swojego „prawa do miasta”, to znaczy, że nie mogą skutecznie decydować o kształcie otaczającej ich przestrzeni i kierunku jego rozwoju (Lefebvre, 2012). Andrzej Majer (2014, s. 185–186) twierdzi, że prawo do miasta to przejaw „nowego obywatelstwa” związanego z identyfikacją z miastem i gotowością do prowadzenia aktywności życiowej na określonym obszarze zamieszkania, w sprawach ważnych dla całej miejskiej zbiorowości. Jego zdaniem, zwłaszcza młodzi ludzie postrzegają miasto i jego rozwój w perspektywie wspólnego losu i zagrożeń. Prawo do miasta jest związane z neomarksistowską ideologią, piętnującą kwestie zanieczyszczenia środowiska, potępiającą wojny i zbrojenia, głoszącą konieczność ograniczenia konsumpcjonizmu, a także neoliberalne zasady rozwoju. Warto zauważyć, że prawo do miasta jest wyraźnie antysystemowe, antyliberalne i antykonwencjonalne w podejściu do sprawowania władzy w mieście. Innymi słowy, prawo do miasta to skrót myślowy, wyrażający prawo do życia w równym, co do praw i możliwości, społeczeństwie zorientowanym na potrzeby człowieka oraz środowiska. Mieszkańcy miast upominają się o prawo do miasta poprzez ruchy miejskie, organizacje pozarządowe i osiedlowe komitety protestacyjne, jednak ich pozycja w grze interesów jest najslabsza w triadzie władza–kapitał–społeczeństwo; choć ostatnio zyskuje na znaczeniu.

## Odrodzenie obywatelskości w miastach

W warunkach polskich, odrodzenie się obywatelskości w miastach nastąpiło dopiero po 1989 roku, wraz z krzepnięciem lokalnej demokracji i samorządności (Buczowski, Matczak, 2004; Kowalewski, 2016). Partycypacja obywatelska w miastach rozwijała się wraz ze stopniowym wdrażaniem zasad zrównoważonego rozwoju, towarzyszących procesowi integracji europejskiej. Wprowadzanie nowych instrumentów, czyli prawo do: informacji publicznej, spotkań informacyjnych, wysłuchań publicznych, budżetów partycypacyjnych, referendum lokalnych, zlecenia zadań publicznym organizacjom pozarządowym, wspierania procesów nabywania wiedzy, kompetencji i umiejętności w zakresie upominania się mieszkańców o prawo do miasta. W ten sposób, zdaniem Pawła Kubickiego (2011), obserwujemy rozwój „nowego mieszczaństwa”, tj. zaangażowanych i świadomych mieszkańców miast.

Nadużyciem byłoby jednak twierdzenie, że aktywność obywatelska jest dziś normą, a partycypacja obywatelska we współdecydowaniu w sprawach miast przebiega bez zarzutu. W kwestii partycypacji wyjątkiem są przypadki konfliktów lokalizacyjnych obarczonych syndromem nimbizmu, gdzie mieszkańcy „zagrożonych” osiedli prezentują nadzwyczajną zdolność do tworzenia komitetów i akcji protestacyjnych (Buczowski, Matczak, 2004). Protestujący stanowią grupę interesu, która jednak nie wychodzi poza interesy niewielkich grup sąsiedzkich, mających dość

wąsko zdefiniowane interesy, skupione wokół najbliższej przestrzeni zamieszkania. Ograniczone spektrum interesów mieszkańców osiedla w sytuacji konfliktów ekologicznych sprowadza się do wymiernych i partykularnych korzyści ekonomicznych, stanowiących rekompensatę za ewentualne uciążliwości czy zagrożenia związane z kontestowaną inwestycją (Bartłomiejski, 2015). Inaczej jest w przypadku organizacji ekologicznych i ruchów miejskich, które zorientowane są przede wszystkim na określone wartości kolektywne oraz dobro publiczne.

Stowarzyszenie Klon/Jawor (2016) oszacowało, że w Polsce istnieje około 126 tys. zarejestrowanych organizacji pozarządowych, z czego około 70% prowadzi rzeczywiście swoją działalność, a 39,2% uczestniczy w konsultacjach społecznych. Wśród nich są organizacje ekologiczne lokalne i ogólnopolskie, które w swoich celach statutowych zapisały ochronę środowiska na terenie Polski. Powyższy zapis czyni je potencjalną stroną każdego postępowania środowiskowego na terenie kraju. Ten przywilej powoduje jednak, że organizacje ekologiczne traktowane są często jako grupy aktywistów protestujących nie dla idei, ale dla zysku. Organizacje ekologiczne są istotną grupą interesu, uczestniczącą czynnie w konfliktach ekologicznych, zazwyczaj w dość luźnej koalicji z osiedlowym komitetem protestacyjnym. Istnieją jednak przykłady, które dowodzą słabości tej koalicji w konfrontacji z reżimem miejskim (władzy miasta i inwestorów biznesowych). Słabość ta wynika przede wszystkim z tego, że organizacje ekologiczne kierują się wartościami kolektywnymi oraz dobrem publicznym w kwestii ochrony środowiska na rzecz obecnych, a także przyszłych pokoleń, a nie rachunkiem zysków i strat. Co więcej, organizacjom ekologicznym zarzuca się wymuszanie ustępstw i korzyści finansowych, w tym na wsparcie ich proekologicznych działań. Działania tego typu dotyczą: sfinansowania rekomendacji, wykonania ekspertyz oddziaływania inwestycji na środowisko, przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami czy wykonania zleconych zadań publicznych. W przypadku odmowy przez inwestora prywatnego czy publicznego, inwestycja jest zaskarżana w odpowiednich instytucjach publicznych pod „odpowiednim” pretekstem. Z uwagi na to, że każde zgłoszenie musi zostać rozpatrzone, postępowania wyjaśniające trwają miesiącami, przez co przedsiębiorca-inwestor ponosi straty. Organizacje ekologiczne mają istotne znaczenie dla dynamiki konfliktów ekologicznych, gdyż w pewnym sensie decydują o rozkładzie sił między prorozwojowym reżimem miejskim a konserwatywną koalicją organizacji ekologicznych i protestujących grup mieszkańców miast. Nie należy jednak przeceniać ich znaczenia w kwestii zabiegania o prawo do miasta. Organizacje ekologiczne tylko współuczestniczą w konflikcie miejskim – pośrednio przyczyniają się do walki o zmianę polityki miejskiej.

Odwolując się do Manuela Castellsa (1982), to właśnie miejskie ruchy społeczne są dziś najdynamiczniej rozwijającą się formą sprzeciwu obywateli miast. Ruchy miejskie są zakorzenione w lokalności, przywiązane terytorialnie, a także mobilizują do walki o miasto, które postrzegane jest jako wartość użytkowa, nośnik tożsamości i przestrzeń obywatelskości. Charakterystyczna dla ruchów miejskich jest wielość pól walki ogniskujących się wokół wspólnej ramy ideologicznej pod hasłem „prawa do miasta”, „Kongresu Ruchów Miejskich” czy „Porozumienia Ruchów Miejskich” (Kowalewski, 2013; Kubicki, 2016). W tym sensie ruchy miejskie są polityczne, jednak nie dążą do zdobycia i utrzymania władzy w mieście. Zdarza się, że część miejskich aktywistów



wykorzystuje rozgłos oraz zdobytą popularność do zbudowania swojej pozycji politycznej i startuje w wyborach samorządowych. Znany jest również trend odwrotny, gdzie to lokalni politycy chcą wzmocnić swój kapitał polityczny czy utrzymać się w polityce lokalnej, utożsamiając się z ruchem miejskim (Drzonek, 2013). Wklęcie się ruchów miejskich w politykę miejską wydaje się skuteczną metodą rozbijania środowiska rządzącego układu w mieście (reżimu miejskiego). Z drugiej jednak strony, wejście ruchów miejskich do polityki, wiąże się z przyjęciem za nią współodpowiedzialności oraz koniecznością szukania „zgniłych” kompromisów, niezgodnych z lewicowymi ideami ruchów (Pauksztelo, Mazurkiewicz, 2015).

Należy podkreślić, że celem ruchów miejskich jest działalność na rzecz dobra wspólnego, co wynika z poczucia wpływu na poczynania władzy, a nie chęci przejęcia władzy w mieście. Aktywiści ruchów miejskich stanowią realną i niepodlegającą procesom marginalizacji siłę, wywierającą nacisk na instytucjonalną przemianę sfery publicznej miasta. Źródłem tej siły są wiedza, kompetencje, doświadczenie, kreatywność i wyczucie miasta (Kajdanek, Pluta, 2016). Rosnąca popularność ruchów miejskich powoduje ich nadpodaż, co konotuje dywersyfikację interesów oraz wymusza walkę ruchów o pozycję, a także zasoby w grze o miasto. Oznacza to, że wspólny cel ruchów miejskich jest dość pozorny, a rywalizacja wewnętrzna powoduje osłabienie ich pozycji jako grupy interesu w konfliktach miejskich (Blokland i in., 2015).

Na koniec warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną grupę interesu, która ogrywa istotną rolę w miejskich konfliktach ekologicznych, tj. media. Media pełnią rolę pośrednika informacji między rządzonymi w mieście a rządzącymi miastem. Ich interesem jest zdobycie jak największej ilości odbiorców swoich komunikatów medialnych. Z jednej strony, lokalne środki masowego przekazu stwarzają możliwość zapoznania się z planami rozwojowymi miasta. Z drugiej strony, działania mediów w sytuacji konfliktów ekologicznych przypominają próbę masowej perswazji skierowanej do mieszkańców, bazującej na wyolbrzymieniu, oburzeniu, spektakularności, podsycaniu spirali lęku. W ten sposób media celowo podgrzewają emocje, aby utrzymać zainteresowanie relacją z przebiegu konfliktu ekologicznego w mieście (Buczkowski, Mateczak, 2004).

## Podsumowanie

W świetle powyższych ustaleń, odpowiedź na pytanie: kto rządzi miastem? nie jest oczywista. Jeżeli przyjmujemy klasyczną definicję Maxa Webera (2002), że władza to możliwość potencjalnego lub faktycznego realizowania swej woli w działaniu dotyczącym pewnej wspólnoty, nawet wbrew woli innych osób uczestniczących w tym działaniu, to w takim wypadku władza to nie atrybut, a zdolność relacyjna. Zdolność relacyjna umożliwia grupie interesu czy aktorowi społecznemu wywieranie asymetrycznego wpływu na decyzje innych, w sposób sprzyjający umacnianiu swojej woli, interesów i wartości (Augustyniak, 2010). Ubieganie się o „prawo do miasta” przez ruchy miejskie zmierza w kierunku przewyciężenia reguły, że władza to zdolność do osiągania pewnych celów wbrew komuś lub wbrew którymś interesom oraz wartościom (Arendt, 2000). Z kolei organizacje ekologiczne i mieszkańcy osiedli postrzegają sytuację konfliktu ekologicznego z perspektywy antagonistycznych interesów z pozostałymi grupami, obecnymi na arenie polityki

miejskiej. Każda grupa interesu w mieście, bezpośrednio lub pośrednio, wpływa na wytwarzanie instytucji społecznych i politycznych. Zależy to w dużej mierze od uogólnionej pozycji społecznej członków grupy interesu w strukturze społecznej, którzy w zależności od okoliczności, mogą biernie obserwować lub aktywnie uczestniczyć w działaniach zmierzających do zmiany relacji władzy w danym obszarze polityki miejskiej (ekonomia, technologia, środowisko, kultura, polityka społeczna itp.) (Touraine, 2010; Giddens, 2003). Stąd istota władzy zawarta jest we wszystkich obszarach ludzkiego działania i każda grupa interesu czy aktor społeczny mogą zaangażować się w grę o miasto. Instytucjonalne, prawne czy normatywne przesłanki do rządzenia miastem mają istotne znaczenie dla wykrystalizowania się relacji władzy między grupami interesu. Ustalenie sztywnej, ostatecznej i uniwersalnej hierarchii władzy w mieście jest jednak niemożliwe, gdyż miasta to złożone obszary problemowe, podlegające wielopoziomowym działaniom instytucji i grup interesu: globalnym, regionalnym, narodowym, lokalnym, a także indywidualnym (Sassen, 2006). Oznacza to, że władzę w mieście mają wszystkie grupy interesu, jak również aktorzy społeczni, natomiast w konkretnych obszarach problemowych polityki miejskiej, rządzą koalicje interesów grup o wystarczających zasobach, aby zdobyć przewagę nad pozostałymi grupami interesu w mieście (Castells, 2013, s. 23–29). Nie przesądza to, czy w każdym obszarze polityki miejskiej musi dojść do sojuszu władzy miasta z właścicielem kapitału (przedsiębiorcą, inwestorem, deweloperem). Można sobie wyobrazić, że w obszarze ochrony środowiska i edukacji, władze miasta zlecają wykonanie zadania publicznej organizacji ekologicznej na zwiększenie świadomości ekologicznej. Wraz z podpisaniem umowy o dofinansowanie następuje też przekazanie części uprawnień do działania w imieniu władzy instytucjonalnej. Organizacje ekologiczne mogą mieć również wpływ na kształt strategii rozwojowej miasta, decyzje lokalizacyjne kluczowych inwestycji w mieście czy priorytetów polityki miejskiej. W tym sensie władza miasta ma ograniczone pole rządzenia przez konieczność informowania, konsultowania i negocjowania priorytetów oraz kierunków rozwoju miasta z ruchami miejskimi, organizacjami ekologicznymi, a także mniej lub bardziej zorganizowanymi mieszkańcami miasta, a nie wyłącznie z właścicielami kapitału inwestycyjnego.

## Bibliografia

- Arendt, H. (2000). *Kondycja ludzka*. Warszawa: Fundacja Aletheia.
- Augustyniak, M. (2010). Max Weber o władzy i odpowiedzialności w polityce. *Studia Prawnoustrojowe*, 11, 39–54.
- Bartłomiejski, R. (2015). *Mieszkańcy osiedla w sytuacji konfliktu ekologicznego w mieście*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Blokland, T., Hentschel, C., Holm, A., Lebuhn, H., Margalit, T. (2015). Urban Citizenship and Right to the City: The Fragmentation of Claims. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39, 655–665.
- Błaszczyk, M. (2013). *W poszukiwaniu socjologicznej teorii rozwoju miasta. Meandry ekonomii politycznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Brenner, N., Theodore, N. (2002). Cities and the geographies of “Actually Existing Neoliberalism”. *Antipode*, 34 (3), 349–379.
- Buczkowski, P., Matczak, P. (red.) (2004). *Konflikt nieunikniony: wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*. Poznań: Wydawnictwo WSB.
- Castells, M. (2013). *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze internetu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Castells, M. (2013). *Władza komunikacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Castells, M. (1982). *Kwestia miejska*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Dahl, R. (1961). *Who governs?* New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Drzonek, M. (2013). *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*. Kraków: Wydawnictwo Dante.
- Farrell, J. (2015). *The Battle for Yellowstone. Morality and the Sacred Roots of Environmental Conflict*. Princeton–Oxford: Princeton University Press.
- Giddens, A. (2003). *Stanowienie społeczeństwa. Zarys teorii strukturacji*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Harvey, D. (2015). Od menedżeryzmu do przedsiębiorczości: transformacja procesu rządzenia miastami w późnym kapitalizmie. *Zarządzanie Publiczne*, 3 (33), 84–105.
- Herzog, L. A. (2015). *Global Suburbs: Urban Sprawl from the Rio Grande to Rio de Janeiro*. New York–London: Routledge.
- Hunter, F. (1963). *Community Power Structure. A Study of Decision-makers*. Garden City, NY: Doubleday, Anchor Books.
- Kajdanek, K., Pluta, J. (2016). Aktywność lokalna w przestrzeni publicznej a potencjał grup interesu. *Przegląd Socjologiczny*, 65 (1), 101–124.
- Kowalewski, M. (2016). *Protest miejski. Przestrzenie, tożsamości i praktyki niezadowolonych obywateli miast*. Kraków: Nomos.
- Kowalewski, M. (2013). Organizacja miejskiego aktywizmu w Polsce: Kongres Ruchów Miejskich. *Przestrzeń Społeczna (Social Space)*, 2/6, 99–124.
- Kubicki, P. (2011). Nowi mieszczaństwo – nowi aktorzy na miejskiej scenie. *Przegląd Socjologiczny*, 60 (2–3), 203–227.
- Kubicki, P. (2016). Polskie ruchy miejskie: polityczne czy kulturowe? *Przegląd Socjologiczny*, 65 (1), 65–80.
- Lefebvre, H. (2012). Prawo do miasta. *Praktyka Teoretyczna*, 5, 183–197.
- Logan, J., Molotch, H. (1987). *Urban Fortune: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- Mackinnon, D., Cumbers, A. (2007). *An Introduction to Economic Geography: Globalization, Uneven Development and Place*. Harlow: Pearson Addison Wesley.
- MacIntyre, A.C. (1988). *Whose Justice? Which Rationality?* Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press.
- Majer, A. (2014). *Odrodzenie miast*. Łódź–Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Molotch, H. (1976). The City as a Growth Machine: Towards a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology*, 82, 309–332.
- Mucha, J. (1978). *Konflikt i społeczeństwo. Z problematyki konfliktu społecznego we współczesnych teoriach zachodnich*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Paukształto, W., Mazurkiewicz, B. (2015). Udział przedstawicieli ruchów miejskich w wyborach samorządowych w 2014 roku – sukces czy porażka? *Acta Politica*, 33, 127–140.
- Rychard, A. (1995). *Władza i interesy w gospodarce polskiej u progu lat osiemdziesiątych*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza.
- Sagan, I. (2016). Młoda demokracja a neoliberalna polityka miejska. *Przegląd Socjologiczny*, 65 (1), 9–26.
- Sagan, I. (2000). *Miasto – scena konfliktów i współpracy. Rozwój miasta w świetle koncepcji reżimu miejskiego*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Sassen, S. (2006). *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*. Princeton: Princeton University Press.
- Stone, C.N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta 1946–1988*. Kansas: University Press of Kansas.
- Stowarzyszenie Klon/Jawor (2016). *Kondycja sektora organizacji pozarządowych 2015*. Warszawa.
- Staniszkis, J. (1989). *Ontologia socjalizmu*. Warszawa: InPlus.
- Swianiewicz, P., Klimska, U., Mielczarek, A. (red.) (2004). *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Touraine, A. (2010). *Samotworzenie się społeczeństwa*. Kraków: Nomos.
- Weber, M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

# Partycypacja interesariuszy w kształtowaniu polityki gospodarczej miasta

HUBERT PACHCIAREK<sup>1</sup>

DR

ALBERTO LOZANO PLATONOFF<sup>2</sup>

DR HAB., PROF. US

Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług

1 e-mail: h.pachciarek(at)wniez.pl

2 e-mail: alberto(at)lozano.net.pl

**Słowa kluczowe** polityka gospodarcza, partycypacja w zarządzaniu, współpraca

**Abstrakt** Skuteczne prowadzenie polityki gospodarczej wymaga podejścia partycypacyjnego, bazującego na współpracy władz lokalnych i lokalnych przedsiębiorców. Istniejące bariery współpracy mogą jednak w znacznym stopniu utrudniać takie współdziałanie. Rozwiązanie tego impasu stanowi wyłonienie facylitatora, pełniącego funkcję moderatora dyskusji pomiędzy zainteresowanymi stronami.

## Participation of stakeholders in the city economy policy development

**Keywords** economic policy, participative management, cooperation

**Abstract** Successful implementation of economic policies requires a participatory approach based on the cooperation of local authorities and local entrepreneurs. However, the existing barriers can significantly hamper such cooperation. The solution to this deadlock is to select a facilitator to act as a moderator for discussions between stakeholders.

## Wprowadzenie

Autorzy przyjęli definicję polityki regionalnej jako interwencjonizmu instytucji państwowych lub samorządowych w sferę gospodarki i społeczeństwa, przy zastosowaniu instrumentów pozostających w dyspozycji władzy, w celu zapewnienia rozwoju tego regionu i jego konkurencyjności (Wyszkowska, 2001–2002, s. 352). Konkurencyjność regionu jest natomiast rozumiana jako zapewnienie długotrwałej pomyślności regionu dzięki wykorzystaniu wewnętrznych zasobów, szczególnie w porównaniu do innych regionów (Łądzewska, 2013, s. 19). Podmiotem polityki są sprawujący władzę, do których należy zaliczyć władze samorządowe i państwowe, mogące

oddziaływać na decyzje lokalne bądź regionalne, pozostając ponad regionalnym układem władzy, jak również przedstawiciele instytucji oraz środowisk wpływowych, zdolnych do oddziaływania na władzę i decyzje przez nią podejmowane (Masik, 2010, s. 27) – mowa o interesariuszach regionalnych.

Kształtowanie polityki regionalnej wymaga podejścia kompleksowego, obejmującego trzy najważniejsze płaszczyzny: rozwój społeczny, rozwój gospodarczy oraz ochronę środowiska naturalnego (Wołowicz, Reško, 2012, s. 63). Ponieważ kluczowym obszarem zainteresowań autorów jest polityka gospodarcza na poziomie regionalnym, ta płaszczyzna polityki regionalnej będzie analizowana w dalszej części artykułu.

Regionalna polityka gospodarcza to świadoma działalność władz regionalnych zmierzająca do osiągnięcia specyficznych celów o charakterze społeczno-ekonomicznym, poprzez zmianę struktury materialnej i instytucjonalnej gospodarki z wykorzystaniem narzędzi przymusu politycznego i gospodarczego (Saar, 2011, s. 15). Andrzej Sztando zidentyfikował dziewięć obszarów realizacji polityki gospodarczej na poziomie regionalnym przez władzę samorządową, są to polityki: przestrzenna, budżetowa, ekologiczna, infrastrukturalna, komunalnej działalności gospodarczej, gospodarowania mieniem komunalnym, edukacyjna, wewnętrzna i zarządzania informacją (Sztando, 2005, s. 232–241). Należy jednocześnie podkreślić, iż regionalny rozwój gospodarczy jest efektem czynników zarówno o charakterze endogennym, jak i egzogennym. Na gospodarke regionalną wpływają uwarunkowania polityczno-prawne i ekonomiczne, kształtowane przez politykę państwa oraz instytucji międzynarodowych. Z drugiej strony, lokalne władze dysponują dość szerokim instrumentarium regionalnej polityki gospodarczej oddziałującej na wzrost gospodarczy w regionie, bogacenie się mieszkańców oraz rozwój przedsiębiorstw. Wykorzystanie tego instrumentarium jest zazwyczaj planowane w ramach strategii rozwoju regionalnego (Hącia, 2017, s. 126). Przedsiębiorstwa bowiem rozwijają się nie tylko ze względu na czynniki wewnętrzne, takie jak dostępność kapitału, przedsiębiorczość właścicieli, jakość organizacji oraz zarządzania itp., lecz również dzięki uwarunkowaniom lokalnym i regionalnym, wynikającym wprost z regionalnej polityki gospodarczej przy uwzględnieniu aspektów społecznych, geograficznych i kulturowych (Safin, 2002, s. 21–22).

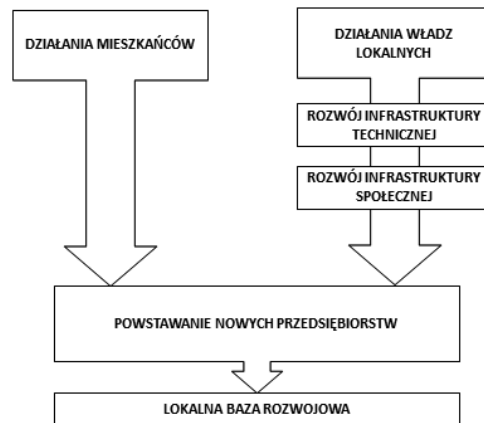
Ponadto kluczowe znaczenie z punktu widzenia skuteczności realizowanej regionalnej polityki gospodarczej ma zaangażowanie i udział sektora prywatnego. Ponieważ to przede wszystkim inwestorzy oraz przedsiębiorcy kreują wzrost gospodarczy poprzez powoływanie nowych przedsiębiorstw, kreowanie miejsc pracy, kształtowanie sieci kooperacji, promowanie regionu w ramach współpracy z innymi podmiotami rynkowymi w kraju i za granicą, podnoszenie jakości kapitału społecznego dzięki podnoszeniu ogólnego wykształcenia i kwalifikacji pracowników oraz kształtowanie kultury pracy. Ponadto są również płatnikami podatków stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego (Paczoski, 2010, s. 161). Dlatego w procesie kształtowania polityki gospodarczej, powinni uczestniczyć przedstawiciele świata biznesu, a polityka powinna być efektem konsensusu pomiędzy władzami regionalnymi a lokalnymi, środowiskiem przedsiębiorców a innymi interesariuszami regionalnymi. Ze względu na istniejące bariery współpracy, pomiędzy środowiskami władz samorządowych i biznesu, istotne może okazać się zaangażo-

wanie mediatora w postaci przedstawicieli nauki lub organizacji III sektora. Celem artykułu jest przedstawienie Rady Przedsiębiorców przy Fundacji Forum Gryf jako facylitatora współpracy przy kształtowaniu regionalnej polityki gospodarczej oraz wskazanie powodów, dla których takie podmioty są współcześnie potrzebne.

## Partycypacja w procesie kształtowania regionalnej polityki gospodarczej

Jak wspomniano, polityka regionalna służy rozwojowi regionu i podnoszeniu jego konkurencyjności. Należy podkreślić, że o ile rozwój lokalny, regionalny dotyczy wielu płaszczyzn, to jednak bazuje na gospodarce. Warunkiem koniecznym, w tym przypadku, jest „istnienie bazy rozwojowej, która pozwoli na zwiększenie przestrzennego wymiaru oddziaływania zlokalizowanych tam podmiotów gospodarczych” (Rzeszutko-Piotrowska, 2013, s. 161–162). Zatem władze regionalne, lokalne powinny uwzględniać w swojej działalności instrumenty współpracy z przedsiębiorcami, a podejście do wsparcia biznesu powinno mieć charakter systemowy, obejmując swoim zakresem podnoszenie konkurencyjności przedsiębiorstw i ich innowacyjności oraz rozwijanie i wspomaganie współpracy między przedsiębiorcami w postaci klastrów lub innych sieci współdziałania (Adamik, 2012, s. 111). Rozwój regionalny jest zatem wypadkową polityki władz oraz inicjatywy i aktywności przedsiębiorstw. Przedsiębiorcy natomiast postrzegają atrakcyjność regionu ze względu na lokalizację swojej działalności gospodarczej m.in. z perspektywy aktywności władz samorządowych w obszarze wspierania powstawania nowych przedsiębiorstw i rozwoju już istniejących (Adamik, 2012, s. 118).

Rysunek 1. Działania i podmioty mające wpływ na lokalną bazę rozwojową



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Saar (2011, s. 11).

Odnosząc się do powyższego rysunku, wskazać należy, że w rozważaniach na temat rozwoju gospodarczego nie można pominąć czynnika społecznego. Kapitał ludzki zlokalizowany w da-

nym regionie pozwala na lepsze bądź gorsze wykorzystanie szans rozwojowych, wynikających z warunków zewnętrznych lub kreowanych przez realizowaną politykę gospodarczą. Przedsiębiorczość mieszkańców, ich kompetencje zawodowe, zdolność do współpracy czy poziom wzajemnego zaufania będą decydowały o wzroście bazy rozwojowej. Jednocześnie na tę sferę intencjonalnie może oddziaływać polityka władz lokalnych, choć w tym przypadku jeszcze bardziej potrzebna jest zdolność do współpracy z interesariuszami, takimi jak: uczelnie, szkoły, organizacje pozarządowe, instytucje otoczenia okołobiznesowego, istniejące sieci współpracy.

Odpowiedzią na przedstawione powyżej wyzwania z zakresu współdziałania władz lokalnych i regionalnych z interesariuszami jest współcześnie partycypacja społeczna oznaczająca „udział członków społeczności w procesach decyzyjnych lub w korzystaniu z ekonomicznych efektów realizowanej polityki” (Gawroński, 2010, s. 145). Biorąc pod uwagę cel niniejszego artykułu, szczególnie interesująca jest partycypacja decyzyjna, co wynika z tego, że naturalną konsekwencją rozwoju gospodarczego jest korzystanie z jego owoców przez przedsiębiorców i właścicieli kapitału. Opracowanie oraz realizacja takiej polityki gospodarczej, która będzie sprzyjała rozbudowie bazy rozwojowej, wymaga jednak co najmniej konsultacji z przedstawicielami biznesu. Pożądanym modelem partycypacyjnym w tym przypadku jest współdecydowanie (współrzędzenie) oznaczające podejmowanie wspólnych, kompromisowych decyzji po uzyskaniu wielostronnej zgody (Gawroński, 2010, s. 148). Zastosowanie tak rozumianej partycypacji w kształtowaniu polityki gospodarczej pozwala na trafną identyfikację problemów gospodarczych, poszukiwanie akceptowalnych rozwiązań dla tych problemów, ograniczenie konfliktów wewnętrznych wśród interesariuszy, aktywizację społeczności i przedsiębiorców na rzecz realizacji założeń polityki gospodarczej, włączenie prywatnych zasobów majątkowych i intelektualnych do kształtowania bazy rozwojowej regionu, a także kształtowanie mechanizmów kontroli społecznej władz lokalnych i regionalnych (Szewczuk, Kogut-Jaworska, Ziolo, 2011, s. 78–79). Partycypacja społeczna jest jednocześnie jednym z głównych postulatów współczesnego zarządzania miastem. Koncepcja lokalnego współrzędzenia, opierającego się na wspólnym rozwiązywaniu problemów miasta przy współpracy władzy, przedsiębiorców i mieszkańców, pozwala na integrowanie celów strategicznych interesariuszy oraz interesów lokalnych (Danielewicz, 2013, s. 115).

Istotne jest również to, że współdecydowanie, w przypadku polityki gospodarczej, zapewnia znacznie wyższą akceptowalność ze strony biznesu dla podejmowanych przez władze decyzji. Natomiast akceptacja założeń i kierunków realizowanej regionalnej polityki gospodarczej jest kluczowym warunkiem jej skutecznego, jak również efektywnego wdrożenia (Szewczuk i in., 2011, s. 212).

## **Bariery we współpracy władz lokalnych i biznesu na przykładzie miasta Szczecin**

Rozwój przedsiębiorstw oraz kształtowanie warunków do powstawania nowych podmiotów rynkowych wymaga odpowiedniego nastawienia władz lokalnych (Adamik, 2012, s. 29). Jak pokazano na rysunku 1, władze lokalne odpowiadają za rozwój infrastruktury technicznej i społecznej,



co wymaga znacznych zdolności koordynacyjnych, wysokich kompetencji sprawujących władzę, a przede wszystkim dostępu do zasobów materialnych i intelektualnych, niezbędnych w projektach inwestycyjnych. Ukierunkowanie na współpracę z interesariuszami, ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorców i inwestorów, pozwala na korzystanie z ich prywatnych zasobów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, sieci współpracy, klastra czy zadań zleconych.

Zespół Badawczy „Integracja”, działający przy Katedrze Organizacji i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego, przeprowadził badania wśród przedsiębiorców, przede wszystkim właścicieli i menadżerów średnich i dużych przedsiębiorstw zlokalizowanych w subregionie szczecińskim (obszar metropolii szczecińskiej), na temat najważniejszych oczekiwań względem władz lokalnych. Pierwsze badania zostały zrealizowane w 2008 roku i ponowione w analogicznej formie w 2015 roku, co umożliwiło przeprowadzenie analizy porównawczej uzyskanych wyników. Badania prowadzone były przy wykorzystaniu kwestionariusza ankiety. Uzyskane wyniki zaprezentowano w poniższej tabeli.

Tabela 1. Wyniki badań oczekiwań przedsiębiorców

Najważniejsze oczekiwania przedsiębiorców w 2008 roku	Najważniejsze oczekiwania przedsiębiorców w 2015 roku
Prowadzenie ponadkadencyjnej polityki rozwojowej	Otwartość urzędników na współpracę z biznesem, przełamanie strachu
Profesjonalny urząd miejski	Wzrost dynamiki współpracy na linii urząd – biznes
Merytoryczny dobór urzędników	Promocja gospodarcza miasta
Współpraca z przedsiębiorcami i inwestorami	Rozwój kształcenia zawodowego w porozumieniu z biznesem
Kreowanie warunków współpracy	Rozwój współpracy na linii uczelnia – biznes w zakresie praktyk i staży
Wysoki poziom szkolnictwa	Lepsze skomunikowanie Szczecina z innymi miastami w Polsce i Europie

Źródło: opracowanie własne.

Zmiany oczekiwań przedsiębiorców, jakie można zaobserwować w tabeli 1, wynikają w dużej mierze z różnych uwarunkowań politycznych oraz gospodarczych Szczecina i okolic w 2008 oraz w 2015 roku. Podczas pierwszych badań najważniejsza była stabilizacja prowadzonej polityki gospodarczej, co wynikało z wysokiej rotacji władz lokalnych. Problem ten jest już jednak nieaktualny, stąd brak wskazań w tym zakresie podczas drugiej serii badawczej. Nowością w 2015 roku było natomiast oczekiwanie dotyczące poprawy warunków komunikacyjnych Szczecina z innymi dużymi ośrodkami w Polsce, jak i za granicą. Jest to efekt rozwoju przedsiębiorstw, które z czasem przestały funkcjonować tylko lokalnie i weszły na rynek krajowy, a także rynki zagraniczne. Z drugiej strony, oczekiwanie to było zgłaszane również przez menadżerów oddziałów zagranicznych przedsiębiorstw, co jest zrozumiałe z punktu widzenia warunków prowadzenia ich biznesu.

Problemem jednak w dalszym ciągu pozostaje jakość obsługi przedsiębiorców przez urzędników, zdolność do współpracy władz lokalnych z interesariuszami, jak i pomiędzy interesariuszami oraz poziom szkolnictwa i edukacji. W kolejnej części artykułu analizie został poddany

wątek współpracy urzędników i przedsiębiorców oraz powiązana z tym kwestia jakości obsługi przedsiębiorców i inwestorów.

Wytłumaczeniem problemu podejścia urzędników może być opracowanie Romana Batki, który w stylu postmodernistycznym stworzył metafory organizacji publicznej. Jest to zabieg znany w nauce o zarządzaniu od czasów publikacji *Obrazów organizacji* G. Morgana. Takie podejście umożliwia dynamiczne traktowanie organizacji, pozwala bowiem na dopasowanie właściwej metafory do organizacji w zależności od bieżących uwarunkowań. Dzięki temu menedżer może zastosować narzędzia właściwe z punktu widzenia konkretnej sytuacji. Roman Batko przygotował cztery metafory organizacji publicznej (2016, s. 189–207):

1. Golem – stwór powołany do życia przez ludzi, aby wspomagał rozwiązywanie ich ważkich problemów, wymyka się spod kontroli, stając się źródłem nowych trudności, wcześniej nieznanymi. Biurokracja powołana przez człowieka, aby zapewnić obiektywizm podejmowanych decyzji, rozrasta się tworząc nowe bariery: uczy urzędników konformizmu, wymusza podporządkowanie procedurom i przepisom, zabija kreatywność i ogranicza skłonność do zmian kształtując „wyuczoną nieudolność” biurokratów, wreszcie buduje w urzędnikach strach wynikający z wszechobecnej kontroli, doprowadzając do sytuacji, że urzędnik woli schować się za gąszczem przepisów niż starać się szukać rozwiązania problemu. Znamienne jest, iż według wyników badań z tabeli 1, w 2015 roku przedsiębiorcy wskazują jako istotny problem właśnie strach przed współpracą z urzędnikami.
2. Awatar – próby przywrócenia kontroli nad golemem przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii prowadzą do metafory awatara. Korzystanie z systemów informatycznych z założenia powinno usprawnić komunikację urzędu z petentami, przyspieszyć załatwianie spraw i wydawanie decyzji. Założenie maski nowoczesności na niewydolny system biurokratyczny raczej dodatkowo komplikuje proces załatwiania sprawy, niż w sposób istotny go upraszcza.
3. Midas – ta metafora stanowi odpowiedź na koncepcję New Public Management. Przełamanie siły Golema miało nastąpić poprzez urynkowanie usług publicznych, na czele urzędów stanęli profesjonalni menedżerowie z doświadczeniem biznesowym, masowo korzystający z metod i technik zarządzania znanych z korporacji. Podobnie jak w przypadku awatara, nowe podejście do biurokracji nie bazuje na radykalnych zmianach proceduralnych, instytucjonalnych czy strukturalnych. W większości przypadków na dotychczasową praktykę urzędniczą nałożono systemy ewaluacyjne ukierunkowane na ilościowe mierniki efektywności, które stały się celem samym w sobie, tworząc fikcję organizacyjną.
4. Złoty Cielec – jest to metafora uzupełniająca wcześniej opisane. W celu wykreowania poczucia wyjątkowości klasy biurokratycznej stworzono warunki, w których przedsiębiorca czy mieszkaniec staje się petentem, poruszającym się w skomplikowanym labiryncie procedur urzędowych, przepisów prawa, praktyk urzędniczych, co przekłada się bezpośrednio na labirynt korytarzy, gabinetów, konieczność spotkania się z określoną liczbą urzędników, których decyzja lub opinia zależy od uzgodnień i stanowiska kolejnych pracowników administracji.

Opracowanie Romana Batki wskazuje na kluczowe problemy we współpracy przedsiębiorców i inwestorów z urzędnikami, które w znacznej mierze pokrywają się ze wskazanymi przez badanych biznesmenów. Odpowiedzią na zidentyfikowane problemy w zakresie współdziałania urzędników i przedsiębiorców stanowi powołanie animatora w środowisku lokalnym, pełniącego funkcję facylitatora współpracy. Obszarem animacji powinno stać się zidentyfikowanie lokalnych zasobów, określenie celów i sposobów ich osiągnięcia, wynegocjowanie zaangażowania i poparcia lokalnych liderów oraz pozyskiwanie wsparcia z zewnątrz (Skawińska, Zalewski, 2009, s. 77). Animator musi mieć zdolność pozyskania zaufania i współpracy ze strony władz lokalnych oraz środowiska biznesowego. Facylitacja natomiast wiąże się z moderowaniem dyskusji pomiędzy zainteresowanymi stronami, budowaniem form współdziałania akceptowalnych przez zainteresowanych, pozyskiwaniem i udostępnianiem niezbędnych informacji, poszukiwaniem rozwiązań problemów i przełamywaniem barier współdziałania. Animatorem może stać się zatem zarówno uczelnia, organizacja otoczenia okołobiznesowego czy podmiot III sektora gospodarki.

### **Studium przypadku Rady Przedsiębiorców powołanej przy Fundacji Forum Gryf jako facylitatora współpracy pomiędzy władzami miasta Szczecin a środowiskiem lokalnego biznesu**

W 2015 roku z inicjatywy Fundacji Forum Gryf (celem powstałej w 2005 r. organizacji jest dynamizacja rozwoju społeczno-gospodarczego miasta Szczecina i okolic poprzez integrację liderów różnych środowisk zawodowych oraz inicjowanie i wspieranie projektów ukierunkowanych na rozwój regionalny) oraz pracowników Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego (w późniejszym okresie dołączyli również przedstawiciele innych uczelni), w porozumieniu z Prezydentem Miasta Szczecina oraz przedsiębiorcami ze Szczecina i okolic, została powołana Rada Przedsiębiorców przy Forum Gryf. Głównym celem rady jest dyskusja nad strategią rozwoju gospodarczego miasta Szczecin, a także szerzej: subregionu szczecińskiego oraz zadaniami, jakie stoją przed miastem i regionem w obszarze wdrażania polityki gospodarczej w najbliższym czasie. W działalność rady, oprócz inicjatorów, aktywnie włączyła się grupa ponad trzydziestu menedżerów oraz właścicieli średnich i dużych przedsiębiorstw, zlokalizowanych w obszarze subregionu szczecińskiego, a także Prezydent Szczecina wraz z podległymi mu urzędnikami, właściwymi z punktu widzenia zakresu spraw dyskutowanych podczas spotkań rady. W zależności od poruszanej tematyki do dyskusji zapraszani są przedstawiciele władz regionalnych i centralnych, a także reprezentanci innych środowisk zawodowych. Asumptem do uruchomienia takiej działalności były wyniki badań zaprezentowanych w tabeli 1 niniejszego opracowania oraz wieloletnie debaty w trakcie spotkań z cyklu Forum Gryf na temat niskiej zdolności do współpracy środowisk władz lokalnych, biznesu i nauki. Dlatego też przyjęto następujące cele:

- integrację przedstawicieli dużych i średnich przedsiębiorstw zlokalizowanych w subregionie szczecińskim – w praktyce wdrażania regionalnej polityki gospodarczej akcentuje się znaczenie sektora MŚP w rozwoju gospodarczym, jednocześnie pomija się duże podmioty z założeniem, iż same sobie poradzą, nie doceniając ich udziału w kreowaniu nowych

- miejsc pracy, kształtowaniu rynku dla sektora MŚP, czy budowaniu wartości dodanej w regionie,
- dyskusję merytoryczną nad wszechstronnym rozwojem gospodarczym subregionu szczecińskiego – pozyskanie akceptacji dla celów i kierunków polityki gospodarczej zwiększa zaangażowanie interesariuszy na rzecz jej realizacji oraz umożliwia podejmowanie projektów i zadań z wykorzystaniem zasobów prywatnych,
  - dyskusję merytoryczną na temat aktualnych problemów przedsiębiorstw – powszechna debata na temat barier rozwoju przedsiębiorczości, a także barier współpracy interesariuszy regionalnych uwrażliwia uczestników dyskusji na oczekiwania oraz cele poszczególnych stron.

Punktem wyjścia dyskusji była identyfikacja oczekiwań przedsiębiorców względem władz lokalnych. Następnie podjęto decyzje o formule dyskusji, gdzie moderatorem zostali przedstawiciele Forum Gryf oraz szczecińskiej nauki. Pozostali dyskutanci – ze środowisk władzy lokalnej i przedsiębiorców – zabierali głos w dyskusji na równych prawach. Zadaniem moderatorów było kontrolowanie dyskusji tak, aby żaden uczestnik nie dążył do zdominowania pozostałych uczestników, zmieniając otwartą dyskusję w dyskusję panelową. W ten sposób budowana była otwartość i zaufanie pomiędzy zainteresowanymi stronami. Do najważniejszych efektów należy zaliczyć zmianę podejścia urzędników do przedsiębiorców i inwestorów, co zbiegło się w czasie z wdrażaniem struktury projektowej do Urzędu Miasta Szczecin, współpracę przy kształtowaniu oraz wdrażaniu polityki gospodarczej oraz otwartość i zrozumienie dla możliwości, potrzeb, jak i ograniczeń, np. formalno-prawnych, poszczególnych stron dyskusji.

Zidentyfikowane w badaniach bariery współpracy, pomiędzy władzami lokalnymi a przedsiębiorcami, spowodowały konieczność wyłonienia facylitatora mobilizującego strony do podjęcia dyskusji. Podjęcie inicjatywy przez środowisko naukowe i pozarządowe umożliwiło uruchomienie projektu, który przyniósł nadspodziewanie pozytywne rezultaty. Stało się tak przede wszystkim ze względu na zdolność inicjatorów do pozyskania zaufania zarówno władz lokalnych, jak i środowiska przedsiębiorców, otwartości na rozwiązywanie problemów Prezydenta Miasta Szczecina oraz determinacji przedsiębiorców do przełamania impasu we współpracy na rzecz rozwoju gospodarczego.

## Podsumowanie

Rozwój gospodarczy wymaga zaangażowania podmiotów sektora publicznego i prywatnego. Bariery współpracy, opisane w niniejszym artykule na podstawie przeglądu literatury oraz przeprowadzonych badań, utrudniają jednak lub wręcz uniemożliwiają współdziałanie władz lokalnych i przedsiębiorców na rzecz wdrożenia regionalnej polityki rozwoju gospodarczego. Właściwym rozwiązaniem takiej sytuacji, szczególnie w świetle przedstawionego studium przypadku, wydaje się wyłonienie facylitatora współpracy, który może wywodzić się ze środowiska nauki lub sektora pozarządowego. Rada Przedsiębiorców powołana przy Forum Gryf we współpracy z uczelniami oraz w porozumieniu z władzami lokalnymi, a także przedsiębiorcami pełni taką funkcję od

dwóch lat, uzyskując efekty w postaci rosnącej zdolności do współpracy, otwartości i zaangażowania na rzecz dynamizacji rozwoju gospodarczego w subregionie szczecińskim.

## Bibliografia

- Adamik, A. (2012). *Współpraca małych i średnich przedsiębiorstw w regionie. Budowanie konkurencyjności firm i regionu*. Warszawa: Difin.
- Batko, R. (2016). Metafory organizacji publicznej. W: B. Glinka, M. Kostera (red.), *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Danielewicz, J. (2013). *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Gawroński, H. (2010). *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Hącia, E. (2017). Zarządzanie regionem nadmorskim w aspekcie wpływu turystyki na jego rozwój. *Studia i Prace WNEiZ US*, 48 (2), 125–136.
- Łązniewska, E. (2013). *Konkurencyjność regionalna w czasie i przestrzeni na przykładzie polskich regionów*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Masik, G. (2010). Typy polityki lokalnej. Przykład strefy suburbanizacji aglomeracji Trójmiasta. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1 (39), 26–47.
- Morgan, G. (1999). *Obrazy organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Paczoski, A. (2010). Prowadzenie polityki regionalnej wspierającej przedsiębiorczość prywatną. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 582, *Ekonomiczne Problemy Usług*, 48, 159–178.
- Rzeszutko-Piotrowska, M. (2013). Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego w polskich gminach. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 34, 159–178.
- Saar, M.A. (2011). *Jak samorzady lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości?* Warszawa: CeDeWu.pl, Wydawnictwo Fachowe.
- Safin, K. (2002). *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości w regionach o monokulturze przemysłowej*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu.
- Skawińska, E., Zalewski, R.I. (2009). *Klustry biznesowe w rozwoju konkurencyjności i innowacyjności regionów. Świat–Europa–Polska*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Szewczuk, A., Kogut-Jaworska, M., Ziolo, M. (2011). *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Sztando, A. (2005). *Obszary lokalnej polityki gospodarczej*. Wrocław: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 1083.
- Wołowicz, T., Reško, D. (2012). Strategia rozwoju gminy jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą. *Zeszyty Naukowe WSEI, Ekonomia*, 5 (2), 61–89.
- Wyszowska, D. (2001–2002). Polityka regionalna jako instrument podwyższania konkurencyjności polskich regionów. *Polityka Gospodarcza*, 5–6, 352–361.



# Procesy suburbanizacyjne a partycypacja wyborcza. Przykład miast na prawach powiatu Pomorza Zachodniego

KATARZYNA MOLSKA

MGR

Uniwersytet Szczeciński, Instytut Politologii i Europeistyki  
e-mail: k.molska(at)op.pl

**Słowa kluczowe** partycypacja wyborcza, suburbanizacja, wspólnota, wybory parlamentarne, wybory samorządowe

**Abstrakt** Celem niniejszego opracowania jest próba wykazania istnienia korelacji między procesem suburbanizacji a partycypacją wyborczą na Pomorzu Zachodnim. Na potrzeby niniejszego artykułu analiza została zawężona do miast na prawach powiatu, takich jak: Koszalin, Szczecin i Świnoujście oraz ich gmin ościennych. Przedstawienie analizy zmian w partycypacji wyborczej w wyborach samorządowych w latach 2002–2014 i zestawienie ich z wynikami wyborów do Sejmu i Senatu RP w latach 2001–2015 pozwoliło na próbę znalezienia odpowiedzi na pytanie: czy nowi mieszkańcy gmin ościennych dla miast na prawach powiatu definiują się jako community?

## Suburbanization processes and electoral participation. An example of cities with the rights of the poviat of West Pomerania

**Keywords** electoral participation, suburbanization, community, parliamentary elections, local government elections

**Abstract** The purpose of the paper is to demonstrate the existence of correlations between the process of suburbanization and electoral participation in Western Pomerania. For the purposes of this article, the analysis was narrowed to cities with county rights such as: Koszalin, Szczecin and Swinoujscie and their neighboring municipalities. Presenting an analysis of changes in electoral participation in municipal elections in the years 2002–2014 and compiling them with the results of the parliamentary and parliamentary elections in the years 2001–2015 will give an attempt to find an answer on question: are new residents of municipalities for cities with powiat status defined as “community”?



## Wprowadzenie

Badaniami zostały objęte lata 2001–2015, w których czterokrotnie miały miejsce wybory samorządowe oraz pięciokrotnie wybory do parlamentu RP. Taka cezura czasowa wynika z wprowadzenia nowego podziału administracyjnego Polski, który zaczął funkcjonować z dniem 1 stycznia 1999 roku (Ustawa, 1998). Stąd najbliższe tej dacie wybory do Sejmu i Senatu mające miejsce w 2001 roku oraz wybory samorządowe, które to, po raz pierwszy, po wprowadzeniu nowego trójstopniowego podziału terytorialnego kraju, odbyły się w 2002 roku. Zestawienie ze sobą tych dwóch rodzajów elekcji nie jest przypadkowe. Ma na celu wykazanie stopnia zainteresowania mieszkańców Koszalina, Szczecina i Świnoujścia oraz ich gmin ościennych wyborami, które w obu przypadkach miały wpływ na kształt sceny politycznej – w wydźwięku ogólnopolskim to wybory do parlamentu RP, natomiast w lokalnym – wybory samorządowe.

Zgodnie z teorią modernizacji, czynnikami odpowiadającymi za wyższy poziom partycypacji wyborczej są industrializacja i suburbanizacja. Przyczyniają się one do intensyfikacji kontaktów społecznych, a także do zmian w strukturach osiedleńczych. Taka forma modernizacji prowadzi do rozwoju klasy średniej, która to jest bardziej predysponowana do aktywnego uczestnictwa w polityce (Cześnik, 2007, s. 23). Teoria komunitariańska zakłada, że jednostka nie jest abstrakcyjnym indywiduum, lecz częścią otaczającej ją wspólnoty (*Encyklopedia PWN*).

Analiza oparta została między innymi na połączeniu trzech metod niereaktywnych: analizy treści, analizy danych statystycznych i analizy historyczno-porównawczej (Babbie, 2006, s. 342). Metody te są niezbędne w porównywaniu danych ze spisów ludności i zmian demograficznych w badanym czasie. Ułatwiły one znalezienie i zestawienie ze sobą danych świadczących o tym, jak i czy w ogóle dokonały się zmiany migracyjne na terenach miast: Koszalina, Szczecina i Świnoujścia oraz ich gmin ościennych. Analizie ilościowej zostały poddane wyniki dotyczące: wyborów, systemów głosowania i postaw politycznych. Metoda komparatystyczna pozwoliła zbadać, czy zaszła korelacja między partycypacją wyborczą a zjawiskiem suburbanizacji oraz porównać ze sobą różne rodzaje wyborów (Chodubski, 2004, s. 125–125).

Przyjmuje się hipotezę, że wraz ze wzrostem liczby mieszkańców gmin ościennych miast na prawach powiatu, wzrasta partycypacja wyborcza w tych gminach. Jednocześnie nasuwa się pytanie: czy nowi mieszkańcy gmin ościennych dla miast na prawach powiatu definiują się jako *community*?

Demokracja, według Roberta Dahla, zawiera dwa podstawowe wymiary – rywalizację i partycypację. Głosowanie w wyborach stanowi najpowszechniejszą i najbardziej podstawową formę aktywności politycznej (Blais, 2010, s. 237). Partycypacja wyborcza (fr. *participation électorale*) dostarcza informacji o przeciętnej intensywności uczestnictwa obywateli w wyborach i wyraża się procentowym stosunkiem liczby wyborców, którzy oddali głosy zarówno ważne, jak i nieważne, do liczby wyborców uprawnionych do głosowania (*Encyklopedia Politologii*, 2000, s. 114). Partycypacja wyborcza traktowana jest jako warunek realizacji demokracji uczestniczącej (zob. Dahl, 1995). Z kolei partycypacja polityczna ma określone cele działania, są to: cele społeczne i cele partykularne. Gdy jednostka decyduje się na podjęcie działań mających na celu wywarcie wpływu na politykę, a skutki tego będą odczuwalne jedynie dla niej

samej, rodziny czy grupy najbliższych sąsiadów lub przyjaciół, mówi się o celach partykularnych. Natomiast, kiedy działania te przeniosą się na większą grupę, np. zawodową czy społeczność lokalną, społeczność regionalną lub całe społeczeństwo, dotyczy to celów społecznych (Midler, 2008, s. 65–68).

Aktywność wyborcza wiąże się z przywilejem zrównania wszelkich rozwarstwień klas i warstw społecznych. Wszelkie badania potwierdzają jedynie, że uczestnictwo wyborcze powoli staje się przywilejem wyższych warstw społecznych, co prowadzi do nierównej reprezentacji. Niższa partycypacja wyborcza niższych warstw, struktur społecznych skutkuje brakiem możliwości spełnienia ich oczekiwań. Taka sytuacja prowadzi do nierównego politycznego wpływu (Cześnik, 2009, s. 3–5). Giovanni’o Sartori w *Teorii demokracji* jasno wskazuje, że „wybory nie wcielają linii politycznych, przesądzają raczej kto będzie je wcielał. Wybory nie rozstrzygają kwestii spornych; rozstrzygają raczej o tym, kto będzie je rozstrzygał” (1994, s. 142). Obywatele zapominają, że uczestnictwo w wyborach to często jedyna możliwość bezpośredniego udziału w demokracji. Nie można jednoznacznie stwierdzić, że wraz ze wzrostem wykształcenia wzrasta świadomość społeczna obywateli.

W trakcie prowadzonych badań nad partycypacją wyborczą mieszkańców województwa zachodniopomorskiego, zauważyć można pewną prawidłowość. Chodzi o zmiany w liczbie ludności w gminach ościennych miast na prawach powiatu. Nasunęło to pytania dotyczące korelacji między partycypacją wyborczą a zjawiskiem suburbanizacji, rozumianym jako decentralizacja obszarów zurbanizowanych<sup>1</sup>.

Można założyć, że zorientowanie w polityce jest pewnego rodzaju kosztem, którego wyborcy nie chcą ponosić, co pokazuje, że „można wszakże być bardzo wykształconym i pozostać swoim politycznym analfabetą” (Sartori, 1994, s. 139). W rezultacie prowadzi to do przyjmowania mechanizmów obronnych, które jawią się przyjmowaniem za własne narzuconych z zewnątrz postaw. Biorąc pod uwagę, na przykład, gwałtowny przyrost liczby mieszkańców należących do ludzi o najwyższych dochodach w województwie, którzy to w procesie migracji zmieniają gminę wiejsko-miejską lub wiejską w gminę o charakterze aglomeracyjnym prowadząc do dwóch procesów: zamykania zewnętrznego, polegającego na odseparowaniu się od świata zewnętrznego rdzennych mieszkańców i poczuciu utraty możliwości kształtowania swojego losu przez społeczność lokalną, co ma swoje odbicie między innymi w partycypacji wyborczej<sup>2</sup> oraz procesu zamykania wewnętrznego, związanego ze zdominowaniem społeczności lokalnej przez fale migracyjne nowych mieszkańców, którzy nie przejawiają zainteresowania rozwojem całej wspólnoty (Czysz-

1 Joanna Małek definiuje suburbanizację 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” (Małek, 2011, s. 433).

2 Rozwój nowoczesnego społeczeństwa przemysłowego wraz z towarzyszącymi mu procesami industrializacji, urbanizacji i wzrostem ruchliwości przestrzennej powoduje słabnięcie i zanikanie więzi łączących społeczności lokalne. Społeczności lokalne tracą swój charakter i przekształcają się w zbiorowości terytorialne. Jednostki, z których składa się zbiorowość terytorialna, bytują obok siebie oraz zaspokajają swoje potrzeby w obrębie tego samego obszaru geograficznego, ale nie muszą czuć się, i najczęściej nie czują, związane ani z nim, ani ze sobą nawzajem. Znacznie silniejsze są ich związki z ludźmi spoza układu lokalnego. Poza tym układem znajdują się też ich grupy odniesienia, nie bez znaczenia jest to, gdzie są one zlokalizowane (Szacka, 2003, s. 230).

kiewicz, Durka, 2016, s. 5–15). U podstaw tego leży konflikt, mający swoje początki w okresie, który nazywany jest procesem modernizacji rolnictwa, co w początkowej jego fazie skutkowało depopulacją wielu obszarów wiejskich. Na przestrzeni lat zaobserwowano trend, który pozwolił wypełnić lukę po miejscach zwolnionych przez wypadającą z rolnictwa ludność osobami przybywającymi na wieś, a poszukującymi na jej obszarze nie pracy, a możliwości odpoczynku, relaksu i kontaktu z przyrodą. Chodziło o poszukiwanie na obszarach wiejskich innych wartości. Na pierwszy plan wysunęła się nowa funkcja – rezydencjalna. Dzieje się to w zderzeniu z potrzebami oraz interesami tych, którzy wciąż jeszcze wykorzystują obszary wiejskie w celach uprawy i produkcji. To doprowadziło do pojawienia się problemu sprzeczności funkcji produkcyjnej oraz innych, coraz bardziej wyraźnych, funkcji obszarów wiejskich w konsekwencji konfliktu wśród różnych kategorii mieszkańców wsi. W konflikcie tym, w wielu przypadkach rolnicy utracili dominującą pozycję (Gorlach, 2004, s. 112–124).

Tabela 1 systematyzuje powyższe zmiany i wynikające z nich konflikty, jak również pokazuje zmiany, jakie się dokonały.

Tabela 1. Schemat rozwoju od wsi do metropolii

Wyszczególnienie	Epoka		
	Przednowoczesna	Nowoczesna	Ponowoczesna
Dominujący sektor gospodarki	rolnictwo	przemysł	usługi
Dominujący typ struktury społecznej	społeczeństwo stanowe	społeczeństwo klasowe	społeczeństwo grup interesu
Dominujący typ osadnictwa	wieś	miasto	metropolia
Procesy przestrzenne	przeciwieństwo wieś/ miasto	urbanizacja	metropolizacja
Sposób przemieszczania się	pieszy, konny	koleje, statek	samochód, samolot
Środki przekazu	druk	radio	telewizja, internet, multimedia

Źródło: Majer, Starosta (red.) (2004, s. 54).

Stosunki społeczne i zrzeczenia są rezultatem woli ludzi, która ich łączy i wiąże. Według Fredynanda Tönissa wola ta objawia się w dwóch postaciach: jako (1) „organiczna”; „naturalna” i (2) „arbitralna”. W odniesieniu do pierwszej, myśl jest związana z uczuciem i całością ludzkiego doświadczenia, a działanie będące jej wynikiem ma swoje źródło w wewnętrznej potrzebie. W drugim przypadku myśl oddziela się od uczucia i usamodzielnia, prowadzi to do osiągnięcia celów zewnętrznych. Obie leżą u podstaw stosunków społecznych, ale dotyczą stosunków innego rodzaju. Z woli organicznej rodzi się *Gemeinschaft* (wspólnota), z woli arbitralnej *Gesellschaft* (zrzeczenia, społeczeństwo) (Szacka, 2003, s. 225–226). Krystyna Skarżyńska w *Podstawach psychologii politycznej* zwraca uwagę na niezbędność wystąpienia konwersji: „Aby interes jakiejś społeczności (tak zwany interes wspólny) pobudził aktywność polityczną jednostki, musi stać się także jej subiektywnym interesem” (2002, s. 41). Niezbędna jest przynależność do jakiejś

zbiorowości, zajmującej najlepiej niewielki obszar lub najbliższe sąsiedztwo, aby do tego doszło (Skarżyńska, 2002, s. 42).

Społeczność lokalna jako *community*, może oznaczać, podobnie jak niemieckie *Gemeinschaft*, niemal każdą zbiorowość. George Hillary, czerpiąc z *Historii myśli socjologicznej* Jerzego Szackiego definiującej *community*, wyróżnił trzy zasadnicze cechy: terytorium, interakcję społeczną oraz istnienie trwałych więzi między członkami (2004, s. 596–597).

Badania prowadzone systematycznie przez Centrum Badań Opinii Społecznej, związane w tym przypadku z wyborami do Sejmu i Senatu, pokazują stopień zainteresowania respondentów udziałem w wyborach.

Tabela 2. Deklarowane zainteresowanie wyborami do Sejmu i Senatu w latach 2001–2015

Jesienią tego roku odbędą się wybory do Sejmu i Senatu. Czy Pan(i) osobiście interesuje się tymi wyborami?	Wskazanie respondentów według terminów badań (w %)									
	IX 2001		IX 2005		X 2007		VIII 2011		VIII 2015	
Zdecydowanie tak	19	59	13	56	21	65	22	54	25	61
Raczej tak	40		43		44		32		36	
Raczej nie	26	40	27	44	21	34	24	45	22	39
Zdecydowanie nie	14		17		13		21		17	
Trudno powiedzieć	1		0		1		1		0	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z cbos.pl.

Mimo deklarowanego wysokiego zainteresowania wyborami, trend partycypacji wyborczej nie był korzystny. Wraz ze zbliżaniem się terminu głosowania ubywało osób zamierzających uczestniczyć w wyborach parlamentarnych. Pod koniec sierpnia 2015 roku swój pewny udział w wyborach zapowiadało 60% ankietowanych. Było to o 5 p.p. mniej niż na początku lipca i aż o 8 p.p. mniej niż w czerwcu 2015 roku (CBOS, 2015a, s. 1–2). Co ciekawe deklarowana partycypacja wyborcza w okresie między czerwcem a wrześniem 2011 roku oscylowała między 56,2% a 60,7%, co w konsekwencji dało zbliżony wynik do deklaracji w 2015 roku (CBOS, 2011, s. 2). Ostatecznie w 2015 roku z możliwości oddania głosu w wyborach skorzystało 48,92% uprawnionych do głosowania.

W celu ukazania zmian w partycypacji wyborczej poniżej zostało przedstawione porównanie wszystkich rodzajów wyborów, które miały miejsce w latach 2000–2015.

Każdorazowo miasta na prawach powiatu w wyborach prezydenckich, parlamentarnych i do Europarlamentu osiągają partycypację wyborczą na wyższym poziomie niż ogólnopolska czy w województwie zachodniopomorskim. W wyborach samorządowych partycypacja mieszkańców Koszalina oraz Szczecina jest na niższym poziomie względem ogólnopolskiej i wojewódzkiej frekwencji. Miasto Świnoujście osiągnęło wynik zbliżony do partycypacji na Pomorzu Zachodnim, osiągając jednocześnie najwyższy wynik wśród miast na prawach powiatu.

Tabela 3. Zestawienie średniej partycypacji wyborczej mieszkańców dla województwa zachodniopomorskiego oraz miast na prawach powiatu w latach 2000–2015 (w %)

	Wybory			
	Prezydenckie*	Samorządowe	Parlamentarne	Europarlament**
Polska	53,58	46,94	48,12	23,08
Województwo zachodniopomorskie	50,25	43,52	44,91	20,47
Koszalin	57,26	39,37	53,17	26,75
Szczecin	56,49	36,96	52,84	27,50
Świnoujście	53,61	43,01	48,49	23,33

\* Na potrzeby niniejszej pracy do analizy frekwencji wyborczej w wyborach prezydenckich z 2005 i 2015 roku, wyniki z I i II tury zostały sprowadzone do jednej wartości, średniej arytmetycznej, która pozwoliła na usystematyzowanie osiągniętej frekwencji. Wyciągnięcie średniego wyniku dla obu tur nie wpływa na zmianę analizowanych wyników.

\*\* Wybory do Parlamentu cechują się mniejszą liczbą okręgów wyborczych (13), aniżeli liczba województw (16). W związku z tym na potrzeby wykonania zestawienia do porównania wszystkich elekcji, jakie miały miejsce od 2000 do 2015 roku, zostały policzone wartości frekwencji dla każdego z województw z osobna (na podstawie danych z [pkw.gov.pl](http://pkw.gov.pl)).

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

W badaniu CBOS z listopada 2014 roku dotyczącego rangi wyborów samorządowych i zainteresowania decyzjami władz różnych szczebli, 64% respondentów deklaruje, że to właśnie wybory samorządowe mają najwyższą rangę. Jak zaprezentowano w tabeli 3, nie przekłada się to na wyniki partycypacji wyborczej (CBOS, 2014a, s. 2). W badaniu CBOS z września 2014 roku, dotyczącego wyborów samorządowych, liczba deklarujących zarówno zainteresowanie, jak i udział w wyborach jest na podobnym poziomie: odpowiednio 44% i 46% respondentów (CBOS, 2014a, s. 1–3). Respondenci zapytani o wpływ, jaki mają na politykę ogólnopolską w badaniach prowadzonych między 1992 (91%) a 2014 rokiem (65%), byli zdania, że nie jest on zbyt duży. Ankietowani zapytani o to, czy mają wpływ na politykę swojego miasta w 2014 roku deklarowali, odpowiadali twierdząco; było ich o 9 p.p. więcej od osób uważających, że nie mają żadnego wpływu (CBOS, 2014b, s. 1–2).

W odniesieniu do procesów suburbanizacyjnych i towarzyszącej im migracji międzywojewódzkiej i wewnątrzwojewódzkiej, zestawiono wyniki partycypacji wyborczej dla miast na prawach powiatu i ich gmin ościennych województwa zachodniopomorskiego oraz zaprezentowano zmianę w liczbie ludności, jaka zachodziła na przestrzeni od 2001 do 2015 roku.

Pierwszym z omawianych miast na prawach powiatu jest Koszalin oraz gminy: Mielno, Będzino, Biesiekierz, Świeszyno, Manowo i Sianów. Miasto Koszalin od roku 2001 do 2010 odnotowało wzrost mieszkańców o 621 osób. W latach 2010–2015 zauważyć można zmniejszenie się liczby ludności o 1332 osoby. Nie ma to wyraźnego przełożenia na wyraźny wzrost czy spadek partycypacji wyborczej. Utrzymuje się trend ogólnopolski w postaci braku konsekwencji w udziale wyborców, polegający na pewnego rodzaju falowości w zakresie uczęszczania do urn wyborczych.

Tabela 4. Wybory parlamentarne w latach 2001–2015 i wybory samorządowe w latach 2002–2014. Zestawienie liczby ludności i wyników partycypacji wyborczej dla mieszkańców Koszalina i gmin ościennych

		2001	2002	2005	2006	2007	2010	2011	2014	2015
Koszalin	l.l.*	108 582	108 480	107 886	107 693	107 376	109 302	109 233	108 605	107 970
	p.w.**	50,49	35,99 –	43,93	38,31 –	61,08	40,78 31,48	55,21	42,67 40,46	55,11
Gmina Mielno	l.l.	4986	5021	5073	5087	5010	5092	5103	5082	5006
	p.w.	45,77	60,45 51,93	39,98	58,27 62,58	58,51	63,81 –	52,75	60,41 –	52,50
Gmina Będzino	l.l.	9080	9181	9265	9287	9324	8472	8505	8591	8576
	p.w.	41,57	48,22 –	30,59	44,84 41,75	45,98	43,78 –	38,94	39,91 –	38,86
Gmina Biesiekierz	l.l.	4735	4825	5346	5477	5637	6003	6144	6473	6556
	p.w.	39,42	50,42 50,60	34,89	54,99 –	52,77	51,96 –	49,10	52,92 –	48,69
Gmina Świeszyno	l.l.	5225	5332	5616	5617	5743	6386	6518	6741	6811
	p.w.	39,49	50,55 –	35,03	50,32 41,34	48,98	53,11 36,75	45,92	52,84 58,22	46,80
Gmina Manowo	l.l.	6399	6281	6315	6284	6325	6737	6809	6881	6836
	p.w.	41,58	50,09 44,96	32,71	47,21 –	50,85	50,83 –	47,44	49,19 –	46,25
Gmina Sianów	l.l.	13 081	13107	13 247	13272	13 277	13681	13 649	13734	13 757
	p.w.	39,48	53,18 39,99	33,32	49,66 41,64	43,54	52,94 –	38,98	55,36 –	40,76

\* l.l. – liczba ludności

\*\* p.w. – partycypacja wyborcza wyrażona w %

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

Gminami, które odnotowały największy wzrost w liczbie nowych mieszkańców są: Biesiekierz z liczbą 1821 osób i gmina Świeszyno z liczbą 1586. Analizując powyższe dane, zauważa się, że wraz ze wzrostem liczby mieszkańców zmienia się partycypacja wyborcza. W odróżnieniu od Koszalina wybory samorządowe cieszą się wyższym zainteresowaniem. W gminach Biesiekierz i Manowo można zauważyć pewną prawidłowość – jedynie w roku 2001 odbyły się drugie tury wyborów na wójtów. W pozostałych elekcjach wybory na stanowisko wójta rozstrzygały się już w pierwszej turze. W gminie Manowo nie odnotowuje się aż tylu nowych mieszkańców, jednak nie jest to omijany kierunek nowego osiedlania się – przybyło 437 nowych mieszkańców. Gmina Mielno jest wyjątkiem, ponieważ mimo niewielkiego napływu nowych mieszkańców może pochwalić się jedną z najwyższych partycypacji wyborczych w Polsce. Autorka określa to „fenomenem gmin nadmorskich”, które z wyborów na wybory utrzymują partycypację na bardzo wysokim poziomie. Być może jest to podyktowane możliwością głosowania, dzięki zaświadczeniom uprawniającym do oddania głosu w dowolnym miejscu Polski.

Drugim miastem na prawach powiatu jest Szczecin wraz z gminami ościennymi: Police, Dobra (Szczecińska), Kołbaskowo, Gryfino, Stare Czarnowo, Kobyłanka i Goleniów.

Tabela 5. Wybory parlamentarne w latach 2001–2015 i wybory samorządowe w latach 2002–2014. Zestawienie liczby ludności i wyników partycypacji wyborczej dla mieszkańców Szczecina i gmin ościennych

		2001	2002	2005	2006	2007	2010	2011	2014	2015
Szczecin	l.l.*	415 748	415 117	411 119	409 068	407 811	410 245	409 596	407 180	405 657
	p.w.**	47,58	32,15 31,81	45,00	42,85 35,85	61,43	37,47 25,82	55,37	35,38 25,77	54,85
Gmina Police	l.l.	41 241	41 232	41 416	41 486	41 566	42 091	42 093	41 745	41 618
	p.w.	42,44	36,38 30,75	36,15	43,00 –	54,56	44,23 –	48,66	41,13 –	49,85
Gmina Dobra (Szczecińska)	l.l.	9 060	9 522	11 892	12 756	13 822	16 584	17 511	20 144	20 866
	p.w.	40,84	59,91 –	43,13	49,34 –	64,52	42,97 –	63,02	41,59 –	61,79
Gmina Kołbaskowo	l.l.	7 474	7 739	8 595	8 980	9 499	10 758	11 020	11 829	12 108
	p.w.	34,36	38,97 –	34,37	49,64 35,21	55,70	52,00 34,64	49,13	45,14 –	52,36
Gmina Gryfino	l.l.	31 303	31 286	31 296	31 367	31 516	32 188	32 144	32 178	32 117
	p.w.	44,10	46,55 32,26	39,75	48,26 43,81	53,54	52,96 43,06	47,81	48,90 43,74	47,72
Gmina Stare Czarnowo	l.l.	3 848	3 885	3 885	3 890	3 832	3 853	3 867	3 861	3 844
	p.w.	37,78	68,69 52,49	32,59	61,73 55,62	47,36	66,30 61,05	39,84	64,42 64,26	40,86
Gmina Kobylanka	l.l.	3 177	3 289	3 626	3 692	3 826	4 442	4 614	5 057	5 190
	p.w.	35,32	61,34 55,12	36,12	58,68 48,81	55,02	57,45 –	51,15	57,24 49,25	54,92
Gmina Goleniów	l.l.	31 924	32 176	33 029	33 229	33 577	34 916	35 164	35 709	35 716
	p.w.	42,01	37,12 29,65	35,77	41,38 –	52,95	40,58 27,58	47,13	39,43 33,45	46,65

\* l.l. – liczba ludności

\*\* p.w. – partycypacja wyborcza wyrażona w %

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

Miasto Szczecin wpisuje się w trend dotyczący wyludniania miast. Zauważa się proces re-strukturyzacji przestrzennej, który wynika ze zmiany relacji pomiędzy miastami, rolnictwem i transportem. Miasto centralne (Szczecin) wskutek zmniejszonego przyrostu naturalnego, spadku atrakcyjności dla migrantów (Domański, 2002, s. 151–152) i odejścia od czynnika *homo oeconomicus* (Domański, 2006, s. 113–121) wyludnia się w tym przypadku znacznie, mówimy tu o liczbie około 11 tys. osób. Zauważalny jest trend zmniejszania się liczby ludności wiejskiej w stosunku do liczby ludności miejskiej na terenie gmin ościennych dla miasta Szczecin.

Najlepiej korelacje między zmianą liczby ludności a partycypacją wyborczą widać w gminie Dobra (Szczecińska). W okresie od 2001 do 2015 roku liczba ta osiągnęła blisko 12 tys. osób. Do rogatek miasta Szczecina przylega niemal cały powiat policki, warto więc wspomnieć również o mieście Police. Samo miasto w badanym okresie straciło na liczebności około 1,3 tys. osób. W tym samym czasie obszar należący do gminy Police, z wyłączeniem miasta, zyskał blisko 1,7 tys. nowych mieszkańców. Po przeciwnej stronie, w gminie Goleniów, widać odmienną sytuację. Miasto Goleniów utrzymuje swoją liczebność na jednakowym poziomie, nie wyludnia się,



a nawet przybyło 300 nowych mieszkańców. Zaś sama gmina stała się nowym domem dla ponad 3,5 tys. osób. Prawdopodobnie jest to spowodowane zlokalizowaniem w tejże gminie Goleniowskiego Parku Przemysłowego.

Kolejnym miastem na prawach powiatu poddanym analizie jest Świnoujście z przyległymi gminami ościennymi, takimi jak: Nowe Warpno, Stepnica i Międzyzdroje.

Tabela 6. Wybory parlamentarne w latach 2001–2015 i wybory samorządowe w latach 2002–2014. Zestawienie liczby ludności i wyników partycypacji wyborczej dla mieszkańców Świnoujścia i gmin ościennych

		2001	2002	2005	2006	2007	2010	2011	2014	2015
Świnoujście	l.l.*	41 861	41 542	40 933	40 819	40 871	41 475	41 516	41 276	41 152
	p.w.**	45,18	40,46 39,63	39,30	45,76 –	56,49	45,54 –	50,90	40,18 –	50,59
Gmina Nowe Warpno	l.l.	1 598	1 605	1 559	1 563	1 549	1 702	1 702	1 668	1 655
	p.w.	38,04	71,69 72,01	30,54	60,83 –	49,55	60,32 –	48,20	48,61 –	49,20
Gmina Stepnica	l.l.	4 677	4 651	4 657	4 752	4 762	4 945	4 902	4 851	4 801
	p.w.	31,84	56,18 56,87	29,33	47,70 –	38,11	49,39 –	35,06	41,63 –	34,00
Gmina Międzyzdroje	l.l.	6 591	6 565	6 495	6 464	6 514	6 731	6 699	6 583	6 543
	p.w.	42,92	50,96 39,71	37,78	46,45 –	52,84	46,41 –	46,91	45,05 –	45,35

\* l.l. – liczba ludności

\*\* p.w. – partycypacja wyborcza wyrażona w %

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

W badanym okresie w mieście Świnoujście ubyło 709 osób. Liczebność gmin ościennych Świnoujścia okazuje się utrzymywać na zbliżonym poziomie przez cały okres badania. Widoczny jest, podobnie jak w gminach: Manowo, Biesiekierz, Police i Dobra (Szczecińska), brak drugiej tury w wyborach na wójta.

Przyjęta hipoteza: wraz ze wzrostem liczby mieszkańców gmin ościennych miast na prawach powiatu, wzrasta partycypacja wyborcza w tych gminach, sprawdza się w całości jedynie w gminach ościennych miast na prawach powiatu, gdzie zwykła liczebności mieszkańców jest wyraźnie widoczna i stała. Zatem można mówić o korelacji między zjawiskiem suburbanizacji a partycypacją wyborczą. Z powyższej analizy wynika, że nowi mieszkańcy gmin ościennych chętniej głosują w wyborach ogólnopolskich niż w samorządowych. Powodowane to jest tym, że ich dotychczasowe grupy odniesienia pozostały na obszarze typowo miejskim. Obecność nowych mieszkańców znacząco przekłada się na wysokość partycypacji wyborczej (Czyszkiwicz, Durka, 2016, s. 1–18).

Obszar charakteryzowany w kategoriach społecznych w ekologii jawi się jako całość społeczno-przestrzenna. Podstawową jednostką struktury jest obszar naturalny. Homogeniczne terytorium, jakie daje się wyodrębnić w strefie peryferyjnej miasta, uformowane w sposób naturalny, bez świadomego, celowego działania z zewnątrz. Ma własne tradycje, standardy, obyczaje, co powoduje,

że dochodzi do wspomnianego konfliktu między nowymi mieszkańcami stref podmiejskich miast na prawach powiatu a rdzennymi mieszkańcami. To powoduje, że można poddać w wątpliwość definiowanie się nowych mieszkańców jako community. Z drugiej strony im mniejsza i bardziej zintegrowana grupa, tym większe szanse na identyfikację z nią, dostrzeżenie wspólnego dobra oraz dążenie do niego. Prowadzi to do większego zaangażowania w spory polityczne, a w konsekwencji do aktywności politycznej, jawiącej się właśnie partycypacją wyborczą (Cześniak, 2007, s. 24).

## Bibliografia

- Babbie, E. (2006). *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa: PWN.
- Blais, A. (2010). Frekwencja wyborcza. W: R.J. Dalton, H.-D. Klingemann (red.), *Zachowania polityczne*. T. 2. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- CBOS (2011). *Frekwencja wyborcza: deklaracje a rzeczywistość*. Warszawa, wrzesień 2011.
- CBOS (2014a). *Wybory samorządowe. Warszawa, wrzesień 2014* CBOS (2014a). *Ranga wyborów samorządowych i zainteresowanie decyzjami władz różnych szczebli*. Warszawa, listopad 2014.
- CBOS (2014b). *Przed wyborami samorządowymi*. Warszawa, listopad 2014.
- CBOS (2014c). *Więć Polska – stereotypy*. Warszawa, styczeń 2014.
- CBOS (2015a). *Decyzje wyborcze Polaków*. Warszawa, wrzesień 2015.
- CBOS (2015b). *Polacy o życiu na wsi*. Warszawa, luty 2015.
- CBOS (2015c). *Stosunek do demokracji*. Warszawa, grudzień 2015.
- Chodubski, A. (2004). *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Cześniak, M. (2007). *Partycypacja wyborcza w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Cześniak, M. (2009). *Partycypacja wyborcza Polaków*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Czyszkiewicz, R., Durka, W. (2016). Bariery endogenicznego rozwoju wspólnot gminnych. *Opuscula Sociologia*, 3, 5–19.
- Dahl, R. (1995). *Demokracja i jej krytycy*. Kraków: Znak.
- Domański, R. (2002). *Gospodarka przestrzenna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Domański, R. (2006). *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Durka, W. (2014). Struktury – kapitał społeczny – interesariusze. Badania nad zbiorowościami terytorialnymi na Pomorzu Zachodnim. *Przegląd Zachodniopomorski*, 4, 193–211.
- Gorlach, K. (2004). *Socjologia obszarów wiejskich, problemy i perspektywy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jałowicki, B. (2004). Metropolizacja. W: A. Majer, P. Starosta (red.), *Wokół socjologii przestrzeni*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Komunitaryzm*. W: Encyklopedia PWN. Pobrane z: <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/komunitaryzm;3924720.html> (28.12.2016).
- Kuciński, K. (1994). *Geografia ekonomiczna*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Małek, J. (2011). Historyczne i współczesne uwarunkowania procesów suburbanizacji. *Przestrzeń i Forma*, 16, 431–442.
- Midler, D. (2008). *Partycypacja polityczna w Internecie*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Sartori, G. (1994). *Teoria demokracji*. Warszawa: PWN.
- Skarżyńska, K. (red.) (2002). *Podstawy psychologii politycznej*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Skrzydło, W., Chmaj, M. (red.) (2000). *Encyklopedia Politologii. Ustroje państwowe*. T. 2. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Sobol, E. (red.) (1997). *Mały słownik języka polskiego*. Warszawa: PWN.
- Szacka, B. (2003). *Wprowadzenie do socjologii*. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Szacki, J. (2004). *Historia myśli socjologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Szczepański, J. (1969). *Socjologia. Rozwój problematyki i metod*. Warszawa: PWN.
- Szymańska, D. (2007). *Urbanizacja na świecie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ustawa z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Dz.U. 1998, poz. 603 z późn. zm.

# Bañska Bystrzyca – bastion partyjny i trampolina do sukcesu ogólnopaństwowego L'SNS w wyborach w 2016 roku?

KINGA WOJTAS

DR

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Wydział Nauk Humanistycznych i Społecznych  
email: kinga.wojtas(at)gmail.com

**Słowa kluczowe** Słowacja, wybory regionalne i parlamentarne, Partia Ludowa Nasza Słowacja (L'SNS), Martin Kotleba

**Abstrakt** W marcu 2016 roku skrajnie prawicowa Partia Ludowa Nasza Słowacja (Ľudová strana – Naše Slovensko – L'SNS) uzyskała 8,04% w wyborach do parlamentu. Organizacja ta, po delegalizacji w 2006 roku, odrodziła się w 2010 roku, a w 2013 roku jej lider – Martin Kotleba – zwyciężył w bezpośrednich wyborach na przewodniczącego samorządowego kraju (regionu) Bańska Bystrzyca. Celem niniejszego artykułu jest analiza roli regionu Bańskiej Bystrzycy jako bastionu partyjnego (terenu o wysokim poparciu dla ugrupowania) i jego znaczenia w osiągnięciu zaskakująco wysokiego wyniku w wyborach w 2016 roku.

## Banská Bystrica region – party bastion and source of the result of L'SNS in 2016 election?

**Keywords** Slovakia, regional and parliamentary election, People's Party Our Slovakia (L'SNS), Martin Kotleba

**Abstract** In March 2016 extreme right wing party Kotleba – People's Party Our Slovakia (L'SNS) received 8,04% of votes in parliamentary elections. After being banned in 2006, the organization was reestablished in 2010 and in 2013 its leader – Martin Kotleba – won direct regional election for the mayor of Banská Bystrica region. The aim of the article is to examine the role of Banská Bystrica region as a party bastion (the area characterized with high support for the organization) and its importance for surpassingly high result in 2016 election.

## Wprowadzenie

W marcu 2016 roku skrajnie prawicowa, a jak wskazują Grigorij Meseżnikow i Ol'ga Gyárfášová – neofaszystowska (Meseżnikow, Gyárfášová, 2016, s. 19), Partia Ludowa Nasza Słowacja (Ľudová strana – Naše Slovensko – L'SNS) uzyskała 8,04% poparcia w wyborach do słowackiej

Rady Narodowej. Organizacja ta, po delegalizacji kolejnych form jej funkcjonowania – w 2006 roku zdelegalizowano partię, natomiast w 2008 roku zdelegalizowano stowarzyszenie – odrodziła się w 2010 roku, a w 2013 roku jej lider – Martin Kotleba – zwyciężył w bezpośrednich wyborach na przewodniczącego samorządowego kraju (regionu) Bańska Bystrzyca (jednego z ośmiu jednostek o tym charakterze). Celem niniejszego artykułu jest analiza roli regionu Bańskiej Bystrzycy i odpowiedź na pytanie czy pełnił on rolę bastionu partyjnego (terenu o wysokim poparciu dla ugrupowania) i ukazanie jego roli w promocji partii – na tyle efektywnej, że poparcie dla L'SNS wzrosło z 1,33% głosów w wyborach parlamentarnych w 2010 roku i 1,58% w 2012 roku, do wspomnianego 8,04% (tab. 1). Czy zatem uzasadnionym jest stwierdzenie, że zwycięstwo w wyborach w 2013 roku stało się dla tej partii trampoliną do sukcesu w wyborach ogólnopństwowych? To drugie pytanie, na które próbuje odpowiedzieć niniejszy artykuł. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia ze względu na inne słowackie doświadczenia – w 1998 roku, wykorzystując popularność wynikającą ze sprawowania urzędu prezydenta Koszyc, Rudolf Shuster założył Partię Obywatelskiego Porozumienia (Strana občianskeho porozumienia – SOP), a w roku następnym został prezydentem Słowacji.

Odpowiedzi na postawione tezy poszukiwano poprzez analizę terytorialnego rozkładu preferencji wyborczych w wyborach regionalnych i parlamentarnych, postawiono także pytania o czynniki zwiększające poparcie dla tej partii, dotyczących wykorzystania zasobów będących w dyspozycji samorządu do organizacyjnego wzmocnienia ugrupowania, roli lidera w promocji partii czy znaczenia i strategii mediów w odniesieniu do tak skrajnej siły.

W pierwszej kolejności konieczne jest przedstawienie krótkiego zarysu kontekstu rywalizacyjnego w szeregach słowackiego systemu partyjnego oraz przedstawienie Martina Kotleby jako twórcy analizowanego ugrupowania.

Do 1998 roku słowacki system partyjny możemy za Paulem G. Lewisem określać mianem „przejściowego systemu partii hegemonistycznej” (Lewis, 2000, s. 132), bowiem do tego roku partia Vladimira Meciaru, Ruch na Rzecz Demokratycznej Słowacji (HZDS – Hnutie za demokratické Slovensko), uzyskiwała w wyborach powyżej 25% i konkurowała z wieloma mniejszymi partiami, które nie tworzyły spójnego bloku opozycyjnego. Wybory w 1998 roku stanowiły przełom – doszło do konsolidacji opozycji. Główne siły parlamentarne: Unia Demokratyczna (Demokratická únia – DÚ), Ruch Chrześcijańsko-Demokratyczny (Kresťanskodemokratické hnutie – KDH), Partia Demokratyczna (Demokratická strana – DS), Socjaldemokratyczna Partia Słowacji (Sociálnodemokratická strana Slovenska – SDSS) i Partia Zielonych (Strana zelených – SZS) utworzyły Słowacką Koalicję Demokratyczną (Slovenská demokratická koalícia – SDK). Stronę antymeciarowską wsparła też węgierska Partia Węgierskiej Koalicji (Strana maďarskej koalície – SMK). Ten bipolarny układ rywalizacji owocujący spójnością, w przestrzeni rywalizacji uległ dekonstrukcji po wyborach w 2002 roku, kiedy na scenę polityczną wkroczył Kierunek – Smer, kontestujący główny nurt rywalizacji politycznej (Wojtas, 2009, s. 205). Od 2006 roku możemy mówić o zmianie reguł rywalizacyjnych w słowackiej polityce – w miejsce ścierających się dwóch bloków weszły dwie mocne siły: centroprawica (SDKU i pozostałe partie koalicji antymeciarowskiej) i populistyczna, nacjonalistyczna lewica, tzw. pseudolewica (Smer)

oraz trzeci obóz nacjonalistyczny (Wojtas, 2017, s. 79). Można mówić więc o wzmocnieniu rywalizacji w układzie lewica–prawica (Gyarfašová, 2010, s. 67). L'SNS zaklasyfikować można do tej trzeciej grupy partii, do tej pory w parlamencie reprezentowanej przez Słowacką Narodową Partię (Slovenská národná strana – SNS).

Przedstawiając lidera i założyciela L'SNS, Martina Kotleby należy zwrócić uwagę, że jego aktywność polityczna trwa od 2003 roku, kiedy założył (zdelegalizowane po trzech latach) ugrupowanie Braterstwo Słowackie (Slovenská pospolitost – SP). Miał wtedy 26 lat. Kotleba ukończył studia pedagogiczne i ekonomiczne w Bańskiej Bystrzycy, gdzie pracował jako nauczyciel informatyki. Ze względu na głoszone poglądy (po protestach rodziców) został odsunięty od pracy z uczniami i zajął stanowisko administratora sieci komputerowej<sup>1</sup>. Życie prywatne, aktywność zawodową, a jak pokazała dalsza analiza, także działalność publiczną związał z Bańską Bystrzycą.

## Bastion partyjny

Na Słowacji funkcjonują dwa poziomy samorządu: istniejący od 1990 roku samorząd gminny i od 2001 roku – samorząd regionalny, czyli osiem krajów (VUC)<sup>2</sup>. Na poziomie municypalnym władzę sprawują wybierane w wyborach powszechnych i bezpośrednich organy: wójt (lub burmistrz) oraz rada gminy. Cechą charakterystyczną słowackich gmin jest ich wysoka liczba i związany z tym ich mały rozmiar. W 2016 roku Słowacja była podzielona na 2890 jednostek municypalnych, z czego 68% to gminy do tysiąca mieszkańców, z tego 43% do 500 obywateli (Spac, Sloboda, 2014, s. 6.).

Także prezydenci (w języku słowackim *župan* lub *predsedu*) krajów samorządowych wybierani są w wyborach bezpośrednich, bezwzględną większością głosów na czteroletnią kadencję. Wybory te charakteryzują się niskim poziomem uczestnictwa (w przeciwieństwie do wyborów gminnych) – średnia frekwencja, począwszy od pierwszych wyborów w 2001 roku, wynosiła w pierwszej turze 21,76% uprawnionych do głosowania, a 17,3% w drugiej turze<sup>3</sup>. Ze względu na wprowadzenie reform samorządowych w kilku etapach wybory gminne oraz regionalne nie odbywają się w tym samym czasie.

Wybory regionalne charakteryzuje, jak pokazują badania Marka Rybara i Petera Spaca, dotyczące kongruencji elektoratów na poziomie narodowym i regionalnym, wysoki poziom spójności – regionalne elektoraty nie głosują inaczej na poziomie ogólnopolskim (Rybar, Spac, 2017, s. 248). Zbieżność głosowania w wyborach dwóch poziomów służy tu jako podstawa do poszukiwania odpowiedzi na pierwsze postawione pytanie: czy region Bańskiej Bystrzycy to bastion partyjny L'SNS. Założenie to bowiem pozwala sformułować hipotezę, że zwolennicy L'SNS w wyborach regionalnych głosują na tę partię także w wyborach parlamentarnych, a zatem powinniśmy obserwować wyższe poparcie dla tego ugrupowania na tym obszarze. Bastion partyjny

1 <https://osobnost.aktuality.sk/marian-kotleba/>.

2 Istnieje też 79 powiatów, które stanowią pośredni poziom podziału administracyjnego państwa, ale nie są elementem samorządu (Swianiewicz, 2011, s. 17).

3 Obliczono na podstawie: [www.statistics.sk](http://www.statistics.sk).

będzie tu rozumiany jako „okręg wyborczy wyjątkowy z powodu preferencji politycznych jego mieszkańców. Preferencje te cechuje względna trwałość wyznawanych poglądów oraz wartości, co znajduje odzwierciedlenie w poparciu określonych partii politycznych. Z tego powodu w bastionie dominuje konkretne ugrupowanie, którego wyniki wyborcze znacznie odbiegają od średnich uzyskanych w innych okręgach” (Maj, 2012, s. 197). W odniesieniu do badanej partii, o dominacji można mówić jedynie w wyborach w 2013 roku, w pozostałych przypadkach możliwe są jedynie rozważania dotyczące wyższego poziomu poparcia dla niej w regionie poddanym badaniu, w stosunku do innych części państwa.

Można by zatem oczekiwać, że zgodnie z hipotezą, poparcie dla L'SNS w regionie Bańskiej Bystrzycy będzie spektakularnie wyższe w wyborach samorządowych. Tak jednak nie było. Na poziomie samorządowym Kotleba próbował trzykrotnie swoich sił, jednak bez efektu. Rok 2009 był istotny dla tego polityka, gdyż stanowił jego pierwszy test wyborczy od czasu delegalizacji jego poprzedniej partii – Braterstwo Słowackie (*Slovenská pospolitost* – SP) w 2006 roku. W 2009 roku w wyborach prezydenta VUC zdobył 13 629 głosów (10,03%), co dało czwarte miejsce. Rok później kandydował w wyborach na burmistrza Bańskiej Bystrzycy i poparło go tylko 828 osób (3,27%). Nie uzyskał także mandatu radnego w Bańskiej Bystrzycy w tych wyborach (Mesežnikov, Gyárfášová, 2016, s. 20). Mimo braku sukcesów, można jednak było zauważyć, że w regionie Kotleba cieszył się wyższym poparciem niż w mieście, z którego zresztą pochodził. Znaczące jest również to, że odbudowę swoje popularności i podwaliny pod nową partię rozpoczął od rodzinnego regionu.

Dopiero w interesującym nas 2013 roku, Kotleba w I turze wyborów na prezydenta regionu Bańska Bystrzyca zdobył 26 251 głosów (21,3%), a w drugiej 71 397 (55,53%). Było to jednak zwycięstwo lidera, a nie partii – był jej jedynym przedstawicielem, który uzyskał mandat – żaden inny kandydat L'SNS nie znalazł się w 49-osobowej radzie samorządowego kraju<sup>4</sup>. W wyborach do rady kraju Bańska Bystrzyca, L'SNS zdobyła łącznie 16 915 głosów, z czego 8678 także uzyskał Kotleba, który kandydował również na radnego (pozostałe głosy oddano na dwunastu członków L'SNS, którzy nie weszli do rady). Rezultat Kotleby stanowił najwyższy wynik wśród kandydatów wszystkich biorących udział w rywalizacji partii, którzy uzyskali mandaty radnych<sup>5</sup>. Żaden kandydat L'SNS nie zasiadł w radzie innego VUC. Oznacza to, że jedynym sukcesem L'SNS w wyborach w 2013 roku było zwycięstwo Kotleby.

Należy zauważyć, że samorządowy kraj Bańska Bystrzyca charakteryzował się niejednorodnym poparciem dla Kotleby w analizowanych wyborach. W niektórych obwodach uzyskał on poparcie wyższe od konkurenta Vladimira Maňki już w I turze wyborów na prezydenta VUC<sup>6</sup>. Taka sytuacja występowała jednak w marginalnej skali i dotyczyła kilku obwodów gmin Brezno, Pohronská Polhora czy Rimavska Sobota. Były to obwody z wyraźnymi skupiskami mniejszości romskiej (w 1,7 tys. Pohronskiej Polhorze mieszkało 150 Romów)<sup>7</sup>. W komisjach obwodowych gminy

4 [http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka9\\_en.html](http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka9_en.html).

5 [http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka8\\_en.html](http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka8_en.html).

6 [http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka18\\_en.html](http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka18_en.html).

7 <http://dennik.hnonline.sk/slovensko/538904-volila-som-mariana-kotlebu-na-protest>.



Bańska Bystrzyca, Kotleba uzyskał zdecydowanie lepszy wynik w wyborach do rady samorządowego kraju (często był kandydatem z największą liczbą głosów), niż w głosowaniu w I turze wyborów prezydenckich<sup>8</sup>. Można to traktować jako odbicie jego strategii kampanijnej (koncentrowała się ona na małych miejscowościach) lub odmiennego podejścia wyborców do głosowania na przewodniczącego regionalnej egzekutywy i jednego z 49 radnych. Natomiast w obwodach z wysokim odsetkiem mniejszości węgierskiej, Kotleba w I turze przegrał, zaś w II turze tereny te cechowała szczególnie niska frekwencja – Węgrzy nie wsparli żadnego z dwóch ścierających się kandydatów (Mikuš, Gurnák, Máriássyová, 2016, s. 58).

Wygrana Kotleby w II turze była niespodzianką. Oczekiвано, że zadziała logika mechanizmu eliminującego radykalnego kandydata w systemie wyborów większościowych z bezwzględną większością (*median voter theory*) – powinno zwyciężyć rozwiązanie odpowiadające umiarkowanemu, centrowemu wyborcy (Gregor, 2015, s. 236). Zgodnie z tą koncepcją, partie (kandydaci) dostosowują się do oczekiwań „wyborcy medianowego” (Black, 1958). Kotleba zdobył jednak 55,53% głosów, bez poparcia mediów, które nie wspierały jego kandydatury, wręcz nawoływały do bojkotowania go (jedynie dziennik SME i telewizyjny kanał TA3 wyłamały się) (Klůknavská, 2012, s. 151).

Szukając wyjaśnień jego sukcesu, należy podkreślić potencjał mobilizacyjny tego polityka. Kotleba skłonił do wzięcia udziału w II turze wcześniej niegłosujących oraz, co warto podkreślić, jego zwolennicy z I tury byli najbardziej zdyscyplinowaną grupą wyborców (Gregor, 2015, s. 248). Można zatem mówić o „efekcie Kotleby”. Polityk ten był równie efektywny w przyciąganiu wyborców pozostałych umiarkowanych partii SDKÚ, KDH, OĽ (Zwyczajni Ludzie – Obyczajni Ľudia; partia zmieniła nazwę na OĽaNO) oraz SaS (Wolność i Solidarność – Sloboda a Solidarita), jak jego rywal, wspierany przez rządzący Smer czy Maňkę. Warto podkreślić, że Kotleba zwiększył swoje poparcie między I i II turą o ponad 30% – z 21,3 do 55,53%<sup>9</sup>.

Mobilizacja ta była wynikiem antykorupcyjnego, ale przede wszystkim antyromskiego programu. Po delegalizacji jego poprzedniej organizacji *Slovenska Pospolitost* i utworzeniu nowej partii L'SNS w 2010 roku, Kotleba zrezygnował z programu opierającego się na promowaniu idei „Wielkiej Słowacji” czy silnego, narodowego państwa, na rzecz bardzo konkretnego i jednoznacznie konfrontacyjnego antyromskiego apelu (Klůknavská, 2015, s. 150). Dzięki temu ugrupowanie odniosło sukces i odróżniło się od okrzepłej i skupiającej polityków starszego pokolenia innej partii skrajnej prawicy, jaką była Słowacka Partia Narodowa. Zwycięstwo w regionie Bańskiej Bystrzycy w 2013 roku zagwarantował Kotlebie antykorupcyjny program ukierunkowany na osłabienie partii establishmentu, uwikłane w aferę Gorilla, która doprowadziła do przedterminowych wyborów w 2012 roku. L'SNS raczej nie mogła być beneficjentem środków pochodzących z zakazanych źródeł, ponieważ w okresie, którego skandal dotyczył najpierw była partią pozaparlamentarną, czyli bez wpływu na decyzje państwowe, którymi zainteresowani byli łamiący prawo donatorzy ugrupowań. Po delegalizacji jej atrakcyjność dla sponsorów jeszcze bardziej

8 [http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka18\\_en.html](http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka18_en.html).

9 [http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka5\\_en.html](http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka5_en.html).



się obniżyła. Do listy czynników próbujących wyjaśnić zwycięstwo Kotleby w wyborach w 2013 roku, należy dodać również rolę mediów. Po pierwsze, kampania przed wyborami w 2012 roku obfitowała w przyciągające uwagę opinii publicznej akcje antyromskie, podejmowane przez walczącą o powrót do władzy partię *Smer* Roberta Fica. Zgodnie z teorią Davida Arta (Kluknavská, 2012, s. 8), skrajna prawica potrzebuje mediów, by pokazać się jako legitymizowana i efektywna. Zatem wspomniana powyżej izolacja medialna Kotleby (2013) była rok wcześniej poprzedzona kampanią parlamentarną promującą kluczowe dla niej kwestie.

Po drugie, wspomnianie o Kotlebie – prezentowanie go w negatywnym świetle lub izolacja – wbrew tezie Arta, wskazującego, że krytykowanie ekstremizmu w mediach osłabia go, zadziałało odwrotnie. Stało się tak ze względu na wspomniany efekt uprawomocnienia zarówno kandydata, jak i prezentowanej przez niego narracji – dzięki temu antyromskość wkroczyła na salony. W konsekwencji, w badaniu ankietowym przeprowadzonym przez agencję Polis 24–28 listopada 2013 roku, na pytanie: „czy uważasz zwycięstwo Mariana Kotleby za oznakę rosnącego prawicowego ekstremizmu”, prawie połowa respondentów odpowiedziała „nie” (48,8%). Tylko 29,9% uznało ten wybór za wzrost tendencji ekstremistycznych (Kluknavská, 2015, s. 161).

Nie należy także zapominać o innych czynnikach, które przyczyniły się do zwycięstwa Kotleby. Warto tu wskazać specyficzną społeczną percepcję regionów jako szczybel decentralizacji, oceniany jako najbardziej „obcy”, gdyż granice regionów wyznaczono nie uwzględniając historycznych tożsamości (Spac, Rybar, 2017, s. 244). Dla Słowaków niezrozumiała pozostaje także logika koalicyjnych porozumień w ciałach prawodawczych (radach) na tym poziomie samorządu. Widoczne jest również wysokie upartyjnienie tych wyborów (Spac, Rybar, 2017, s. 240). Nieprzewidywalność porozumień koalicyjnych w VUC, jak wskazuje Spac i Rybar, ma swoje źródło także w ordynacji – w praktyce bowiem wybiera się indywidualnych kandydatów większością głosów w wielomandatowych okręgach (Spac, Rybar, 2017, s. 246). W konsekwencji na tym samym terenie, na dwóch poziomach samorządu (gminnym i regionalnym), może dochodzić do zawarcia odmiennych koalicji, co utrudnia obywatelom rozumienie mechanizmów podejmowania decyzji i przekłada się na oceny samorządu. Traci na tym poziom regionalny, gdyż gminny jest jedną z najlepiej ocenianych instytucji Słowacji – co ujawnia się we frekwencji w wyborach regionalnych, która jest tylko o parę punktów procentowych wyższa od uczestnictwa w wyborach europejskich<sup>10</sup>. W tych warunkach mobilizacja wokół kwestii romskiej, antyestablishmentowy populistyczny apel i efekt „świeżości”, mogły w II turze dać Kotlebie zwycięstwo. Warto tu bowiem zasygnalizować związek między niską frekwencją a wzrostem szans na sukces ugrupowań małych oraz skrajnych programowo (Hix, Marsh, 2007, s. 495–510). Szczególnie, gdy wzbogacimy go o refleksję dotyczącą specyfiki zachowań wyborczych w wyborach drugiego rzędu, charakteryzujących się m.in. wyższym poziomem głosowania zgodnie z naturalnymi preferencjami (a nie głosowania strategicznego), czego skutkiem, jak wskazuje Herman Schmitt, jest większe poparcie dla partii małych (Wojtasik, 2005, s. 254). Ten wątek, rzecz jasna, wymagałby osobnych badań i ze względu na rozmiar tekstu nie zostanie rozwinięty.

10 [www.statistics.sk](http://www.statistics.sk).

Wracając do stanowiącej cel artykułu weryfikacji hipotezy o regionie Bańskiej Bystrzycy jako bastionu partyjnego L'SNS, warto przyrzeć się także poparciu dla tej partii w wyborach parlamentarnych (tab. 1).

Tabela 1. Poparcie (%) dla L'SNS w wyborach do Rady Narodowej

VUC	Bańsko-bystrzycki	Bratysławski	Trnawski	Trenczyński	Nitrzański	Žyliński	Preszowski	Košzycki	W skali państwa	Liczba głosów
2010	2,18	0,64	0,89	1,09	1,03	0,93	2,08	1,79	1,33	33 724
2012	2,61	0,96	1,39	1,28	1,28	1,15	2,22	1,8	1,58	40 460
2016	10,46	4,72	6,88	8,73	6,8	9,77	9,44	7,82	8,04	209 799

Źródło: Na podstawie: [www.statistics.sk](http://www.statistics.sk).

Począwszy od pierwszych wyborów w 2010 roku, w których wystartowała partia Kotleby pod nazwą L'SNS, widoczne jest w badanym regionie minimalnie wyższe poparcie dla niej w stosunku do wyniku w skali państwa – w 2010 roku było to 2,18% wobec 1,33%, w 2012 roku – 2,61% wobec 1,58%, a w 2016 roku – 10,46% wobec 8,04%. Różnica ta kształtowała się więc na poziomie 0,85% w 2010 roku, 1,03% w 2012 roku, aż do 2,42% w roku 2016. Jedynie ostatni wynik można potraktować jako znaczący i łączyć go ze sprawowaniem funkcji prezydenta samorządowego kraju Bańska Bystrzyca przez Martina Kotlebę. Ze względu jednak na niewiele niższy poziom poparcia dla tej partii w regionie preszowskim, w którym to L'SNS także uzyskiwała wynik wyższy niż w skali całej Słowacji, z pewną ostrożnością należy podchodzić do traktowania regionu Bańskiej Bystrzycy jako bastionu tej partii.

W parlamentarnych wyborach w 2016 roku partia uzyskiwała największe poparcie w miejscach (obwodach) skąd pochodzili jej liderzy – dla Martina Kotleby i Jozefa Sásika była to Bańska Bystrzyca, ale mechanizm ten był także widoczny w Trnawie, a nawet w stołecznej Bratysławie. Najwyraźniej jednak wyższe poparcie dla L'SNS łączyło się z liczebnością mniejszości romskiej w danym okręgu (Kluknavska, 2012, s. 21) (tab. 2).

Tabela 2. Liczba osad romskich w krajach samorządowych w 2000 i 2013 roku

Rok	Bańsko-bystrzycki	Bratysławski	Trnawski	Trenczyński	Nitrzański	Žyliński	Preszowski	Košzycki
2000	110	11	37	12	24	8	250	168
2013	142	19	61	13	65	19	254	230

Źródło: Úrad splnomocnenca vlády... (2012, s. 21); Atlas rómskych komunit (2014, s. 15).

Największe skupiska Romów można odnaleźć w krajach samorządowych: preszowskim, korszycim i bańskobystrzyckim – przy czym ten ostatni, a koncentrujący uwagę niniejszego artykułu, nie był wcale rekordowym pod względem liczebności osad romskich – było ich ponad połowę mniej niż w preszowskim. Gdy przyjrzymy się skali poparcia dla L'SNS w poszczególnych regionach w wyborach parlamentarnych (tab. 1), zgodnie z hipotezą, stanie się widoczne, że w kraju Bańska Bystrzyca partia ta cieszyła się najwyższym poparciem. Nie była to jednak druzgocąca przewaga, która pozwalałaby mówić o bastionie partyjnym – zgodnie z definicją powinniśmy mieć do czynienia z dominacją partii. Należy zatem potwierdzić obserwacje Aleny Kluknavskej, że to bliskość społeczności romskiej rozstrzygała o głosowaniu na L'SNS oraz dodać, że związek Kotleby z Bańską Bystrzycą przekładał się na minimalnie wyższe poparcie dla jego partii w wyborach parlamentarnych przed i w 2016 roku w tym regionie. O skali personalizacji postrzegania L'SNS (nie tylko w regionie, z którego pochodził) świadczy liczba głosów preferencyjnych w skali Słowacji, uzyskanych przez tego polityka w ostatnich wyborach – 156 355 głosów (na partię zagłosowało 209 779 osób), co stanowiło 74,53% wszystkich preferencyjnych głosów L'SNS<sup>11</sup>.

Przyglądając się obszarom o najwyższym poparciem dla L'SNS w wyborach w 2016 roku i prezydenckich w samorządowym kraju Bańska Bystrzyca w 2013 roku, można zaobserwować ich częściową tożsamość – zachodziła ona w okręgach Brezno i Revuca. Co istotne, były to, zgodnie z zaobserwowaną zależnością, tereny o istotnym udziale mniejszości romskiej. W całym okręgu (powiecie) Brezno poparcie dla badanej partii wyniosło 14,5%. Najwyższe poparcie L'SNS uzyskała w obwodzie Pohronská Polhora – 23,33% głosów<sup>12</sup>. O nastrojach w ramach słowackiej części mieszkańców tej gminy świadczą wypowiedzi władz samorządowych z czasów, kiedy partia Kotleby nie brała jeszcze udziału w wyborach: „u nas jest spokój, sklepy są bezpieczne”, „chcieliśmy powołania stałego policyjnego komisariatu do spraw rasowych, ale w policji brakuje zasobów”<sup>13</sup>. Zauważyć można lęk przed Romami – burmistrz w rozmowie z dziennikarzami zapewniał o bezpieczeństwie, a jednocześnie sygnalizował potrzebę zwiększenia obecności sił porządkowych. Mieszkańcy Pohronskiej Polhory z kolei parę lat później tłumaczyli wsparcie dla L'SNS tym, że „są okradani przez Romów ze środków z pomocy społecznej”<sup>14</sup>. W największym mieście okręgu – Breznie – liczącym 20 tys. osób, mieszkało 2 tys. Romów, a 650 z nich tworzyło zwartą enklawę w mieście (Teliščáková, 2012) – tam partia Kotleby zdobyła 13,62% głosów. Z kolei w okręgu Revuca, w obwodzie Rakos poparło ją aż 31,66% wyborców. Należy podkreślić, że w okręgu Revuca znajduje się też miasto o najwyższym na Słowacji odsetku ludności romskiej – Jelsava, gdzie Romowie stanowią 40,1% (*Atlas rómskych komunit*, 2014, s. 16). Zatem w obwodach samorządowego kraju Bańska Bystrzyca, w których Słowacy spotykali się z romskimi sąsiadami widoczne było wspieranie „kotlebowców”. Warto jeszcze raz podkreślić, że w całym wyborczym okręgu bańskobystrzyckim, partia ta zdobyła 9,33% (w samym mieście

11 <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/en/data04.html>.

12 <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/sk/data02.html>.

13 <https://nasabystrica.sme.sk/c/1606089/polhorski-romovia-na-rabovacky-nie-su.html#axzz4INVIEsqv>.

14 <http://dennik.hnonline.sk/slovensko/538904-volila-som-mariana-kotlebu-na-protest>.

tylko 8,66%), co oczywiście było wynikiem wyższym niż ogólnokrajowy, natomiast także nie potwierdza hipotezy o bastionie partyjnym.

Najmocniej tę tezę osłabiają wyniki partii Kotleby w samorządowym kraju preszowskim (poparcie wyniosło 9,44%, zbliżone więc do Bańskiej Bystrzycy – 10,46%). Rezultaty te potwierdzają natomiast pozytywną korelację głosowania na L'SNS z wysokim odsetkiem mniejszości romskiej – w okręgu Kieżmarok partia ta zdobyła 13,32%, a w jednej z jego gmin – Hradisko – przekroczyła 30%<sup>15</sup>. Z kolei w Hanusovcach nad Topl'ou – gminie o najwyższym odsetku mniejszości romskiej w całym preszowskim VUC (24,9%) (*Atlas rómskych komunit*, 2014, s. 16) na partię Kotleby zagłosowało aż 27,32%<sup>16</sup>.

Natomiast w koszyckim VUC, gdzie badana partia uzyskała niższe poparcie niż w skali ogólnosłowackiej (7,82%), w okręgu Rožnava, w Dobszynie – drugiej pod względem odsetka ludności romskiej gminie (obwodzie wyborczym) Słowacji (36,8% Romów) – na Kotlebę zagłosowało 11,58% wyborców, co na tle wyników w krajach Bańska Bystrzyca i Preszów, stanowić może pewne zaskoczenie, ale przede wszystkim rodzić pytania o odmienną politykę władz regionu koszyckiego wobec mniejszości romskiej, sprawiającej, że rasistowski przekaz L'SNS nie trafiał na aż tak podatny grunt. To interesujące kwestie, które jednak nie mieszczą się w tematyce niniejszej analizy.

Z kolei w Samorządowym Kraju Žylińskim, gdzie nie odnajdujemy porównywalnych do wyżej analizowanych regionów koncentracji ludności romskiej (tab. 2), poparcie dla L'SNS także było wyższe niż w skali państwa – 9,77%. Natomiast w tym kraju widoczna była też przewaga Słowackiej Partii Narodowej, która w skali państwa uzyskała 8,6%, a w tym regionie 12,71%<sup>17</sup>, co zresztą nie było ewenementem – wieloletni lider tej partii, Jan Slota, przez 16 lat był burmistrzem miasta Žyliny<sup>18</sup>. W parlamentarnych wyborach w 2012 roku właśnie w Žylińskim kraju samorządowym partia Sloty uzyskała najwyższe poparcie – 28 915 głosów. Wyższe poparcie dla „kotlebowców” w regionie Žylińskim można łączyć z podatnością na narodową mobilizację – bowiem zarówno SNS, jak i L'SNS zwiększyły poparcie w tym regionie w porównaniu z rokiem 2012 – SNS do 45 748 głosów, a L'SNS z 4019 głosów<sup>19</sup> do 35 124 głosów<sup>20</sup>. Interesujące jest sprawdzenie, jakim poparciem cieszyło się ugrupowanie Kotleby w gminie o najwyższej liczbie mieszkańców romskich w całym regionie Žylińskim w Lipovskim Mikulaszu, gdzie żyje 1350 osób z tej grupy etnicznej. L'SNS uzyskała tam tylko 8,31%. W sąsiedniej gminie Benadikova natomiast już 16,2%<sup>21</sup>. Nie odnotowano na terenie regionu Žylińskiego obwodów, w których, tak jak w preszowskim czy w bańskobystrzyckim, 1/3 wyborów popierała neofaszystów.

15 <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/sk/data02.html>.

16 <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/sk/data02.html>.

17 <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/sk/data02.html>.

18 Jan Slota w 2013 r. został dyscyplinarnie pozbawiony członkostwa w partii – został oskarżony o kontakty seksualne z nieletnimi (<http://www.osobnosti.sk/osobnost/46>).

19 <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2012/sr/tab9obv.jsp@lang=sk.htm>.

20 <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/sk/data02.html>.

21 <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/sk/data02.html>.

Odpowiadając więc na pierwsze pytanie postawione w tym artykule – czy region Bańskiej Bystrzycy to bastion L'SNS, należy zauważyć, że w 2013 roku nie można było mówić o poparciu i sukcesie L'SNS – wygranym był Martin Kotleba, który został prezydentem. Był jedynym politykiem tej partii, który zdobył mandat w radzie regionu. W 2016 roku także jego nazwisko przyciągało do partii – o czym świadczy liczba preferencyjnych głosów (wyborcy mogąc zagłosować na listę partyjną lub na kandydata, wybierali opcję drugą i wskazywali Kotlebę). Zatem można mówić raczej o mateczniku Kotleby, a nie bastionie partii.

Wybory parlamentarne w 2016 roku pokazały z kolei wyraźny związek między poparciem dla L'SNS a obecnością skupisk mniejszości romskich – w trzech regionach samorządowych (Bańska Bystrzyca, Preszów i Koszyce), gdzie jest ich najwięcej, poparcie dla L'SNS było najwyższe – w niektórych obwodach powyżej 30% (wyjątek stanowiła Dobszyna). Bańska Bystrzyca wyróżniała się minimalnie wyższym poparciem dla „kotlebowców”, jednak nie była to różnica na tyle znacząca, by mówić o bastionie partyjnym, a bardziej o „efekcie Kotleby” w zakresie promocji partii, którego osobowość, jak pokazała dalsza analiza, nie była jedynym źródłem popularności i wyniku wyborczego w L'SNS w 2016 roku.

## Trampolina do wyborów parlamentarnych

Drugim pytaniem, na które próbuje odpowiedzieć niniejszy artykuł, to rola regionu oraz wyborów na prezydenta Bańsko Bystrzyckiego kraju samorządowego w 2013 roku dla zaskakującego rezultatu L'SNS w wyborach parlamentarnych w 2016 roku.

Warto wspomnieć o kluczowym dla tej kwestii wyniku badania kongruencji zachowań wyborczych na poziomie ogólnokrajowym i regionalnym – wyborcy na poziomie regionalnym nie głosują inaczej niż na poziomie ogólnopaństwowym (Rybar, Spac, 2017, s. 248).

Drugą przesłanką, która może służyć wyjaśnieniu sukcesu L'SNS w wyborach w 2016 roku jest poziom chwiejności wyborczej, charakteryzujący słowacki system partyjny. Szczególne znaczenie ma wysoki poziom chwiejności wyborczej typu A – wsparcia wyborców dla partii nowopowstałych, który w okresie 1989–2009 wynosił 50<sup>22</sup>. Był to, po Litwie (gdzie wartość ta wyniosła 56), najwyższy wynik wśród 21 przebadanych państw postkomunistycznych (Powell, Tucker, 2009, s. 131). Jednym słowem, Słowacy chętnie popierają ugrupowania nowe, na czym skorzystała L'SNS.

Bazując na przedstawionej charakterystyce poparcia dla tej partii w wyborach w 2013 roku i 2016 roku, można wysnuć następujące wnioski dotyczące znaczenia wygranych przez Martina Kotlebę wyborów prezydenckich dla późniejszego sukcesu parlamentarnego. Po pierwsze, prezydentura samorządowego kraju Bańska Bystrzyca dała Kotlebie i L'SNS legitymizację – uprawomocniła hasła programowe.

Po drugie, stanowiła poważny impuls organizacyjny – pozwoliła pierwszy raz wypełnić listy partyjne – w poprzednich elekcjach w 2006 roku (przed delegalizacją SP), w 2010 i 2012 roku Kotleba nie mógł skompletować list partyjnych – znalazło się na nich odpowiednio 57, 44, 70 osób

22 Dla porównania, wartość tego współczynnika dla Polski wyniosła 28.

(Kluknavská, 2012, s. 7). Dopiero w 2016 roku na listach L'SNS umieszczono 150 nazwisk (liczba równa składowi Rady Narodowej). Zatem partia uzyskała zdolność rekrutowania kandydatów, ale także mogła rozbudować swoją organizację partyjną. Dało to liderowi możliwość kontynuowania strategii promocyjnej, jaką przetestował w wyborach regionalnych, m.in. organizował marsze swoich zwolenników w małych miejscowościach, które nawiązywały do estetyki faszystowskich, tisowskich pochodów z okresu II wojny światowej (Žúborová, Borarosová, 2017, s. 39).

Po trzecie, wybory w Bańskiej Bystrzycy pokazały potencjał mobilizacyjny partii – Kotleba zachęcił do wzięcia udziału w II turze wcześniej niegłosujących oraz, co należy podkreślić, jego zwolennicy z I tury byli najbardziej zdyscyplinowaną grupą wyborców (Gregor, 2015, s. 248). Ten potencjał mobilizacyjny objawił się następnie w 2016 roku – 39,2% zwolenników L'SNS stanowili wyborcy niegłosujący w poprzednich parlamentarnych wyborach w 2012 roku. Także w grupie głosujących pierwszy raz partia ta była najpopularniejsza – głos na nią oddało aż 22,7% młodych ludzi (Fokus, 2016, za: Mesežnikov, Gyárfášová, 2016, s. 31).

Po czwarte, wybory w 2013 roku można potraktować jako rodzaj ostrzeżenia dla partii relevantnych – ujawniono bowiem antyelitarne nastroje społeczeństwa. Przypomnijmy, że zgodnie z teorią *median voter*, Martin Kotleba powinien przegrać jako reprezentant opcji ekstremistycznej; zamiast tego pokonał kandydata popieranego przez najmocniejsze partie systemu *Smer*, SDKÚ, KDH, OĽ i SaS. Szczególnie, że jego konkurent Vladimír Maňka w I turze zdobył aż 49,47% głosów<sup>23</sup>, był więc o krok od zwycięstwa.

Po piąte, zwycięstwo w tych wyborach dało Kotlebie dostęp do zasobów, które wykorzystywał dla promocji swojej partii – przede wszystkim do lokalnej prasy, współfinansowanej przez Bańską Bystrzycę (Žúborová, Borarosová, 2017, s. 39) – periodyk „Bystrický kraj” stał się właściwie gazetą partyjną, wychwalającą sukcesy L'SNS<sup>24</sup>. Mimo że pod względem zachowań wyborczych region Bańska Bystrzyca nie okazał się partyjnym bastionem, to Kotleba naruszając transparentność wydatkowania funduszy wspierał swoich popleczników, próbował cenzurować sztukę wstrzymując finansowanie teatru, budynek urzędu prezydenta VUC w praktyce zamienił w siedzibę partyjną<sup>25</sup>, a także jego decyzje personalne cechowały nepotyzm i stronniczość. Mimo tego stanowisko przewodniczącego VUC było bezprecedensową okazją do autopromocji (Mesežnikov, Gyárfášová, 2016, s. 19). A dzięki kryzysowi migracyjnemu, który wpływał na zachowania polityczne różnych aktorów w wyborach w 2016 roku, to, że Kotleba nie był dobrym prezydentem Bańskiej Bystrzycy, straciło siłę oddziaływania na opinię publiczną.

Po szóste, zaraz po wyborach w 2013 roku w bezprecedensowej skali lider L'SNS zaistniał w mediach – widoczny był tu efekt promocji ekstremizmu przez media, nawet, gdy pisały o L'SNS źle i krytykowały jego neofaszystowski oraz rasistowski program.

Nie można też nie dostrzegać czynników systemowych, które zaowocowały 8% poparciem dla tej partii w 2016 roku. Przede wszystkim należy tu podkreślić, że grunt pod ten sukces był

23 [http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka5\\_sk.html](http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka5_sk.html).

24 <http://www.naseslovensko.net/kategoria/nasa-praca/bbsk/>.

25 <https://www.tyzden.sk/casopis/27259/vodca-a-jeho-kraj/>.



przygotowywany na poziomie ogólnosłowackim – kampania wyborcza w 2016 roku obfitowała bowiem w apele i propozycje antyromskie. Rządzący, populistyczno-narodowo-socjalny *Smer* z Robertem Ficą na czele, także grał tą kartą. Można tu mówić o pewnym paradoksie – to *Smer*, wykorzystując temat Romów oraz migracji dla promocji własnej partii, wprowadzał tego rodzaju retorykę do mainstreamu, rozbudzał antyimigracyjne nastroje, co mimo medialnej izolacji L'SNS, dawało mu paliwo (Žúborová, Borarosová, 2015, s. 39). *Smer* wzmocnił więc L'SNS. Trzeba bowiem pamiętać, iż także przed wyborami w 2016 rok L'SNS był bojkotowany w mediach tradycyjnych. Media unikały również mówienia o partii, by nie otwierać puszkę Pandory. Jedynie stacja telewizyjna TA3 zaprosiła Kotlebę do debaty przedwyborczej (Žúborová, Borarosová, 2015, s. 37). To odium, z jakim wiązała się chęć głosowania na partię Kotleby sprawiło, że poparcie dla niej nie pojawiała się w sondażach – dopiero w lutym 2016 roku ośrodek Median.sk, odnotował chęć głosowania na nią na poziomie 3,4%<sup>26</sup>. Zatem jeszcze miesiąc przed wyborami nie zdawano sobie sprawy ze skali zainteresowania tą partią. Nie można też nie doceniać znaczenia mediów społecznościowych dla promocji tej partii, ale przede wszystkim kampanii bezpośredniej i *door to door* – sam Kotleba odwiedził 35 miejscowości i odwiedził około 6 tys. osób (Žúborová, Borarosová, 2015, s. 38).

## Podsumowanie

Nawiązując do definicji Przemysława Maja, mówiącej, że „w bastionie dominuje konkretne ugrupowanie, którego wyniki wyborcze znacznie odbiegają od średnich uzyskanych w innych okręgach”, stwierdzenie, że region Bańsko Bystrzycki to bastion L'SNS byłoby nadużyciem. Trzeba jednak zauważyć, że Kotleba pochodzący z Bańskiej Bystrzycy i będąc od 2003 roku elementem jej życia społeczno-politycznego, cieszył się pewną rozpoznawalnością oraz umiejętnie podsycił niechęć części Słowaków do mniejszości romskiej.

Martin Kotleba wykorzystał swoją prezydenturę oraz zasoby, do których uzyskał dostęp do budowy i promocji swojej partii. Trzeba pamiętać, że współczesne partie rzadko powstają oddolnie – widoczna jest rola jednostek lub centrum partyjnego w tym procesie. Dlatego w świecie spersonalizowanej polityki, uzyskanie dostępu do jednoosobowej i eksponowanej funkcji wykonawczej w jednym z ośmiu regionów, było nie do przecenienia. Istotne jest jednak, że nie przełożyło się to znacznie na skalę poparcia dla partii w regionie Bańskiej Bystrzycy wyborach parlamentarnych w 2016 roku. Jak zostało pokazane, poparcie (w skali znacznie przekraczającej wynik ogólnosłowacki), partia uzyskiwała w gminach o najwyższym odsetku mieszkańców romskich – nie był to wyłącznie region Bańskiej Bystrzycy, ale również gros obwodów przede wszystkim w regionie Preszowskim. Można było także wskazać obwody, w których związek ten był zdecydowanie słabszy, jak Liptowski Mikulasz w regionie Žylińskim. Podsumowując, czynnikiem najmocniej przekładającym się na poparcie dla L'SNS był nie tyle kontakt z członkami mniejszości romskiej, ale liczebność jej osad (tab. 2) – w regionie Bańska Bystrzyca w 2013 roku było ich 142, w Preszowskim – 254, a Koszyckim – 230. We wspomnianym Žylińskim (19 rom-

<sup>26</sup> <http://preferencie.teraz.sk/>.



szych osad) o poparciu dla L'SNS zaważyć mogły inne czynniki, takie jak tradycyjne wsparcie dla skrajnej prawicy.

Niniejsza analiza pokazała również, że negatywna prezentacja ekstremizmu w mediach wcale go nie osłabia, a z kolei bojkot pewnych partii i treści w mediach tradycyjnych nie musi skutkować zahamowaniem rozprzestrzeniania się ich wśród wyborców. W przypadku słowackich wyborów w 2016 roku skutkiem ubocznym tej medialnej strategii było ukrywanie przez wyborców swoich preferencji w badaniach sondażowych i zaskakujący wynik neofaszystów.

Konkludując, o ile w przypadku prezydenta Koszyc Rudolfa Schustera, region stał się trampoliną do urzędu prezydenta Republiki Słowackiej, to w odniesieniu do Martina Kotleby i regionu Bańskiej Bystrzycy uznać można, że niewątpliwie wybory w 2013 roku służyły promocji ugrupowania oraz wzmocniły organizację partyjną. To jednak kontekst sytuacji wewnętrznej na Słowacji (przyzwolenie na antyromski apel) oraz międzynarodowej (kryzys uchodźczy) stanowiły poważne wzmocnienie partii, która podstawy swojego programu widzi w „wylimitowaniu pasożytów społecznych i cygańskiego terrorku” (Volebný program, 2016).

## Bibliografia

- Atlas rómskych komunit na Slovensku 2013 (2014)*. Bratislava: Regionálne centrum Rozvojového programu OSN Pre Európu a Spoločenstvo nezávislých štátov v Bratislave, UNDP.
- Ban, A. (2015). *Vodca a jeho kraj*. Pobrane z: <https://www.tyzden.sk/casopis/27259/vodca-a-jeho-kraj/> (11.06.2017).
- Black, D. (1958). *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gregor, K. (2015). Who are Kotleba's Voters? Voters' Transitions in the Banská Bystrica Region in 2009–2014. *Sociológia*, 47, 235–252.
- Gyarfášová, O. (2010). Slovenské parlamentné voľby 2010: nacionálna agenda na ústupe? *Stredoevropské politické studie*, XIII/1, 65–84.
- Hix, S., Marsh, M. (2007). Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections. *Journal of Politics*, 69 (2), 495–510.
- <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2012/sr/tab9obv.jsp@lang=sk.htm> (21.06.2017).
- <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/en/data04.html> (10.05.2017).
- <http://preferencie.teraz.sk/> (24.05.2017).
- <https://osobnost.aktuality.sk/marian-kotleba/> (13.09.2017).
- [http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka18\\_en.html](http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka18_en.html) (9.05.2017).
- [http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka5\\_en.html](http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka5_en.html) (9.05.2017).
- [http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka8\\_en.html](http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka8_en.html) (9.05.2017).
- [http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka9\\_en.html](http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka9_en.html) (9.05.2017).
- <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/sk/data02.html> (18.06.2017).
- <http://www.naseslovensko.net/kategoria/nasa-praca/bbsk/> (21.06.2017).
- Kluknavská, A. (2012). Krajne pravicové strany v parlamentných voľbách 2012 na Slovensku, *Rexter*, 1, 1–35.
- Kluknavská, A. (2015). A Right-wing Extremist or People's Protector? Media Coverage of Extreme Right Leader Marian Kotleba in 2013 Regional Elections in Slovakia. *East European Journal of Society and Politics*, 1, 147–165.
- Kostelanský, L. (2013). *Volila som Mariana Kotlebu na protest*. Pobrane z: <http://dennik.hnonline.sk/slovensko/538904-volila-som-mariana-kotlebu-na-protest>, (23.06.2017).
- Kyselová, A. (2003). *Polhorski Rómovia na rabovačky nie sú*. Pobrane z: <https://nasabystrica.sme.sk/c/1606089/polhorski-romovia-na-rabovačky-nie-su.html#axzz4INVIEsqv> (21.06.2017).
- Maj, P. (2012). Województwa Podkarpackie i Zachodniopomorskie: bastiony Prawa i Sprawiedliwości i Platformy Obywatelskiej. W: A. Pawłowska, Z. Rykła (red.), *Region i regionalizm w socjologii i politologii*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

- Mesežnikov, G., Gyárfášová, O. (2016). *Súčasný pravicový extrémizmus a ultranacionalizmus na Slovensku: Stav, trendy, podpora*. Bratislava: IVO.
- Mikuš, R.D., Gurňák, D., Máriássyová, A. (2016). Analýza volebnej podpory Mariána Kotlebu ako reprezentanta krajnej pravice v krajských voľbách 2013. *Sociológia*, 48, 48–70.
- Lewis, P.G. (2000). *Political Parties in Post-Communist Eastern Europe*. London: Routledge.
- Powell, E.N., Tucker, J.A. (2009). Revisiting Electoral Volatility in Post-Communist Countries: New Data, New Results and New Approaches. *British Journal of Political Science papers.ssrn.com*, 123–147. DOI:10.1017/S0007123412000531. (24.05.2017).
- Rybar, M., Spac, P. (2017). Slovakia: The Unbearable Lightness of Regionalization. W: A.H. Shake (red.), *Regional and National Elections in Eastern Europe. Territoriality of the Vote in Ten Countries*. Palgrave Macmillan, UK.
- Spac, P., Sloboda, D. (2014). *Municipalizácia, volebný systém a možnosti participácie v miestnej samospráve na Slovensku*. Piestany: Komunalne vyskumne a poradenske centrum.
- Swianiewicz, P. (2011). Empiryczna typologia systemów samorządowych w krajach Europy. *Samorząd terytorialny*, 11, 5–21.
- Teliščáková, D. (2012). Napäté vzťahy s Rómami chcú riešiť prácou a bývaním. *Pravda*, 5 czerwca.
- Wojtas, K. (2009). Slowacka partia Smer – źródła sukcesu. *Studia Politologiczne*, 13, 202–215.
- Wojtas, K. (2017). Partie etniczne Europy Środkowej w wyborach parlamentarnych i lokalnych. Etnicyzacja systemów partyjnych? W: M. Drzonek, M. Musiał-Karg, A. Wołek (red.), *Ćwierć wieku polityki lokalnej w Europie Środkowo-Wschodniej*. Kraków: Akademia Ignatianum, Wydawnictwo WAM.
- Wojtasik, W. (2005). *Drugorzędność wyborów samorządowych w teorii i badaniach empirycznych*. Pobrane z: researchgate.net (15.05.2017).
- Volebný program politickej strany*. Pobrane z: <http://www.naseslovensko.net/kategoria/nasa-praca/bbsk/> (13.04.2017).
- Žuborová, V., Borárosová, I. (2017). The Myth of the Angry Voters: Parliamentary Election in Slovak Republic. *Slovak Journal of Political Sciences*, 17 (1), 34–48.



