

Acta Politica Polonica

nr 4/2017 (42)

(dawne Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego
Acta Politica)

Rada Naukowa

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

Redaktorzy naukowi

Janusz Mieczkowski, Maciej Drzonek

Redaktor numeru

Janusz Mieczkowski

Redaktorzy tematyczni

lista dostępna na stronie www.wnus.edu.pl/ap

Redaktor statystyczny

Andrzej Dąbrowski

Redaktor językowy

Klaudia Dąbrowska

Korekta

Maria Kabata

Recenzenci

lista dostępna na stronie: 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, 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. 7,5. Ark. druk. 7,8. Format B5. Nakład 56 egz.

Spis treści

Michał Fijałkowski

- Transfery poselskie jako źródło nowych inicjatyw politycznych /
Parliamentary party switching as a source of new political initiatives 5–15

Robert Alberski

- Jak wybierać rady średnich i dużych miast? /
How to elect councils of medium and large cities? 17–31

Adam Ilciów

- W poszukiwaniu *smart* obywatela. Analiza realizacji koncepcji *smart city* w Polsce /
In the search of smart citizen. Analysis of the implementation
of smart city idea in Poland 33–45

Bartosz Mazurkiewicz

- Marketing polityczny – skuteczne narzędzie w prezydenckich kampaniach wyborczych
kandydatów niszowych? / Political marketing – an effective tool
in the presidential election campaigns of candidates niche? 47–55

Jerzy Jureczko

- Referenda odwoławcze organów wykonawczych w Polsce w latach 2006–2017.
Realny wpływ czy fikcja? Analiza wybranych przypadków / Referenda of executive
appeals in Poland in 2006–2017. Real influence or fiction? Analysis of selected cases 57–72

Mateusz Filipiak

- Kandydaci Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej w wyborach
prezydentów miast – znaczenie regionalizacji preferencji / Candidates of Law
and Justice and Civil Platform in city presidential elections –
importance of regionalization of preferences 73–82

Łukasz Tomczak

- Organizacje pozarządowe na samorządowej scenie politycznej. Przykład powiatów wojew-
ództwa zachodniopomorskiego / Non-governmental organizations
on the local political scene. The example of administrative districts
of the West Pomeranian Voivodeship. 83–93

Przemysław Szymański

- Rola komitetów partyjnych i niepartyjnych w kreowaniu burmistrzów i prezydentów
miast – przykład województwa zachodniopomorskiego / The role of party
and non-party committees in the creation of mayors and presidents
of cities – an example of the West Pomeranian Voivodeship 95–104

Mariusz Brzostek

Rada osiedla jako element partii politycznych na przykładzie rad osiedli Szczecina /
The housing estate council as an element of political parties on the example
of Szczecin housing councils

105–116

Janusz Mieczkowski

Implikacje realizacji zasad ochrony praw mniejszości w wymiarze krajowym
i regionalnym (zachodniopomorskim) / Implications of the implementation
of the principles of protection of minority rights in the national
and regional dimension (West Pomeranian)

117–123

Transfery poselskie jako źródło nowych inicjatyw politycznych

MICHAŁ FIJAŁKOWSKI
MGR

Uniwersytet Opolski, Wydział Nauk Społecznych
e-mail: michal.fijalkowski01@gmail.com

Słowa kluczowe transfery międzyklubowe, partie parlamentarne, rozłamy partyjne

Abstrakt Partie polityczne – zgodnie z klasycznym ujęciem M. Duvergera – powstają według wewnętrznego i zewnętrznego trybu. Celem niniejszego artykułu jest analiza powstawania partii politycznych w Polsce zgodnie z pierwszym trybem (wewnętrznym), wykorzystując do tego koncept „transferu parlamentarnego”, tj. zmian przynależności klubowej posłów skutkujących powstaniem nowej partii politycznej.

Parliamentary party switching as a source of new political initiatives

Keywords party switching, parliamentary parties, party cleavages

Abstract According to classic approach of M. Duverger, political parties are formed internally and externally. The following paper's aim is to analyze the emerge of political parties in Poland according to the first of the listed courses (internal) by using the concept of parliamentary party switching, which results in formation of new political parties.

Wprowadzenie

Rozpoczęta w 2015 roku VIII kadencja Sejmu jest czwartą z kolei, w której zwycięsko z batalii wyborczej wychodzi jedna z dwóch partii – Platforma Obywatelska (PO) lub Prawo i Sprawiedliwość (PiS). Skłania to część komentatorów do formułowania tezy o umacniającym się duopolu tych ugrupowań w polskim systemie partyjnym¹. Niektórzy sugerują również kartelizacyjne

1 Taki stan rzeczy sugerowali m.in. Filip Ilkowski i Tomasz Żukowski w Polskim Radiu po wyborach samorządowych w 2014 roku. Żukowski wskazywał na rosnącą rolę wspomnianych dwóch partii, stwierdzając jednocześnie, że znaczenie mniejszych ugrupowań „wyraźnie słabnie, oni się rozmagnesowują i spora część wyborców lewicowych w związku z tym wybiera inne formacje, czy Platformę, czy to PiS również”. Ilkowski zaznaczył: „(...) natomiast jeżeli chodzi

tendencje zachodzące w ramach polskiego systemu partyjnego (Szczurbiak, 2001, s. 441; Herbut, 2002, s. 100–101). Tezy te są słuszne tylko częściowo, przede wszystkim w odniesieniu do systemowych rozwiązań, które sprzyjają partiom silniejszym (progi wyborcze, system finansowania partii, dostęp do mediów) (Ustawa, 2011; Ustawa, 1997). Podstawową słabością tezy o „zamykaniu” się polskiego systemu partyjnego jest to, że od „wielkiego trzęsienia ziemi”, jakim dla polskiej sceny politycznej były wybory 2001 roku, system ten mimo wszystko podlega dynamicznym zmianom. Pomimo formułowanych już w latach 90. XX wieku wniosków o „samoreplikowaniu się” polskich partii politycznych, czyli dominacji partii powstałych w wyniku podziałów parlamentarnych (Chmaj, Sokół, Żmigrodzki, 1999, s. 32–33), sytuacja, z jaką mamy do czynienia po 2001 roku pokazuje, że wiele formacji powstających poza parlamentem zyskuje status ugrupowań relewantnych. Takimi przykładami są Ruch Palikota, Kukiz’15 czy Nowoczesna.

Przypomnijmy, że typologia powstania partii, z podziałem na wewnętrzny (internally created parties) i zewnętrzny tryb (externally created parties) zaproponowana została w klasycznym już dziele Maurice’a Duvergera (Duverger, 1967, s. xxiv–xxxvi).

W niniejszej analizie skupiono uwagę na pierwszym z trybów powstawania partii – wewnętrznym. Warto podkreślić, że Duverger nie uteoretyzował ani nawet nie rozwinął swojej typologii (poświęcając jej kilka stron we wstępie swego dzieła), stąd też przyjmowany on jest w środowisku naukowym nieco intuicyjnie. Analiza „transferów partyjnych” stanowi obiecującą płaszczyznę analizy wewnętrznego trybu powstawania partii. Pod pojęciem „transferu” rozumiemy wszystkie zmiany przynależności organizacyjnej posłów, zachodzące w Sejmie w trakcie kadencji.

Z organizacyjnego punktu widzenia najdogodniejszym miejscem dla powstania nowej inicjatywy politycznej jest parlament. Utworzenie wielu partii politycznych jest bowiem poprzedzone rozłaniem w istniejącym ugrupowaniu parlamentarnym. Odchodzący posłowie, tworzący klub lub koło, mają dostęp do wielu narzędzi władzy ustawodawczej, takimi atutami nie dysponują inicjatorzy partii powstających poza parlamentem (Bożyk, 2006, s. 93–94); nie wspominając już o stałej obecności w mediach, stymulującej opinię publiczną. Tego rodzaju działania są jednymi z rodzajów transferów posłów, wskazanych i opisanych przez Marcusa Kreuzera oraz Vella Pettaia – transferów kolektywnych, skutkującym powstaniem nowej partii (Kreuzer, Pettai, 2009, s. 267–268).

Celem artykułu jest zbadanie, czy inicjatywy polityczne powstałe w trakcie kadencji, wewnątrz parlamentu stają się trwałymi elementami systemu partyjnego. Pod tym kątem przebadana została ich instytucjonalizacja, wyniki wyborcze oraz żywotność. W badaniu ujęte zostały wszystkie rozłamy w partiach parlamentarnych w kadencjach I–VII Sejmu, skutkujące powstaniem klubu lub koła parlamentarnego. Pominięto przypadki przemianowania istniejących ugrupowań parlamentarnych na formacje pod inną nazwą oraz koła poselskie partii wybranych

o wyniki tych wyborów, ja mam wrażenie, że one zmieniły bardzo niewiele w istocie, duopol głównych partii ma się dobrze” (Polskie Radio, 2014).

do Sejmu w ramach koalicji wyborczej. Transfery parlamentarne – z natury kontrowersyjne – mają ten pozytywny aspekt, że w niektórych przypadkach skutkują „odbetonowaniem” sceny politycznej.

Ugrupowania o genezie parlamentarnej powstałe w trakcie kadencji I–VII Sejmu I kadencja Sejmu (1991–1993)

W pierwszych w pełni demokratycznych wyborach parlamentarnych (1991 r.) wyłoniono Sejm mocno sfragmentaryzowany – do Sejmu weszli przedstawiciele aż 29 komitetów. W dużej mierze wynikało to z ordynacji wyborczej, jaką wykorzystano w tych wyborach. Była ona pozbawiona progu wyborczego, a sposobem przeliczenia głosów na mandaty była metoda Hare-Niemeyera (korzystna dla mniejszych partii) (Wiatr, 2003, s. 106–107).

Tabela 1. Ugrupowania powstałe w Sejmie w trakcie I kadencji

Ugrupowanie parlamentarne	Rodzaj ugrupowania	Powstanie partii/koalicji	Wynik w wyborach 1993	Wynik w wyborach 1997
Konwencja Polska (KP)	Klub parlamentarny	–	–	–
Ruch dla Rzeczypospolitej (RdR)	Klub parlamentarny	TAK	2,7%	–
Akcja Polska (AP)	Koło parlamentarne	TAK	2,7% (wspólny start z RdR)	–
Unia Pracy (UP)	Koło parlamentarne	TAK	7,28%	4,74%
Partia Emerytów i Rencistów „Nadzieja”	Koło parlamentarne	TAK	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (SEJM RP: Posłowie I Kadencji; obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej).

Tabela 1 pokazuje, że w I kadencji Sejmu, w efekcie kolektywnych odejść posłów z innych formacji, powstało pięć nowych ugrupowań. Jedynie dwa przypadki skutkowały powstaniem klubu parlamentarnego, do czego potrzeba było minimum 15 posłów. Aż cztery z pięciu wspomnianych ugrupowań przerodziło się później w partie polityczne – jednak jedynie trzy z nich wystartowały w kolejnych wyborach (w tym dwie na jednej, wspólnej liście, która nie przekroczyła progu wyborczego). Jedynym zatem ugrupowaniem, powstałym w trakcie I kadencji, które utrzymało swój status parlamentarny po kolejnych wyborach, okazała się Unia Pracy – partia ta dostała się do Sejmu II kadencji, startowała w każdym kolejnych wyborach (choć często jako członek koalicji wyborczej) i funkcjonuje do dnia dzisiejszego. Pomimo że nie ma obecnie reprezentacji w Sejmie, to eurodeputowanym z ramienia UP jest od 2004 roku Adam Gierek (Parlament Europejski, 2017).

II kadencja Sejmu (1993–1997)

Wprowadzenie nowej ordynacji wyborczej wzbogaconej o progi wyborcze znacznie zmieniło liczebność partii w Sejmie. Z wyjątkiem Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców oraz

Mniejszości Niemieckiej, których nie dotyczyły klauzule zaporowe, do Sejmu weszło jedynie sześć ugrupowań. Było to wyraźną zmianą w porównaniu z poprzednią kadencją. Nie bez znaczenia było również w tym przypadku wprowadzenie metody przeliczania głosów d'Honta, która promowała ugrupowania z lepszym wynikiem wyborczym (Migalski, 2006, s. 67–68).

Tabela 2. Ugrupowania powstałe w Sejmie w trakcie II kadencji

Ugrupowanie parlamentarne	Rodzaj ugrupowania	Powstanie partii/koalicji	Wynik w wyborach 1997	Wynik w wyborach 2001
Akcja Wyborcza Solidarność (AWS)	Klub parlamentarny	TAK	33,83%	5,6%
Koło Konserwatywno-Ludowe (KKL)	Koło parlamentarne	–	–	–
Nowa Demokracja (PKND)	Koło parlamentarne	TAK	Start z SLD (27,13%) – brak uzyskanych mandatów	–
Porozumienie Prawicy – Solidarni w Wyborach (PPP)	Koło parlamentarne	TAK	Start z AWS (33,83%) – siedem mandatów	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (SEJM RP: Posłowie II Kadencji; obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej).

Dane zaprezentowane w tabeli 2 pokazują, że pomimo znacznie mniejszej liczby partii w Sejmie, w trakcie tej kadencji powstały aż cztery nowe ugrupowania. Co więcej, trwałość tych ugrupowań była większa niż tych ukonstytuowanych w I kadencji Sejmu. To właśnie wówczas powstał klub AWS. Przekształcony w koalicję, w kolejnych wyborach osiągnął wynik, który pozwolił im utworzyć koalicję rządzącą. Pozostałe z formacji spotkał dość zróżnicowany los. Koło KKL nie przekształciło się w partię ani też w żadnym kształcie nie uczestniczyło w kolejnych wyborach. Odmiennie PKND oraz PPP – te ugrupowania zdecydowały się na start w ramach koalicji, z różnym jednak skutkiem. PKND w ramach koalicji Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) nie uzyskało mandatów, natomiast PPP, wewnątrz AWS wprowadziło do Sejmu w 1997 roku siedmioro posłów.

III kadencja Sejmu (1997–2001)

Wybory, w których wyłoniono skład III kadencji Sejmu odbyły się we wrześniu 1997 roku. W ich efekcie do władzy doszły dwa ugrupowania z rodowodem postsolidarnościowym – AWS oraz UW. Jak już wspomniano, zwycięzca tych wyborów – AWS w ówczesnym kształcie narodził się w trakcie poprzedniej kadencji wewnątrz Sejmu.

Tabela 3. Ugrupowania powstałe w Sejmie w trakcie III kadencji

Ugrupowanie parlamentarne	Rodzaj ugrupowania	Powstanie partii/koalicji	Wynik w wyborach 2001	Wynik w wyborach 2005
Prawo i Sprawiedliwość (PiS)	Klub parlamentarny	TAK	9,5%	26,99%
Alternatywa (KPA)	Koło parlamentarne	TAK	0,42%	–
Porozumienie Polskie (PP)*	Koło parlamentarne	TAK	Start z LPR (7,87%) – dziewięć mandatów	Start z LPR (7,97%) – brak mandatów

* Koło powołano pod nazwą Nasze Koło.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (SEJM RP: Posłowie III Kadencji; obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej).

Jedynym nowym klubem parlamentarnym utworzonym w trakcie III kadencji Sejmu i spełniającym przedstawione na początku artykułu kryteria był klub PiS. Utworzyło go 18 byłych posłów AWS, którzy odeszli z partii na skutek wewnętrznego konfliktu w rządzie tego ugrupowania, w efekcie którego doszło do dymisji ministra sprawiedliwości Lecha Kaczyńskiego – późniejszego założyciela PiS (Bojarowicz, 2007, s. 127–128). Wartym nadmienia jest to, że utworzenie klubu w lipcu 2001 roku poprzedził kongres założycielski i zarejestrowanie partii miesiąc wcześniej. To podstawowy czynnik odróżniający PiS od innych kolektywnych przejść w parlamencie. Należy również zauważyć, jak trwałym elementem polskiego systemu partyjnego stała się powstała na skutek tego rozłamu formacja. PiS nie tylko odniósł w kolejnych wyborach wynik forsujący próg wyborczy – posłowie tej partii od tej pory meldowali się w Sejmie co kadencję, a partia dwukrotnie wygrywała wybory, mając możliwość utworzenia własnego rządu. Koło poselskie Alternatywa, zrzeszające czworo byłych posłów AWS, wystartowało w kolejnych wyborach w ramach koalicji Ruch Społeczny Alternatywa. Uzyskało w wyborach w 2001 roku jedynie 0,42% głosów, były to jednocześnie ostatnie wybory tej inicjatywy. Nieco lepszy los w ramach koalicyjnego startu w wyborach osiągnęli posłowie PP – z list LPR udało im się uzyskać dziewięć mandatów w Sejmie IV kadencji. W wyborach do V kadencji Sejmu, w podobnej konotacji politycznej członkowie PP startowali już jednak bez powodzenia (Zuba, 2006, s. 263–267).

Warto nadmienić, że w Sejmie III kadencji dokonał się jeszcze jeden istotny rozłam, który jednakże nie skutkował powstaniem nowego ugrupowania wewnątrz parlamentu. Wskutek sporów wewnątrz Unii Wolności (UW) dotyczących koalicji z AWS, a także ambicji przywódczych przyszłych liderów nowej partii, doszło do zawiązania Platformy Obywatelskiej przez Donalda Tuska, Macieja Płażyńskiego oraz Andrzeja Olechowskiego. Pomimo że nowe ugrupowanie nie utworzyło swojego klubu parlamentarnego, to ze względu na obecne znaczenie ugrupowania w polskim systemie partyjnym, a także utworzenie partii jeszcze w trakcie III kadencji, jest to godne odnotowania (Dudek, 2013, s. 420–430).

IV kadencja Sejmu (2001–2005)

Spadek poparcia oraz dekompozycja AWS doprowadziły do spektakularnej porażki obozu post-solidarnościowego w wyborach w 2001 roku. Wybory poprzedziła jednak ponowna zmiana ordynacji wyborczej przez rząd. W wyborach, które wyłoniły Sejm IV kadencji wykorzystano metodę liczenia głosów Sainte-Laguë, która ostatecznie pozbawiła koalicję wyborczą SLD-UP zdolności samodzielnego utworzenia rządu. Wynik 41,04%, dający zwycięstwo w wyborach, nie zapobiegł jednak dekompozycji obozu władzy, podobnej do tej, z jaką w III kadencji zmagala się AWS (Bożyk, 2006, s. 49–51; Sieklucki, 2006, s. 118–119).

Tabela 4. Ugrupowania powstałe w Sejmie w trakcie IV kadencji

Ugrupowanie parlamentarne	Rodzaj ugrupowania	Powstanie partii/koalicji	Wynik w wyborach 2005	Wynik w wyborach 2007
Socjaldemokracja Polska (SdPi)	Klub parlamentarny	TAK	3,89%	Start w koalicji Lewica i Demokraci (LiD) (13,15%) – dziesięć mandatów
Dom Ojczysty (DO)	Koło parlamentarne	TAK	0,28%	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (SEJM RP: Posłowie IV kadencji; obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej).

Ciąg afer i spadek poparcia formacji rządzącej doprowadził do największego rozłamu wewnątrzpartyjnego w III RP. Wraz z Markiem Borowskim szeregi SLD opuściło aż 35 posłów. Ustanowiono klub parlamentarny oraz partię pod nazwą Socjaldemokracja Polska. Ugrupowanie funkcjonuje do dziś, choć nie ma na koncie szczególnych sukcesów wyborczych. W swoich pierwszych wyborach w 2005 roku formacja nie zdołała przekroczyć progu wyborczego – dopiero start w koalicji z partią macierzystą w 2007 roku umożliwił dziesięciorgu posłom zdobycie mandatu (Peszyński, 2008, s. 81). Jeszcze mniej skuteczne było drugie ugrupowanie ugruntowane w trakcie IV kadencji Sejmu – Dom Ojczysty powstały wskutek sporu wewnątrz LPR dotyczącego wyborów europejskich, w 2005 roku uzyskał jedynie 0,28% głosów wyborców. Były to jednocześnie ostatnie wybory tej partii (Paszkiwicz, 2000, s.79–80).

V kadencja Sejmu (2005–2007)

Wybory w 2005 roku przyniosły pierwsze wyborcze zwycięstwo formacji, która powstała w wyniku rozłamu w partii parlamentarnej. Zwycięstwo PiS, choć minimalne, pokazało, że kolektywne działanie posłów w parlamencie może być skutecznym sposobem na utworzenie prężnie działającej partii politycznej. Od momentu powstania ugrupowania, do zwycięstwa w wyborach minęły jedynie cztery lata. Ze względu na dość skomplikowany rozkład sił w parlamencie i liczne zawirowania w koalicji rządzącej, V kadencja trwała jednak jedynie dwa lata i zakończyła się przyspieszonymi wyborami parlamentarnymi.

Tabela 5. Ugrupowania powstałe w Sejmie w trakcie V kadencji

Ugrupowanie parlamentarne	Rodzaj ugrupowania	Powstanie partii/koalicji	Wynik w wyborach 2007	Wynik w wyborach 2011
Ruch Ludowo-Narodowy (RLN)	Klub parlamentarny	–	–	–
Prawica RP	Koło parlamentarne	TAK	Start w koalicji z LPR (1,3%) – brak mandatów	0,24%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (SEJM RP: Posłowie V kadencji; obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej).

Tylko dwa ugrupowania V kadencji spełniały kryteria przedstawione we wstępie artykułu. Prawica RP, koło parlamentarne powstałe w wyniku konfliktu dotyczącego zmiany prawa aborcyjnego, przekształciło się w partię polityczną. Przedstawiony w tabeli 5 wynik wyborczy w 2007 oraz 2011 roku szybko zweryfikował jednak aspiracje tej formacji. W efekcie, w wyborach w 2015 roku Prawica RP ponownie startowała ze wspólnych list z PiS, wprowadzając do Sejmu 1 posła. Druga z formacji powstała w wyniku konfliktu wewnętrznego w Samoobronie, dotyczącego stosunku do koalicji rządzącej. Rozłamowcy pod szyldem RLN funkcjonowali jedynie przez trzy miesiące, rozwiązując po tym czasie swoją formację. Oficjalną przyczyną podaną przez polityków były różnice ideowe wewnątrz klubu. W efekcie ugrupowanie nie doczekało się rejestracji jako partia ani startu w wyborach.

VI kadencja Sejmu (2007–2011)

Przyspieszone wybory odbyły się jesienią 2007 roku, a do Sejmu weszli przedstawiciele jedynie czterech komitetów – PO, PiS, PSL oraz koalicyjnego LiD. Rządy przypadły centroprawicowej koalicji PO-PSL – partiom dotychczas niedotkniętych rozłamami.

Tabela 6. Ugrupowania powstałe w Sejmie w trakcie VI kadencji

Ugrupowanie parlamentarne	Rodzaj ugrupowania	Powstanie partii/koalicji	Wynik w wyborach 2011	Wynik w wyborach 2015
Polska Jest Najważniejsza (PJN)	Klub parlamentarny	TAK	2,19%	–
Polska XXI	Koło parlamentarne	–	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (SEJM RP: Posłowie VI kadencji; obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej).

Szósta kadencja była drugą z rzędu, w której doszło do jedynie dwóch rozłamów skutkujących powstaniem nowych ugrupowań w Sejmie. Jedynym nowym klubem była PJN – powstała z liberalnej frakcji PiS, odłączonej od partii po przegranych wyborach prezydenckich w 2010 roku. PJN wystartowała w kolejnych wyborach, jednak z dość nikłym skutkiem – 2,19% głosów nie zapewniło partii nawet subwencji budżetowej. W efekcie po niedługim czasie partię rozwiązano. Druga z formacji, Polska XXI funkcjonowała w Sejmie VI kadencji jako koło.

Utworzyli ją posłowie różnych ugrupowań, związani z inicjatywą prezydenta Wrocławia Rafała Dutkiewicza. Inicjatywa była jednak krótkotrwała, nie doszło do powstania partii ani startu w wyborach w 2011 roku.

Sejm VII kadencji (2011–2015)

W 2011 roku wynik wyborczy pozwolił dotychczas rządzącej koalicji na utworzenie rządu w tej samej konotacji politycznej. Była to sytuacja dotychczas bez precedensu w III RP. Jak już wspomniano, żadne z ugrupowań powstałych w wyniku odejść posłów nie dostało się do Sejmu VII kadencji. System partyjny w 2011 roku wykazał znamiona względnej stabilności – prócz ugrupowań VI kadencji, do Sejmu dostała się tylko jedna nowa partia – Ruch Palikota.

Tabela 7. Ugrupowania powstałe w Sejmie w trakcie VII kadencji

Ugrupowanie parlamentarne	Rodzaj ugrupowania	Powstanie partii/koalicji	Wynik w wyborach 2015
Solidarna Polska (SP)	Klub parlamentarny	TAK	Start w koalicji Zjednoczona Prawica (37,58%) – dziewięć mandatów
Polska Razem (PR)	Klub parlamentarny (wraz z SP)	TAK	Start w koalicji Zjednoczona Prawica (37,58%) – sześć mandatów
Biało-Czerwoni (BC)	Koło parlamentarne	TAK	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Kluby i koła; obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej).

Na niwie parlamentarnej w trakcie VII kadencji powstały trzy ugrupowania, każde z nich utworzyło partię polityczną. Lewicowe ugrupowanie BC, złożone z byłych polityków SLD i innych lewicowych partii nie zarejestrowało list w wyborach parlamentarnych. Inaczej sprawa miała się z partiami prawicowymi. Zarówno Polska Razem, jak i Solidarna Polska zdecydowały się na start w wyborach w ramach koalicji Zjednoczona Prawica wraz z PiS, zdobywając kolejno sześć i dziewięć mandatów. Dzięki temu członkowie tych formacji wrócili na listy wyborcze ugrupowania macierzystego.

Podsumowanie

Całościowe spojrzenie na kadencje I-VII Sejmu w kontekście rozłamów w partiach parlamentarnych pozwala na sformułowanie kilku konkluzji. Główne założenia, na których je oparto zamieszczono w tabeli 8.

Należy zauważyć, że na początku przemian ustrojowych w parlamencie rodziło się więcej inicjatyw politycznych, aniżeli w okresie późniejszym. Może to świadczyć o stabilizacji polskiego systemu partyjnego dokonującej się wraz z demokratyzacją państwa, ale warto uwzględnić również czynnik instytucjonalny (zmiana systemu wyborczego, zmiana finansowania partii).

Tabela 8. Trwałość partii powstałych w wyniku rozłamów wewnątrzsejmowych

Sejm	Liczba rozłamów skutkujących powstaniem partii	Liczba partii rozłamowych, które uzyskały mandat w następnych wyborach	Trwałość głównego ugrupowania rozłamowego (w latach)
I kadencji (1991–1993)	5	1	25 (wciąż istnieje)
II kadencji (1993–1997)	4	2	5
III kadencji (1997–2001)	3	2	16 (wciąż istnieje)
IV kadencji (2001–2005)	2	0	13 (wciąż istnieje)
V kadencji (2005–2007)	2	0	10 (wciąż istnieje)
VI kadencji (2007–2011)	2	0	3
VII kadencji (2011–2015)	3	2	5 (wciąż istnieje)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej; obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej).

W latach 1991–2015 w Sejmie powstało 21 ugrupowań utworzonych wskutek rozłamów, fuzji frakcyjnych, przejść i odejść posłów. Aż 17 ze wspomnianych inicjatyw przerodziło się w zarejestrowaną partię lub koalicję partyjną. Jedynie osiem z nich zdecydowało się na samodzielny start w wyborach parlamentarnych. Wśród partii o genezie parlamentarnej, w III RP jedynie trzy z nich były w stanie osiągnąć pułap progę wyborczego i wprowadzić z samodzielnej listy swoich kandydatów do Sejmu. Dziewięć razy nowo powstałe partie włączały się do koalicji wyborczej, często z ugrupowaniem którego szeregi posłowie chwilę wcześniej opuścili – taktyka ta okazała się skuteczna w pięciu przypadkach.

Najbardziej znaczącym ugrupowaniem o genezie parlamentarnej na polskiej scenie politycznej jest Prawo i Sprawiedliwość. Partia ta nie tylko skutecznie uczestniczyła w każdej kolejnej elekcji po powstaniu, w ciągu 16 lat swojego istnienia dwa razy wygrała wybory i miała możliwość utworzenia rządu. Należy jednak zauważyć, że jest to partia, której najczęściej dotyczyło to samo zjawisko, które leżało u źródła jej powstania. W bezpośredni sposób dotyczy jej aż 4 z 21 przebadanych rozłamów. Jediną kadencją, w której nie doszło do rozłamu w PiS była IV, pierwsza w której posłowie tej partii zostali wybrani do Sejmu.

Należy zauważyć, że pomimo sporego ułatwienia, jakim dla nowo powstałej partii jest posiadanie przedstawicieli w Sejmie, skuteczność wyborcza ugrupowań o genezie parlamentarnej jest nieznacząca. Z pozycji koła parlamentarnego jedynie Unia Pracy była w stanie skutecznie zbudować pozycję na kolejne wybory. Pozostałe sukcesy wyborcze rozłamowców następowały z pozycji klubu parlamentarnego – AWS oraz PiS. Powyższe dane pozwalają częściowo zweryfikować założoną na początku artykułu tezę. Powstanie partii w Sejmie w trakcie kadencji pomimo praktycznych udogodnień, jakie za sobą niesie, nie jest jednoznacznie łatwiejszym sposobem na skuteczne budowanie formacji politycznej. Niskie wyniki wyborcze oraz częste powroty rozłamowców na listy macierzystych partii zdają się sugerować, że tego typu inicjatywy są dla wyborców niezbyt wiarygodne. Mniej niż jedna piąta skutecznych podejść do wyborów nowo powstałych partii zdaje się mieć charakter incydentalny. Co więcej, sukces wyborczy tych partii niekoniecznie musiał wynikać ze sposobu ich formowania.

Bibliografia

Źródła normatywne

- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 31.10.1991 o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 27 października 1991. Internetowy System Aktów Prawnych, Pobrane z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP19910410288> (16.02.2017).
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 23.09.1993 o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 19 września 1993. Internetowy System Aktów Prawnych. Pobrane z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP19930500470> (17.02.2017).
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 25.09.1997 o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 września 1997. Internetowy System Aktów Prawnych. Pobrane z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP19970640620> (18.02.2017).
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 26.09.2001 o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001. Internetowy System Aktów Prawnych. Pobrane z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20011091186> (4.10.2016).
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 27.09.2005 o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005. Internetowy System Aktów Prawnych. Pobrane z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20051951626> (18.02.2017).
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 23.10.2007 o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 października 2007. Internetowy System Aktów Prawnych. Pobrane z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20071981438> (19.02.2017).
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 11.10.2011 o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011. Internetowy System Aktów Prawnych. Pobrane z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20112181294> (19.02.2017).
- Ustawa z 5.01.2011 Kodeks wyborczy. Dz.U. 2017, poz 15. Internetowy System Aktów Prawnych. Pobrane z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110210112> (2.07.2017).
- Ustawa z 27.06.1997 o partiach politycznych. Dz.U. 1997, poz. 604, nr 98. Internetowy System Aktów Prawnych. Pobrane z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970980604> (3.07.2017).

Źródła internetowe

- Adam GIEREK | Przegląd wszystkich kadencji | Posłowie do PE | Parlament Europejski (2017). Pobrane z: http://www.europarl.europa.eu/meps/pl/28379/ADAM_GIEREK_history.html (26.06.2017).
- Ekspert o wyborach: Duopol PO-PiS ma się dobrze. (2014). 1 grudnia. Pobrane z: <http://www.polskieradio.pl/7/473/Artykul/1305948,Ekspert-o-wyborach-duopol-PO-i-PiS-ma-sie-dobrze> (4.06.2017).
- Kluby i koła, (2017). Pobrane z: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/kluby.xsp> (5.06.2017).
- SEJM RP: Posłowie I kadencji, (2017). Pobrane z: <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/kluby/kadencja1/kluby.htm> (1.06.2017).
- SEJM RP: Posłowie II kadencji, (2017). Pobrane z: <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/kluby/kadencja2/kluby.htm> (1.06.2017).
- SEJM RP: Posłowie III kadencji, (2017). Pobrane z: <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/kluby/kadencja3/posel.html> (2.06.2017).
- SEJM RP: Posłowie IV kadencji, (2017). Pobrane z: <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/kluby/kadencja4/kluby.htm> (2.06.2017).
- SEJM RP: Posłowie V kadencji, (2017). Pobrane z: <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/kluby/kadencja5/kluby.htm> (2.06.2017).
- SEJM RP: Posłowie VI kadencji, (2017). Pobrane z: <http://www.sejm.gov.pl/poslowie/kluby.htm> (4.06.2017).

Opracowania

- Bojarowicz, T. (2007). Kształtowanie się partii i ugrupowań prawicowych w Polsce po 1989 roku. W: K. Kowalczyk, Ł. Tomczak (red.), *Partie i system partyjny RP. Stan i perspektywy* (s. 113–129). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

- Bożyk, S. (2006). *Partie polityczne a Sejm RP*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Chmaj, M., Sokół, W., Żmigrodzki, M. (1999). *Teoria partii politycznych*. Lublin: Lubelskie Towarzystwo Naukowe.
- Dudek, A. (2013). *Historia polityczna Polski 1989–2012*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Duverger, M. (1967). *Political parties. Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Herbut, R. (2002). *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kreuzer, M., Pettai, V. (2009). Party switching, party systems, and political representation. W: W. Heller, C. Mershon (red.), *Political parties and legislative party switching* (s. 265–285). New York: Palgrave Macmillan US.
- Migalski, M. (2006). Wpływ ordynacji wyborczych na kształtowanie się polskiego systemu partyjnego. W: M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, *Polski system partyjny* (s. 55–79). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Paszkiwicz, K. (2000). *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Peszyński, W. (2008). Pozycjonowanie oferty politycznej LiD względem PiS w kampaniach 2006 i 2007 roku. W: D. Karnowska (red.), *Demokracja w Polsce po 2005 roku* (s. 81–98). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Siekłucki, D. (2006). *Partie lewicy i centrolewicy w polskim systemie partyjnym. Aktywność SLD, PSL i UP na polskiej scenie politycznej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Wiatr, J.J. (2003). Pięć parlamentów III Rzeczypospolitej. W: J.J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kiliński, *Demokracja polska 1989–2003* (s. 99–122). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Zuba K. (2006). *Polski eurosceptycyzm i euorealizm*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.

Artykuły w czasopismach naukowych

- Szczerbiak, A. (2001). Cartelisation in Post-Communist Politics: State Party Funding in Post-1989 Poland. *Perspectives on European Politics and Society*, 2, 3, 431–451.

Publikacje elektroniczne

- Eksperci o wyborach: duopol PO i PiS ma się dobrze* – Jedyńka – polskieradio.pl (2014). Pobrane z: <http://www.polskie-radio.pl/7/473/Artykul/1305948,Eksperci-o-wyborach-duopol-PO-i-PiS-ma-sie-dobrze> (2.07.2017).

Cytowanie

- Fijałkowski, M. (2017). Transfery poselskie jako źródło nowych inicjatyw politycznych. *Acta Politica Polonica*, 4 (42), 5–15. DOI: 10.18276/ap.2017.42-01.

Jak wybierać rady średnich i dużych miast?¹

ROBERT ALBERSKI

DR HAB. PROF. UWR

Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Społecznych
robert.alberski(at)uwr.edu.pl

Słowa kluczowe wybory samorządowe, system wyborczy, duże i średnie miasto, rada miejska

Abstrakt W latach 1990–2014 odbyło się w Polsce siedem elekcji, podczas których wybierano także rady dużych i średnich miast. Celem artykułu jest przedstawienie ewolucji systemu wyborczego na tym szczeblu samorządu. Omówione zostały konsekwencje wprowadzonych rozwiązań i propozycje zmian w systemie wyborczym. W artykule przedstawiono przykładowe wyliczenia, które pokazują wpływ różnych elementów systemu wyborczego na wyniki rywalizacji w wyborach do rad miejskich. Zaprezentowano także symulacje, które przedstawiają polityczne konsekwencje proponowanych reform systemu wyborczego do rad średnich i dużych miast.

How to elect councils of medium and large cities?

Keywords local government elections, electoral system, medium and large cities, city council

Abstract In Poland between years 1990–2014, there have been seven elections, in which town and city councils were elected. Main goal of the article is to show the evolution of the municipal elections and their consequences. Also propositions for changes to the election system are provided with the simulations on what political effect they will have. In the article, some exemplary calculations are presented, which show the influence of many elements of the election system on the votes results.

Wprowadzenie

W latach 1990–2014 odbyło się w Polsce siedem elekcji samorządowych. System wyborczy w nich obowiązujący podlegał ciągłym przekształceniom. Dotyczy to praktycznie wszystkich szczebli samorządu, jednak artykuł ten zostanie poświęcony średnim i dużym miastom. Jego celem jest

1 Artykuł powstał na podstawie referatu wygłoszonego podczas Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „System Miasta – Miasta w Systemie”, która odbyła się w Szczecinie w czerwcu 2017 roku.

analiza konsekwencji rozwiązań wprowadzonych w przeszłości, a także przedstawienie propozycji takich modyfikacji, które zwiększą przejrzystość rywalizacji wyborczej na poziomie miast, a także zapewnią większą reprezentatywność organów stanowiących na tym szczeblu samorządu².

Na potrzeby tego opracowania przyjęto za Głównym Urzędem Statystycznym, że duże miasta to takie, w których mieszka ponad 100 tys. mieszkańców, zaś miasta średnie zamieszkuje od 20 do 100 tys. mieszkańców. Jak podaje GUS (2014, s. 31), na koniec 2012 roku w Polsce istniało 908 miast. Aż 75% z nich to miasta małe (do 20 tys. mieszkańców), miast średnich jest łącznie 184 (20%), natomiast dużych – 39 (5%).

Średnia i duże miasta stanowią w Polsce specyficzne areny rywalizacji politycznej, zwłaszcza w wyborach samorządowych. Na tym poziomie konkurują ze sobą zarówno lokalne struktury partii politycznych, jak i różnego rodzaju podmioty związane z organizacjami społecznymi aktywnymi na danym terenie, czy wreszcie – od 2002 roku – podmioty polityczne budowane przez lokalnych liderów (wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast). Co więcej, partie polityczne – nawet parlamentarne – nie zawsze wychodzą zwycięsko z tej rywalizacji, choć z drugiej strony w dużych i średnich miastach ich pozycja jest znacznie silniejsza niż w małych ośrodkach oraz gminach wiejskich. W dużych i średnich miastach funkcjonują z reguły dobrze rozwinięte lokalne rynki medialne, obejmujące tradycyjną prasę, stacje radiowe i telewizyjne, czy wreszcie portale internetowe, które są z powodzeniem wykorzystywane w trakcie samorządowych kampanii wyborczych. Ze względu na niską frekwencję w wyborach samorządowych, która oscyluje w granicach 40%, w czasie tych elekcji głosy oddają przede wszystkim wyborcy, dobrze zorientowani w tajnikach miejskiej polityki. Ponadto poziom poparcia uzyskiwany zwłaszcza w największych miastach ma dla partii politycznych istotne znaczenie wizerunkowe, a działalność w stanowiących lub wykonawczych organach miejskiego samorządu daje wielu politykom przepustkę do ogólnokrajowej, a nawet europejskiej polityki.

Ewolucja systemu wyborczego do rad miejskich

Specyfika rywalizacji politycznej w dużych i średnich miastach została uwzględniona już w pierwszych demokratycznych wyborach samorządowych, przeprowadzonych w 1990 roku. Ordynacja wyborcza do rad gmin, uchwalona 8 marca 1990 roku, przewidywała, że w gminach powyżej 40 tys. mieszkańców odbędą się wybory proporcjonalne. Obowiązywał podział na okręgi wyborcze, w których można było rozdzielić od pięciu do dziesięciu mandatów, według zmodyfikowanej formuły Sainte-Laguë. Progi wyborcze nie zostały wprowadzone. W gminach poniżej 40 tys. mieszkańców obowiązywał klasyczny system FPTP (ang. *first past the post*), z jednomandatowymi okręgami wyborczymi oraz zasadą większości względnej (Ustawa, 1990).

Przyjęte w marcu 1990 roku rozwiązania sprawiły, że wybory proporcjonalne odbyły się w zaledwie około 110 gminach. Mimo że obowiązująca formuła wyborcza zapewniała w miarę równomierny podział mandatów, nie miało to istotnego znaczenia w tej elekcji, gdyż rywalizacja

² Artykuł nie uwzględnia przypadku Warszawy. Stolica ma odmienny ustrój organów samorządowych, a co za tym idzie, specyficzny system wyborczy.

w 1990 roku została zdominowana przez ruch komitetów obywatelskich. W badanych przez nasz zespół ośmiu największych miastach na Dolnym Śląsku (a sytuacja w tym regionie była typowa dla całej Polski), w siedmiu przytłaczające zwycięstwo odniosły lokalne komitety obywatelskie, uzyskując poparcie w przedziale od 63,5% w Głogowie do 77,1% w Lubinie. Jedynie w Bolesławcu, gdzie w lokalnym komitecie nastąpił rozłam, rywalizacja była bardziej wyrównana. Zwycięski Obywatelski Komitet Samorządowy przy Pośle uzyskał 43,2% głosów, zaś Komitet Obywatelski „Solidarność” – 36% (Alberski, Antoszewski, Lisicka, Skrzypiński, Solarz, 2001, s. 115–129).

W wyborach samorządowych w 1994 roku, które przeprowadzono według tych samych zasad, cechy systemu proporcjonalnego ujawniły się w całej pełni. W większości miast wybrano pluralistyczne rady, w których znaleźli się radni reprezentujący zarówno partie polityczne, jak i komitety lokalne organizacji społecznych oraz mieszkańców. Mimo że okręgi wyborcze były stosunkowo niewielkie, brak progów zaporowych sprawił, że lokalne komitety, które uzyskały dobry wynik w jednym okręgu, miały szanse na uzyskanie mandatu. Na przykład, w Jeleniej Górze miejsce w radzie zdobyła lista spółdzielni mieszkaniowej, która uzyskała w skali miasta niecałe 2% głosów, w Legnicy Komitetowi Wyborczemu Osiedla Kopernik wystarczyło do zdobycia mandatu zaledwie 1,4% głosów w skali miasta, a w Wałbrzychu Komitet Obywatelski „Niezależni” zdobył mandat z wynikiem zaledwie 1,14% głosów. Jak wynika z danych zawartych w tabeli 1, ilustrującej sytuację na Dolnym Śląsku, obowiązujący system dystrybucji mandatów deformował wolę wyborców w umiarkowanym stopniu. Wartość indeksu agregacji – z wyjątkiem Wałbrzycha i Wrocławia – jest stosunkowo niska, jednak zwycięskie ugrupowania nie miały problemów ze stworzeniem większościowych koalicji i wyłonieniem stabilnych zarządów miast (Alberski, Antoszewski, Lisicka, Skrzypiński, Solarz, 2001, s. 115–129).

Dane zawarte w tabeli 2 wskazują, że w 1994 roku w największych miastach partie polityczne, praktycznie nieobecne w elekcji z 1990 roku, odzyskały silną pozycję na lokalnych rynkach politycznych.

Tabela 1. Wybory samorządowe 1994 roku w największych miastach Dolnego Śląska – indeks dysproporcjonalności, efektywnej liczby partii i agregacji

Miasto	L Sq index	Eff no Pv	Eff no Ps	Indeks agregacji
Bolesławiec	8,60	5,29	3,82	6,88
Głogów	10,75	6,84	4,29	4,63
Jelenia Góra	11,14	6,75	3,94	5,71
Legnica	15,40	7,45	3,58	5,00
Lubin	11,71	8,05	4,49	5,00
Świdnica	9,38	7,60	4,95	4,76
Wałbrzych	13,31	4,69	2,74	10,22
Wrocław	11,08	4,92	2,96	7,14

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Mandaty zdobyte przez partie polityczne w 1994 roku w wyborach samorządowych w czterech dużych miastach

Partia/koalicja	Kraków	Wrocław	Gdańsk	Łódź
SLD	18 (24,0%)	18 (25,7%)	14 (23,3%)	36 (45,0%)
Koalicje skupione wokół UW	26 (34,7%)	35 (50,0%)	20 (33,3%)	17 (21,2%)
Koalicje wokół UPR i ZChN	10 (13,3%)	–	7 (11,7%)	–
BBWR	5 (6,7%)	–	2 (3,3%)	–
Inne koalicje partyjne*	12 (16,0%)	9 (12,9%)	10 (16,7%)	23 (28,8%)
Partie i koalicje ogółem	71 (94,7%)	62 (88,6%)	53 (88,3%)	76 (95,0%)
Inne komitety	4 (5,3%)	8 (11,4%)	7 (11,7%)	4 (5,0%)
Razem	75	70	60	80

* Samorządny Kraków, Nasz Wrocław, Zjednoczenie Ziemi Gdańskiej, LPO „Nowa Łódź”

Źródło: Raciborski (1997, s. 127) oraz obliczenia własne.

Przy okazji reformy podziału terytorialnego, przeprowadzonej w 1998 roku, dokonano zmiany ordynacji wyborczej. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Ustawa, 1998) wprowadzała także zmiany dotyczące wyboru rad w dużych i średnich miastach. Dwie spośród nich należy uznać za szczególnie istotne. Po pierwsze, wybory w systemie proporcjonalnym miały się odbywać w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców. W efekcie liczba miast, w których przeprowadzono wybory proporcjonalne, podwoiła się. Po drugie, w miejsce zmodyfikowanej formuły Sainte-Laguë wprowadzono system d'Hondta. Wielkość okręgów wyborczych pozostała na dotychczasowym poziomie. Na szczeblu gmin oraz miast na prawach powiatu nie wprowadzono 5% progu wyborczego, który przewidziano zarówno w wyborach do rad powiatu, jak i sejmików wojewódzkich (Alberski, Antoszewski, Lisicka, Skrzypiński, Solarz, 2001, s. 37).

Jednak dużo poważniejsze konsekwencje miały zmiany dokonane przed wyborami samorządowymi w 2002 roku. Najważniejszą z nich było wprowadzenie zasady bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast. Zmieniało to zasadniczo charakter relacji między organami stanowiącymi i wykonawczymi. Po pierwsze, jednoosobowy organ wykonawczy przejął dotychczasowe kompetencje kolegiального zarządu. Po drugie, wybrany w wyborach powszechnych wójt, burmistrz, prezydent miasta uzyskiwał taki sam mandat do rządu jak rada. Takie rozwiązanie oznacza, że – w przeciwieństwie do rozwiązań z lat 90., kiedy to „wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast obejmowali swoje stanowisko w wyniku przetargów mających na celu wyłonienie większości zdolnej do poparcia jednego kandydata” (Alberski, Antoszewski, Cichosz, Ferens, Lisicka, Skrzypiński, Solarz, 2003, s. 21) – decyzja o wyborze organu wykonawczego na szczeblu gminy i miasta na prawach powiatu jest całkowicie niezależna od układu sił w radzie. Co więcej, rada utraciła prawo do odwołania organu wykonawczego, może jedynie inicjować postępowanie w tej sprawie, ale ostateczną decyzję podejmują mieszkańcy w referendum. W rezultacie z jednej strony nastąpiło znaczące osłabienie pozycji rady względem organu wykonawczego, z drugiej zaś pojawiło się nowe potencjalne pole konfliktu między organem wykonawczym i stanowiącym w sytuacji, gdy większość rady reprezentuje inny obóz polityczny.

Tabela 3. Zmiany w liczbie radnych w gminach w latach 1990–2002

Rodzaj jednostki samorządu terytorialnego	Liczba mieszkańców	Liczba radnych przed zmianą w 2001 roku	Liczba radnych według ustawy z 2001 roku	Liczba radnych według ustawy z 2002 roku
Gmina	do 4 tys.	15	12	15
	do 5 tys.	18		
	do 7 tys.		15	
	do 10 tys.	19		
	do 15 tys.		22	
	do 20 tys.	24		
	do 40 tys.		28	21
	do 50 tys.	32		
	do 60 tys.		36	23
	do 80 tys.	40		
	do 100 tys.		45	30
do 200 tys.	na każde kolejne 100 tys.			
na każde kolejne 100 tys.		po 5, maksymalnie 100	po 5, maksymalnie 60	po 3, maksymalnie 45

Źródło: Piasecki (2004, s. 185).

Poważne konsekwencje dla sposobu wybierania rad miejskich miała także przeprowadzona przed wyborami w 2002 roku znacząca redukcja liczby radnych. Odbyla się ona w dwóch etapach. Pierwsze decyzje w tej sprawie parlament podjął w kwietniu 2001 roku (Ustawa, 2001). Po wyborach do Sejmu i Senatu, wygranych w 2001 roku przez lewicę, w lutym 2002 roku koalicja SLD-UP-PSL doprowadziła do kolejnej nowelizacji ustaw samorządowych (Ustawa, 2002), w ramach której dokonano następnej redukcji liczby radnych wszystkich szczebli o około 25% w porównaniu z rozstrzygnięciami z 2001 roku³.

Zmniejszenie liczb radnych doprowadziło – siłą rzeczy – do zmniejszenia wielkości okręgów w wyborach do rad dużych i średnich miast. Oznaczało to znaczące podniesienie tzw. prógów naturalnych i spowodowało w większości miast – wraz z wprowadzoną cztery lata wcześniej formułą d’Hondta – zwiększenie stopnia dysproporcjonalności wyborów do rad miejskich. Na przykład, w 2002 roku zwiększyły się – w sześciu na osiem największych miast Dolnego Śląska – zarówno indeks dysproporcjonalności, jak i próg naturalny (wyznaczony przez poparcie najsilniejszego komitetu, który nie dostał się do rady).

W wyborach samorządowych w 2014 roku obowiązywały zasady zawarte w uchwalonym 5 stycznia 2011 roku Kodeksie wyborczym (Ustawa, 2011). W odniesieniu do dużych i średnich miast nowe przepisy przyniosły dwie ważne zmiany. Po pierwsze, we wszystkich miastach, które nie mają statusu miasta na prawach powiatu, wprowadzono większościowy system wyborczy. Oznaczało to, że w około 150 miastach nastąpiła zmiana systemu wyborczego z proporcjonalnego na większościowy, przy czym w miastach, w których liczba mieszkańców mieści się

3 W ośmiu największych miastach Dolnego Śląska liczba wybieranych radnych miejskich spadła z 344 w 1998 r. do 203 w 2002 r. Oznacza to redukcję łącznie o ponad 40%.

w przedziale 20–40 tys. mieszkańców był to powrót do sytuacji z pierwszej połowy lat 90., natomiast w odniesieniu do miast powyżej 40 tys. mieszkańców, taki system wyborczy pojawił się po raz pierwszy. W miastach na prawach powiatu system proporcjonalny pozostał w niemal niezmienionej postaci. Zgodnie z art. 416 § 2 Kodeksu wyborczego, wprowadzono 5% próg wyborczy.

Tabela 4. Indeks dysproporcjonalności w wyborach do rad miejskich w ośmiu największych miastach Dolnego Śląska w latach 1998–2002

Miasto	L Sq index		Różnica 2002-1998	Próg naturalny		Różnica 2002-1998
	1998	2002		1998	2002	
Bolesławiec	3,89	14,35	+10,46	1,55	6,93	+5,38
Głogów	11,81	14,19	+2,38	5,67	7,04	+1,37
Jelenia Góra	12,61	5,92	-6,69	7,21	1,05	-6,16
Legnica	17,86	5,02	-12,84	5,06	2,21	-2,85
Lubin	9,22	13,37	+4,15	5,56	6,62	+1,06
Świdnica	8,04	12,99	+4,95	0,88	8,12	+7,24
Wałbrzych	9,37	13,56	+4,19	3,80	8,66	+4,86
Wrocław	8,33	15,13	+6,80	3,09	7,45	+4,36
Średnia	10,14	11,82	+1,68	4,10	6,01	+1,91

Źródło: opracowanie własne.

Wprowadzenie systemu większościowego w miastach miało poważne konsekwencje. Po pierwsze, wybory większościowe zwiększyły liczbę podmiotów uczestniczących w rywalizacji wyborczej. Zarejestrowano zwłaszcza wiele komitetów wyborczych wyborców, które zgłaszały jednego kandydata w jednym okręgu wyborczym. Po drugie, po raz kolejny zwiększyła się dysproporcjonalność wyborów do rad miejskich (tabela 5). Po trzecie, ujawniły się niekorzystne procesy dotyczące składu rad miejskich. W miastach, w których władzę sprawowali silni prezydenci, wspierające ich komitety wyborcze całkowicie zdominowały rady, nawet jeśli nie zdobyły w wyborach większości głosów. Przykładem może być miasto Bolesławiec, gdzie prezydencki KWW Piotra Romana, uzyskując 31,8% głosów w skali miasta, zdobył 14 na 21 mandatów w radzie. Z kolei w miastach, gdzie takiego silnego przywództwa zabrakło, dochodziło do skrajnej fragmentaryzacji rady miejskiej. Jako przykład może służyć Świdnica, gdzie do rywalizacji przystąpiło 18 komitetów wyborczych (w 2010 roku było ich zaledwie pięć), z czego dziewięć uzyskało mandaty (cztery z nich po jednym). Zwycięski komitet kontrolował zaledwie 6 z 23 miejsc w radzie miejskiej. Rady ukształtowane w taki sposób tracą zdolność skutecznej kontroli władzy wykonawczej.

Tabela 5. Wybory samorządowe w największych miastach Dolnego Śląska – indeks dysproporcjonalności, efektywnej liczby partii i agregacji w latach 2010–2014

Miasto	L Sq index		Eff no Pv		Eff no Ps		Indeks agregacji	
	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014
Bolesławiec	17,40	27,42	5,14	4,98	2,85	2,05	13,10	16,67
Głogów	8,07	23,90	3,48	5,30	2,89	2,33	11,96	12,17
Jelenia Góra	8,99	11,63	4,78	5,63	3,50	3,75	8,70	8,70
Legnica	6,31	11,08	4,50	5,01	3,79	3,55	7,20	6,96
Lubin	15,92	33,72	3,24	2,74	1,88	1,09	23,19	8,70
Świdnica	3,22	11,46	4,03	7,80	3,75	6,08	47,83	2,90
Wałbrzych	11,10	16,51	5,21	4,31	3,65	2,39	9,00	15,00
Wrocław	8,48	17,48	3,51	4,21	2,68	2,14	12,84	14,19

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 5, wprowadzenie progu wyborczego w miastach na prawach powiatu (na Dolnym Śląsku taki status mają obecnie Wrocław, Wałbrzych, Legnica i Jelenia Góra), także sprzyjało zwiększeniu dysproporcjonalności systemu wyborczego, jednak wzrost ten nie był tak spektakularny jak w przypadku tych ośrodków miejskich, w których system proporcjonalny zastąpiono większościovym.

Propozycje zmian w systemie wyborczym w średnich i dużych miastach

Zmiany, które dokonywały się systemach wyborczych do rad średnich i dużych miast prowadziły, w opinii autora artykułu, do obniżenia politycznej roli organów stanowiących samorząd i sprzyjały procesowi oligarchizacji lokalnych elit politycznych. Obowiązujące dziś regulacje, a więc system FPTP w wyborach do rad większości miast oraz system proporcjonalny z dość wysokim progiem wyborczym, małymi okręgami i formułą d'Hondta w miastach na prawach powiatu miałby uzasadnienie, gdyby głównym zadaniem rady było wyłonienie stabilnej większości, która ma wyłonić organ wykonawczy i zapewnić mu polityczne wsparcie w trakcie kadencji. Takie systemy wyborcze sprzyjają bowiem albo wyłonieniu tzw. sztucznej większości (która powstaje wtedy, gdy dany podmiot polityczny, nie zdobywając większości głosów, kontroluje większość mandatów), albo – ze względu na niewielką liczbę komitetów w radzie – stworzeniu większościowej koalicji. Tymczasem od 2002 roku organ wykonawczy wybierają sami mieszkańcy w wyborach bezpośrednich. Biorąc pod uwagę z jednej strony silny mandat wybranego w ten sposób wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, z drugiej zaś konieczność zapewnienia równowagi w lokalnym systemie politycznym, należałoby maksymalizować funkcje stanowiące (związane z uchwaleniem budżetu i aktów prawa miejscowego) i kontrolne rady. Aby było to możliwe, należałoby zadbać o reprezentatywność rady, w której powinni znaleźć się przedstawiciele wszystkich najważniejszych środowisk miejskiej społeczności. Obowiązujący obecnie system wyborczy jest jednym (choć zapewne nie jedynym) czynnikiem, który skutecznie tę reprezentatywność ogranicza.

W tej sytuacji konieczna wydaje się kolejna reforma systemu wyborczego do rad dużych i średnich miast, której celem będzie zapewnienie większej reprezentatywności tych organów. W tym celu należałoby – zdaniem autora – zrezygnować z systemu większościowego na rzecz proporcjonalnego we wszystkich miastach powyżej 20 tys. mieszkańców. Nie powinien to być jednak system proporcjonalny w takiej postaci, jaki obowiązuje obecnie w wyborach do rad miast na prawach powiatu. Konieczne są przynajmniej dwie modyfikacje: likwidacja progów wyborczych oraz zmiana formuły wyborczej d'Hondta na zmodyfikowaną formułę Sainte-Laguë, która, jak wspomniano, obowiązywała w wyborach samorządowych w latach 1990 i 1994. Ponadto należałoby rozważyć rezygnację z podziału na okręgi wyborcze i dokonywanie dystrybucji mandatów na poziomie miejskim. Takie rozwiązanie doprowadzi do znacznego obniżenia progów naturalnych oraz wymusi na komitetach wyborczych przyjęcie w kampanii wyborczej szerszej, miejskiej perspektywy.

Na podstawie danych z wyborów w 2014 roku spróbujmy przedstawić konsekwencje proponowanych zmian. Weźmy pod uwagę pięć miast reprezentujących różne modele rywalizacji politycznej: Szczecin, Wrocław, Lubin, Bolesławiec i Świdnicę. W pierwszych dwóch miastach w 2014 roku obowiązywała ordynacja proporcjonalna. W Szczecinie rywalizacja wyborcza miała typowy przebieg – zdominowały ją dwie najważniejsze partie polityczne (PiS i PO) oraz „prezydencki” komitet wyborczy. We Wrocławiu mieliśmy do czynienia z sojuszem Platformy oraz prezydenta Rafała Dutkiewicza, co dawało temu komitetowi zdecydowaną przewagę w wyborach do rady miejskiej. W pozostałych z wymienionych miast obowiązywał system większości względnej w okręgach jednomandatowych. W Lubinie i Bolesławcu rywalizację zdominowały komitety prezydenckie, przy czym w pierwszym przypadku zwolennicy Roberta Raczyńskiego zdobyli większość głosów w skali miasta. Z kolei w Świdnicy doszło do ekstremalnej fragmentaryzacji rady miejskiej.

W odniesieniu do Szczecina i Wrocławia zostaną przedstawione trzy hipotetyczne warianty przeliczenia głosów na mandaty przy zastosowaniu zmodyfikowanej formuły Sainte-Laguë. W pierwszym dystrybucja mandatów zostanie dokonana w ramach obowiązujących w 2014 roku okręgów wyborczych, jednak nie zostanie uwzględniony próg wyborczy. W wariantie drugim podział mandatów nastąpi na szczeblu miejskim bez progów wyborczych, w wariantie trzecim podział mandatów także dokona się na szczeblu miejskim, ale przy zastosowaniu 5% progów wyborczego.

Tabela 6. Wybory do Rady Miasta Szczecina w 2014 roku – wyniki rzeczywiste oraz symulacja

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Procent głosów	Rzeczywisty podział mandatów	Symulacja		
				Wariant I	Wariant II	Wariant III
KW PO RP	27 569	27,11	10	10	9	10
KW PiS	22 553	22,17	10	10	7	8
Bezpартyjni KWW Piotra Krzystka	21 635	21,27	8	8	7	7
KKW SLD Lewica Razem	10 905	10,72	2	2	3	4

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Procent głosów	Rzeczywisty podział mandatów	Symulacja		
				Wariant I	Wariant II	Wariant III
KWW Małgorzata Jacyna-Witt	6 458	6,35	1	1	2	2
KW PSL	4 389	4,32	–	–	1	–
KW Nowa Prawica – Janusza Korwin-Mikkego	3 082	3,03	–	–	1	–
Wygrajmy Szczecin! KWW	2 649	2,60	–	–	1	–
KW Demokracja Bezpośrednia	1 089	1,07	–	–	–	–
KWW „Szczecin łączy pokolenia”	795	0,78	–	–	–	–
KWW Cogito	348	0,34	–	–	–	–
KWW Szczecin Port Wolności	123	0,12	–	–	–	–
KW Szczecińskie Towarzystwo Strzeleckie	113	0,11	–	–	–	–

Źródło: Ignasiak (2015, s. 87) oraz obliczenia własne.

Tabela 7. Wybory do Rady Miasta Wrocławia w 2014 roku – wyniki rzeczywiste oraz symulacja

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Procent głosów	Rzeczywisty podział mandatów	Symulacja		
				Wariant I	Wariant II	Wariant III
KWW Rafał Dutkiewicz z Platformą	63 674	37,70	21	20	15	16
KW PiS	45 860	27,15	14	14	10	11
KWW Bezpartyjni Samorządowcy	16 202	9,59	1	2	4	4
KKW SLD – Lewica Razem	14 144	8,37	1	1	3	4
KW Nowa Prawica Janusza Korwin-Mikkego	8 453	5,0	–	–	2	2
KW PSL	6 120	3,62	–	–	1	–
KWW Wroclawska Inicjatywa Obywatelska	5 182	3,07	–	–	1	–
KW Partia Zieloni	3 331	1,97	–	–	1	–
KWW Ruch Narodowy	1 925	1,14	–	–	–	–
KW „Solidarność Wależąca”	1 542	0,91	–	–	–	–
KWW Róbmy Coś	762	0,45	–	–	–	–
KWW Lewica Wroclawska	641	0,38	–	–	–	–
KWW Monarchiści	620	0,37	–	–	–	–
KWW Wrocław 50+	239	0,14	–	–	–	–
KWW Studenci Ekstra Klasa	199	0,12	–	–	–	–

Źródło: obliczenia własne.

Jak wynika z danych zawartych w tabelach 6 i 7, zmiana formuły wyborczej oraz likwidacja klauzuli zaporowej, przy pozostawieniu dotychczasowej struktury okręgów wyborczych, nie wpłynęłaby znacząco na dystrybucję mandatów. W Szczecinie byłby on identyczny, jak w obowiązującym systemie, we Wrocławiu zmiana dotyczyłaby jednego mandatu, który trafiłby do „Bezpartyjnych Samorządowców” kosztem zwycięskiego komitetu. Dopiero likwidacja okręgów wyborczych (wariant II) spowodowałaby zasadnicze zmiany w strukturze rad miejskich. W Szczecinie znalazłoby się w niej aż osiem podmiotów. Reprezentację w radzie uzyskiwałyby komitety PSL, Nowa Prawica Janusza Korwina-Mikkego oraz Wygrajmy Szczecin. Po jednym mandacie zyskałyby także najmniejsze komitety reprezentowane w obecnej radzie. Taki wariant podziału mandatów powodowałby także straty wśród najsilniejszych komitetów, które łącznie utraciłyby pięć mandatów. Wariant III, w którym przy braku podziału na okręgi zastosowano 5% próg wyborczy, spowodowałby jedynie niewielkie zyski dla SLD, uzyskane kosztem PiS. Zastosowanie wariantu II podziału głosów sprawiłoby, że indeks Gallaghery obniżyłby się niemal pięciokrotnie – z 10,33 przy podziale obecnym do 2,26 (w wariacie III wynosi on 6,43). Wariant II prowadziłyby także do wzrostu wartości wskaźnika efektywnej liczby partii na poziomie rady z 3,57 do 4,93, a także do spadku wartości indeksu agregacji (spowodowanego przede wszystkim przez wzrost liczby komitetów reprezentowanych w radzie) z 6,45 do 3,63.

Podobne rezultaty przyniosły symulacje przeprowadzone dla wyborów do rady miejskiej we Wrocławiu. Najbardziej zasadnicze zmiany składu rady przyniosłoby zastosowanie wariantu II. Liczba podmiotów reprezentowanych w radzie byłaby dwukrotnie większa. Mandaty przypadłyby Nowej Prawicy, PSL, Wrocławskiej Inicjatywie Obywatelskiej oraz Zielonym. Trzy dodatkowe mandaty uzyskaliby Bezpartyjni Samorządowcy, dwa – SLD. W wariacie III należałoby wyeliminować komitety, które nie przekroczyły progu wyborczego, mimo to w radzie znaleźliby się dwaj przedstawiciele Nowej Prawicy, którzy uzyskali wynik na poziomie progu wyborczego, ale przy podziale miasta na relatywnie małe okręgi wyborcze (dwa sześciomandatowe i pięć pięciomandatowych), z którym mieliśmy do czynienia w wyborach w 2014 roku, nie mieli szans na mandat z powodu wysokich progów naturalnych. Wszystkie symulacje wskazują na straty dwóch największych komitetów, przy wariantach II i III KWW Rafał Dutkiewicz z Platformą straciłby większość w radzie. Indeks dysproporcjonalności oraz indeks agregacji osiągnęłyby najniższe wartości przy zastosowaniu wariantu II. Byłoby to odpowiednio 2,64 i 5,07 (przy wartościach rzeczywistych 17,48 i 14,19). W wariacie III indeks Gallaghery pozostałby na poziomie 6,08, a indeks agregacji – 8,65. W wariacie I wskaźniki te niewiele różniłyby się od rzeczywistych i wyniosłyby odpowiednio 15,58 i 13,51. Jeśli chodzi o wskaźnik efektywnej liczby partii, byłby on najniższy w wariacie rzeczywistym (2,14), w wariacie I wynosiłby 2,28, w II – 3,83, w III – 3,31.

W przypadku miast, w których obowiązywał większościowy system wyborczy, nie jest możliwe przeprowadzenie symulacji w wariacie I, gdyż wymagałoby to dokonania arbitralnego podziału na okręgi wyborcze. Dlatego w tym przypadku zostały przetestowane jedynie warianty II i III.

Tabela 8. Wybory do Rady Miasta Bolesławiec w 2014 roku – wyniki rzeczywiste oraz symulacja

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Procent głosów	Rzeczywisty podział mandatów	Symulacja	
				Wariant II	Wariant III
KWW Piotra Romana	3 926	31,83%	14	7	7
KWW Ziemia Bolesławiecka	2 423	19,64%	3	4	4
KWW Platforma Samorządowa PB	2 005	16,25%	3	4	4
KKW SLD – Lewica Razem	1 669	13,53%	0	3	3
KW PiS	1 414	11,46%	1	2	3
KWW Wasza Rada	589	4,78%	0	1	0
KW Nowa Prawica Janusza Korwin-Mikkego	309	2,51%	0	0	0

Źródło: obliczenia własne.

Jak wynika z tabeli 8, wprowadzenie systemu proporcjonalnego powoduje utratę połowy uzyskanych mandatów przez KWW Piotra Romana. Liczba podmiotów reprezentowanych w radzie miasta wzrasta z czterech do sześciu. Największym beneficjentem takiej zmiany byłby SLD, który mimo zdobycia ponad 13% głosów nie zdobyłby mandatu radnego. W symulacji, niezależnie od wariantu, zyskałby trzy mandaty. W wariantcie III miejsce w radzie straciłby KWW Wasza Rada, który nie przekroczyłby progu wyborczego. Mandat ten przypadłby Prawu i Sprawiedliwości.

Tabela 9. Wybory do Rady Miasta Lubina w 2014 roku – wyniki rzeczywiste oraz symulacja

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Procent głosów	Rzeczywisty podział mandatów	Symulacja	
				Wariant II	Wariant III
KWW Robert Raczyński Lubin 2006	11 886	55,05%	22	14	14
KW PiS	4 658	21,57%	0	5	6
KW Razem	2 442	11,31%	0	3	3
KWW Obywatelska Rada Miasta Lubina	817	3,78%	0	1	0
KW Pawła Niewodzańskiego	483	2,24%	0	0	0
KWW Stanisława Klimowicza	285	1,32%	1	0	0
KW PSL	246	1,14%	0	0	0
KWW Marcina Holdenmajer	238	1,10%	0	0	0
KWW Jana Zimroza	165	0,76%	0	0	0
KWW Kazimierzak Mateusz	147	0,68%	0	0	0
KWW Racja i Postęp 2014	142	0,66%	0	0	0
KWW Rodzina Lubin-Razem	81	0,38%	0	0	0

Źródło: obliczenia własne.

W przypadku Lubina, gdzie w wyborach w 2014 roku komitet prezydencki zdobył większość głosów, ich przeliczenie w ramach systemu proporcjonalnego, jak wskazują wykonane symulacje, powoduje jego stratę na poziomie ośmiu mandatów. Nadal jednak komitet ten

dysponuje większością. W wariantcie II w radzie byłyby jednak reprezentowane przez trzy inne podmioty – PiS (pięć mandatów), KWW Razem (trzy mandaty) oraz Obywatelska Rada Miasta Lubina (jeden mandat). W radzie miasta nie znalazłyby się natomiast Stanisław Klimowicz, który wygrał w swoim jednomandatowym okręgu wyborczym. W wariantcie III próg wyborczy eliminuje KWW Obywatelska Rada Miasta Lubina, a mandat ten przechodzi do PiS.

Symulacje przeprowadzone dla Świdnicy wskazują, że system proporcjonalny – paradoksalnie – z jednej strony zmniejszył nieco poziom fragmentaryzacji rady, czyniąc ją jednocześnie bardziej reprezentatywną. Liczba reprezentowanych w tym gremium komitetów zmniejsza się z dziewięciu do siedmiu (w wariantcie II) lub sześciu (w wariantcie III). W odniesieniu do pięciu komitetów z największym poparciem liczba uzyskanych mandatów w symulacjach zmienia się minimalnie. Tracą jednak miejsca w radzie cztery komitety, które wygrały w swoich jednomandatowych okręgach. Na ich miejsce do rady weszłyby dwa komitety, które uzyskały szósty lub ewentualnie siódmy wynik w mieście.

Tabela 10. Wybory do Rady Miasta Świdnicy w 2014 roku – wyniki rzeczywiste oraz symulacja

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Procent głosów	Rzeczywisty podział mandatów	Symulacja	
				Wariant II	Wariant III
KWW Wojciecha Murdzka	3 304	17,63%	6	5	5
KW PO	3 173	16,93%	3	4	5
KW PiS	2 926	15,61%	3	4	4
KKW SLD Lewica Razem	2 799	14,93%	5	4	4
KW Świdnickie Forum Rozwoju	2 151	11,47%	2	3	3
KWW Alicji Synowskiej	1 433	7,64%	0	2	2
KWW „Niezależni” Zdzisława Natanka	581	3,10%	0	1	0
KW Nowa Prawica Janusza Korwina-Mikkego	386	2,06%	0	0	0
KWW Tadeusza Grabowskiego	382	2,04%	0	0	0
KWW Wiesława Żurka	334	1,78%	1	0	0
KWW Jana Jaśkowiaka	297	1,58%	1	0	0
KWW Razem	283	1,51%	0	0	0
KWW Andrzeja Protasiuka z Osiedla Młodych	211	1,13%	1	0	0
KWW mieszkańców okręgu nr 7 w Świdnicy	189	1,01%	1	0	0
KWW Przyjazne Miasto Świdnica	93	0,50%	0	0	0
KWW Dariusza Stachurskiego	90	0,48%	0	0	0
KWW Obywatelska Formacja Zdrowego Rozsądku	75	0,40%	0	0	0
KWW Elżbiety Dudziak	39	0,21%	0	0	0

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 11. Indeks dysproporcjonalności, efektywna liczba partii i indeks agregacji – wartości rzeczywiste i wyniki symulacji w Bolesławcu, Lubinie i Świdnicy

Indeks	Miasto	Wartość rzeczywista	Symulacja	
			Wariant II	Wariant III
LSq indeks	Bolesławiec	27,42	3,24	4,90
	Lubin	33,72	4,90	6,42
	Świdnica	11,46	5,04	6,40
Eff no Ps*	Bolesławiec	2,05	4,64	4,45
	Lubin	1,09	2,29	2,20
	Świdnica	6,08	6,08	5,57
Indeks agregacji	Bolesławiec	16,67	5,56	6,67
	Lubin	47,83	15,22	20,29
	Świdnica	2,90	3,11	3,62

*Symulacje opierają się na rzeczywistych wynikach wyborów, dlatego nie mają wpływu na wartość indeksu efektywnej liczby partii na poziomie wyborczym, dlatego nie został on uwzględniony w tabeli.

Źródło: Obliczenia własne.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 11, ewentualne wprowadzenie proporcjonalnego systemu wyborczego w jednym z symulowanych wariantów zdecydowanie zmniejsza dysproporcjonalność systemu wyborczego i zakres deformacji woli wyborców. Spadek wartości indeksu Gallaghiera wystąpił we wszystkich trzech analizowanych przypadkach. Największy, ponad ośmiokrotny, nastąpił w Bolesławcu, gdzie obowiązujący system FPTP doprowadził do wytworzenia się sztucznej większości (niecałe 32% głosów dało 2/3 mandatów w radzie miejskiej). Jak można było się spodziewać, we wszystkich miastach nastąpił spadek indeksu agregacji, ale nie był on aż tak duży, jak w przypadku indeksu dysproporcjonalności. W dwóch miastach zaobserwowano wzrost indeksu efektywnej liczby partii na poziomie rady, który wynikał z ograniczenia zdobyczy zwycięskich komitetów. Nieco inaczej wygląda sytuacja w Świdnicy, gdzie mieliśmy do czynienia z dużą fragmentaryzacją rady. W tym mieście, w zależności od wariantu symulacji, wartość indeksu nie zmieniła się albo nieznacznie spadła.

Podsumowanie

Przedstawione rozważania pozwalają na sformułowanie kilku istotnych wniosków. Po pierwsze, ewolucja systemu wyborczego do rad dużych i średnich miast prowadziła stopniowo do zmniejszenia ich reprezentatywności. Zwiększał się także zakres deformacji woli wyborców. Szczególnie brzemienne w skutki były dwie decyzje: zmniejszenie liczby wybieranych radnych, przeprowadzone przed wyborami w 2002 roku, które spowodowało zmniejszenie rozmiaru okręgów wyborczych, a w konsekwencji pojawienie się wysokich progów naturalnych, blokujących drogę do rady mniejszym komitetom, a także wprowadzenie większościowego systemu wyborczego we wszystkich miastach z wyjątkiem tych mających status miasta na prawach powiatu. Po drugie, wprowadzenie zasady bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza, prezydenta miasta sprawiło, że w radach nie muszą się tworzyć stabilne większości kreujące organ wykonawczy,

natomiast ewolucja systemu wyborczego do rad przebiegała właśnie w taki sposób, aby tworzenie takich większości maksymalnie ułatwiać. Obie wspomniane okoliczności doprowadziły do oligarchizacji rad, które zostały zdominowane przez największe partie parlamentarne oraz tzw. partie prezydenckie ze szkodą dla mniejszych partii, lokalnych ruchów i organizacji, a także komitetów wyborczych obywateli. Ograniczeniu uległa zarówno stanowiąca, jak i kontrolna funkcja rad, które w wielu miastach straciły autorytet, stając się bezwolnymi „maszynkami do głosowania”, realizującymi wolę jednoosobowych organów wykonawczych. W tej sytuacji konieczne jest przeprowadzenie zmian w systemie wyborczym do rad średnich i dużych miast, co może sprzyjać odwróceniu wskazanych tendencji.

Odpowiadając na zadane w tytule artykułu pytanie, zdecydowanie opowiadam się za systemem proporcjonalnym, jednak takim, który różni się od obowiązującego obecnie w miastach na prawach powiatu. Jak wykazano, krytycznym parametrem jest nie tyle formuła wyborcza, czy istnienie progów zaporowych, ile rozmiar okręgów wyborczych. Ponieważ żadna rada miejska w Polsce nie może liczyć więcej niż 45 radnych, nic nie stoi na przeszkodzie, by zrezygnować z podziału na okręgi wyborcze tak, by wyborcy głosowali na miejskie listy kandydatów. W celu zapewnienia większej reprezentatywności, formuła wyborcza nie powinna preferować dużych komitetów, dlatego należałoby zrezygnować z formuły d'Hondta. W przypadku zmodyfikowanej formuły Sainte-Laguë i dystrybucji mandatów na szczeblu miasta, progi naturalne oscylują wokół 2%, więc aby uniknąć ekstremalnej fragmentaryzacji rady, można ewentualnie rozważyć kwestię progów wyborczych. Jednak próg 5% wydaje się zbyt wysoki.

Jakiegokolwiek modyfikacje systemu wyborczego oczywiście nie spowodują, same z siebie, odwrócenia wielu negatywnych procesów obserwowanych na miejskich arenach politycznych. Obecne rozwiązania w tym zakresie są jednak dysfunkcjonalne i sprzyjają „zamknięciu” lokalnych scen politycznych. Biorąc jednak pod uwagę proces wzrostu aktywności obywatelskiej na tym poziomie samorządu, aktywność ruchów miejskich i innych organizacji społecznych, należy zadbać o to, by system wyborczy dawał im możliwość podjęcia skutecznej rywalizacji z podmiotami dominującymi na lokalnym rynku politycznym.

Bibliografia

Źródła normatywne

- Ustawa z 8.03.1990 Ordynacja wyborcza do rad gmin. Dz.U., nr 16, poz. 96.
- Ustawa z 16.07.1998 Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Dz.U., nr 95, poz. 602.
- Ustawa z 11.04.2001 o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Dz.U., nr 45, poz. 497.
- Ustawa 15.02.2002 o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym. Dz.U., nr 23, poz. 220.
- Ustawa 5.01.2011 Kodeks wyborczy. Dz.U., nr 21, poz. 112.

Inne źródła

GUS (2014). *Miasta w liczbach 2012*. Warszawa: Zakład Wydawnictw Statystycznych.

Opracowania

- Alberski, R., Antoszewski, A., Lisicka, H., Skrzypiński, D., Solarz, R. (2001). *Wybory do rad gmin na Dolnym Śląsku*. Wrocław: Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska.
- Alberski, R., Antoszewski, A., Cichosz, M., Ferens, A., Lisicka, H., Skrzypiński, D., Solarz, R. (2003). *Wybory samorządowe do rad gmin w 2002 roku w województwie dolnośląskim*. Wrocław: Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska.
- Ignasiak, A. (2015). Mniejsza rada, silniejszy prezydent – wybory szczecińskich radnych w latach 2002-2014. W: M. Drzonek (red.), *Szczecin, obywatele, samorząd. Przyczynek do retrospekcji 25 lat (s.73–90)*. Kraków–Szczecin: Wydawnictwo „Dante”.
- Piasecki, A.K. (2004). *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989–2002*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Raciborski, J. (1997). *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989–1995*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Cytowanie

Alberski, R. (2017). Jak wybierać rady średnich i dużych miast? *Acta Politica Polonica*, 4 (42), 17–31. DOI: 10.18276/ap.2017.42-02.

W poszukiwaniu *smart* obywatela. Analiza realizacji koncepcji *smart city* w Polsce

ADAM ILCIÓW

DR

Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Humanistyczny
email: adamilciow(at)interia.eu

Słowa kluczowe *smart city*, *smart* obywatel, *smart marketing*, jakość życia, demografia

Abstrakt Liczba miast *smart city* nieustannie rośnie. Burmistrzowie inwestują w nowe technologie, uzasadniając wydatki potrzebami mieszkańców. Biorąc pod uwagę tylko to jedno kryterium, nie wszystkie realizacje by się obroniły. Czy w *smart city* lepiej się żyje mieszkańcom? Jakie rozwiązania najczęściej są realizowane? Z jakimi problemami mamy do czynienia w miastach w Polsce? Czy mieszkańcy są *smart*? Czy *smart city* nie jest tylko nową strategią marketingową miasta? Czy warto inwestować w nowe technologie w mieście? Do czego prowadzą szybko postępujące zmiany? Artykuł zawiera próby odpowiedzi na postawione wyżej pytania.

In the search of smart citizen. Analysis of the implementation of smart city idea in Poland

Keywords smart city, smart citizen, smart marketing, quality of life, demography

Abstract The number of smart cities is constantly growing. Mayors invest in new technologies and justify the expenses regarding the residents' needs. Considering only this one criterion, not all expenses can be justified. Is the life of people better in smart cities? What are the solutions most often implemented? What problems do we have in cities in Poland? Are residents smart? Is smart city not just a new marketing strategy for the city? Is it worth investing in new technologies in the city? What are the consequences of these quick changes? The article is an attempt to answer the above mentioned questions.

Smart city a jakość życia mieszkańców

Koncepcja *smart city* realizowana jest w wielu miastach. W dużej mierze władze miast decydują o zakresie wdrożenia. Zalety tego rodzaju inwestycji trudno podważać. Głównym założeniem wdrożeń powinno być poprawienie jakości życia mieszkańców miasta w tych obszarach, w których mieszkańcy tego oczekują. Czy rzeczywiście władze miasta biorą pod uwagę oczekiwania

i potrzeby mieszkańców, czy po prostu decydują się na wybrany pakiet rozwiązań proponowany przez operatora branży ICT (*information and communication technology*)? Uzasadniając realizowanie koncepcji *smart city*, twierdzi się, że służy ona podnoszeniu jakości życia mieszkańców. Czy rzeczywiście?

Wątpliwość wyrażona w pytaniu wydaje się nie na miejscu. Inwestycje w nowoczesne technologie, mimo stosunkowo dużych kosztów, przynoszą pozytywne efekty. Nie trzeba nikogo przekonywać o użyteczności systemu monitoringu czy systemu sterowania ruchem drogowym w mieście. Rachunek ekonomiczny jest zbyt prosty, gdy zgromadzone dane wskazują na znaczący spadek liczby przestępstw czy kolizji i wypadków drogowych. Czy korzyści odnoszą jednak wyłącznie mieszkańcy miasta?

Nie chodzi tutaj o wskazanie nieprawidłowości budzących podejrzenia o czyny karalne bądź niemoralne. Interesującym zagadnieniem jest jednak motywacja burmistrza (lub prezydenta miasta) do inwestowania w koncepcję *smart city*. Przyglądając się największym polskim miastom, można zadać pytanie, w ilu przypadkach rzeczywiście kierowano się potrzebami mieszkańców.

Założenia koncepcji *smart city* i oceny prób ich realizacji

Idea *smart city* w dużym stopniu już się upowszechniła, co nie znaczy, że termin ten pozbawiony jest wieloznaczności. Problematyczne jest jednoznaczne zdefiniowanie miasta, tym bardziej nowe koncepcje dotyczące rozwoju miasta wymagają uściśleń i precyzji. Przyjęło się uważać, że nowe idee, technologie czy innowacje wdraża się w przestrzeni miejskiej. Globalizacja i postęp technologiczny wpływają na procesy urbanizacyjne. Gromadzimy coraz więcej danych, doskonalimy umiejętności ich przetwarzania, projektujemy nowe możliwości ich wykorzystania. Wiedza i jej zastosowania wpływają na funkcjonowanie miasta. Mamy wiele wzorców rozwoju miast, jak na przykład miasta ekologiczne czy miasta inteligentne, które w niezliczonych miejscach na świecie są realizowane, przynajmniej w pewnym istotnym ich aspekcie. Istotą koncepcji *smart city* jest stosowanie zaawansowanych technologii.

Nie oznacza to jednak, że im bardziej innowacyjne rozwiązania są w mieście stosowane, tym bardziej uprawnione jest określanie miasta jako *smart*. Celem stosowania technologii jest poprawa warunków życia mieszkańców, a dobór konkretnych rozwiązań musi być warunkowany troską o zrównoważony i trwały rozwój miasta (Ilciów, 2017, s. 234; Sikora-Fernandez, 2013, s. 83–84).

Jak zatem określić ramy *smart city*? Za udaną należy uznać próbę Doroty Sikory-Fernandez (2013, s. 84; szerzej: Hollands, 2008, s. 303–320; Komninos, 2002; Lazaroiu, Roscia, 2012, s. 326–332), która stwierdziła, że *smart city* to „terytorium o wysokiej zdolności uczenia się i innowacji, kreatywne, posiadające instytucje badawczo-rozwojowe, szkolnictwo wyższe, infrastrukturę cyfrową i technologie komunikacyjne, a także wysoki poziom sprawności zarządzania”. Ponadto za kluczowe autorka uznała „optymalizację dostępnych i nowych zasobów oraz możliwych inwestycji”, w szczególności w takich obszarach jak: „energetyka, infrastruktura

techniczna, bezpieczeństwo publiczne, gospodarka odpadami i transport”. Małgorzata Remisiewicz (2015) ideę *smart city* określiła następująco:

W praktyce *smart city* to złożony organizm, łączący inteligentne wykorzystanie nowoczesnych technologii oraz innowacyjnych systemów z kreatywnością aktywnego społeczeństwa oraz potencjałem organizacji, instytucji, firm i ośrodków naukowych.

W przypadkach wielu miast pytanie skierowane do burmistrzów (lub prezydentów miast) o to, czy rzeczywiście realizują koncepcję *smart city*, czy jedynie starają się wytworzyć społeczne przekonanie o spełnianiu standardów *smart city*, pozostałoby bez odpowiedzi.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się sześć obszarów, w których realizowana jest koncepcja *smart city*, są to: gospodarka (*smart economy*), transport (*smart mobility*), środowisko (*smart environment*), ludzie (*smart people*), jakość życia (*smart living*), administracja (*smart governance*) (Sikora-Fernandez, 2013, s. 85–86; Zysińska, Krysiuk, Zakrzewski, 2014, s. 11972–11973). Wdrażając *smart city*, trudno pominąć któryś z wymienionych obszarów, najwięcej wątpliwości budzą *smart people* i *smart living*, głównie ze względu na konieczność interakcji pomiędzy władzami miasta i mieszkańcami, pobudzenia mieszkańców do aktywnego i przemyślanego działania, a często nawet włączenia mieszkańców w procesy decydowania o mieście bądź nawet oddania inicjatywy mieszkańcom.

Krytycznie o funkcjonowaniu *smart cities* wypowiedzieli się Zysińska, Krysiuk, Zakrzewski (2014, s. 11973):

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że jednym z podstawowych błędów popełnianych podczas opracowywania strategii budowy inteligentnego miasta jest skoncentrowanie się na technologii i twardej infrastrukturze. Zdaniem większości urbanistów i planistów transportu istota tzw. miejskiej inteligencji polega na wykorzystaniu umiejętności i wiedzy mieszkańców, którzy – zaopatrzeni często w proste narzędzia – są w stanie samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby w sposób efektywniejszy, niż to robi lokalna administracja. Dzięki temu można uniknąć kosztownych inwestycji infrastrukturalnych, a zastąpić je kapitałem społecznym, czyli energią współpracy aktywnych obywateli.

W ocenach ekspertów coraz częściej pojawiają się uwagi o niedostatkach, błędach, czy problemach we wdrażaniu *smart city*. W większości polskich miast uruchamia się systemy zarządzania ruchem, systemy dynamicznej informacji pasażerskiej, inteligentną kartę miejską, systemy miejskiego monitoringu, systemy zdalnego zarządzania wodą i energią elektryczną, udostępnia się miejskie rowery do wypożyczenia, informuje o wolnych miejscach parkingowych, wymienia tabor komunikacji miejskiej na bardziej ekologiczny. Decyzja o wyborze konkretnego rozwiązania często podejmowana jest na podstawie obserwacji innych miast. Lokalne władze powszechnie stosują zasadę: „skoro sprawdziło się u innych, sprawdzi się i u nas”. Adam Prokopowicz (2016, s. 34) ocenia, że w polskich miastach

koncepcję *smart city* wprowadza się powoli i szczątkowo, bez długookresowej wizji i determinacji. Oczekiwania społeczne są zupełnie inne. (...) Wygląda na to, że zarządcy miast nie zdecydowali

jeszcze, czy te inteligentne miasta to jeszcze test, czy już rzeczywistość. W wyniku tego wdraża się mało i niezbyt skutecznie.

Anna Dąbrowska (2015, s. 13) podkreśla, że „na obecnym poziomie rozwoju cywilizacji, ograniczenie rozwoju miast tylko do spraw inteligentnych systemów transportowych (ITS) lub spraw środowiskowych (...) nie jest już wystarczające”. Andrzej Sobczak (2015, s. 26) stwierdza, że „nadal za mało uwagi przywiązuje się, projektując rozwiązania z obszaru *smart cities*, do korzyści, które mają one dostarczyć mieszkańcom”. Danuta Stawasz, Dorota Sikora-Fernandez i Maciej Turosz (2012, s. 102) wskazują na trzy istotne elementy, które stanowią przeszkodę we wdrażaniu koncepcji *smart city*: (1) sfery społeczna, gospodarcza i środowiskowa miasta nie są ze sobą odpowiednio koordynowane, (2) miasta nie wykorzystują technologii ICT w wystarczającym stopniu, (3) długookresowe planowanie, w szczególności przestrzenne i ekonomiczne, najczęściej nie jest priorytetem władz miasta.

Powyżej przytoczone analizy jednoznacznie wskazują na skomplikowanie materii w zakresie wdrażania koncepcji *smart city*. Problemy występują na różnych płaszczyznach, a zdefiniowanie wszystkich istotnych czynników nie jest możliwe. Każde miasto jest indywidualnym, niepowtarzalnym organizmem, złożonym z wielu nawzajem uzależnionych od siebie systemów i podsystemów. Stąd niewykonalne jest określenie jednego wzorca *smart city*, możliwego do wdrożenia w wielu miastach. Zróżnicowana jest także oferta podmiotów oferujących rozwiązania z zakresu ICT. Poszczególne regiony nie dysponują jednakowym dostępem do zaawansowanych technologii. Społeczności miejskie, nawet w blisko położonych sobie miastach, stanowią odrębne, zupełnie do siebie nieprzystające wspólnoty.

Boyd Cohen (2015; Dominiak, 2016; Plesińska, 2016) wyróżnił trzy generacje *smart city*. W generacji pierwszej inicjatywę wykazują oferenci zaawansowanych technologii. Oferowane rozwiązania nie są dopasowywane do zróżnicowanych charakterystyk miast. Władze miasta najczęściej nie mają świadomości, jakie efekty przyniesie wdrażana technologia, tym bardziej nie konsultują tych kwestii z mieszkańcami ani nie badają ich oczekiwań. W *smart city* drugiej generacji istotną rolę odgrywają władze miasta. To one są stroną aktywną i poszukują rozwiązań, które w danym mieście sprawdzą się w największym stopniu. Nowoczesne technologie wspomagają realizację strategicznych zamierzeń władz miasta i przyczyniają się do podniesienia jakości życia mieszkańców. W *smart city* trzeciej generacji inicjatywę przejmują mieszkańcy miasta. To oni proponują nowe rozwiązania. Ich pomysły wyrażone w postaci potrzeb i oczekiwań przekładane są przez oferentów nowoczesnych technologii na możliwe do wdrożenia projekty. Władze miasta pełnią tutaj rolę asystenta, obserwatora bądź wspomagają proces komunikowania się. Zaangażowanie mieszkańców nie może być jednorazowe, mają tworzyć oni wspólnotę ludzi kreujących nowe pomysły.

Ekspertki zgodnie twierdzą, że w polskich miastach dominują rozwiązania z zakresu generacji pierwszej, zdecydowanie rzadziej mamy do czynienia z generacją drugą, a na polskie *smart city* generacji trzeciej musimy jeszcze poczekać. Bartosz Dominiak (2015) ocenia, że debata o *smart city* w Polsce jest powierzchowna.

Myślenie w tym zakresie jest wciąż zdominowane podejściem wyłącznie technologicznym. Przykładem mogą być liczne konferencje, zazwyczaj sponsorowane przez korporacje działające w branży ICT, które odbywają się przy dużym wsparciu i zaangażowaniu samorządów. Tematyka tych wydarzeń koncentruje się niemal wyłącznie na kwestiach technologicznych w zarządzaniu miastami. Są to często ważne zagadnienia (usprawnienie komunikacji, odnawialne źródła energii, zarządzanie *big data*), ale w takim podejściu mieszkańiec schodzi na dalszy plan. Trudno też nie odnieść wrażenia, że konferencje te służą w dużym stopniu budowaniu popytu samorządów na istniejące już technologie, co jest typowym przykładem *Smart Cities 1.0*.

Jeżeli przyjrzymy się wdrożeniom, to bez trudu dostrzeżemy, że usługi *smart* działały wcześniej, zanim zostały nazwane *smart*. Interesującym przypadkiem jest rozwój świadczenia usługi przejazdu pasażerskiego w mieście oferowanej przez Ubera (2017), który na stronie internetowej wita nas hasłem: „Dojedź na miejsce. Jeździsz, kiedy chcesz i ile chcesz”. Przedsięwzięcie realizowane jest już w ponad 600 miastach na całym świecie¹.

Smart city – demografia – wielkość miasta

Potrzebę realizacji koncepcji *smart city* argumentuje się, twierdząc, że już w tej chwili ponad połowa ludności świata zamieszkuje w miastach, a tendencje migracyjne wskazują na systematyczne przemieszczanie się ludności do obszarów zurbanizowanych. W raporcie ONZ „World Urbanization Prospects 2014” (United Nations, 2014; Wojtowicz, 2014) dokonano porównania, w którym stwierdzono, że w roku 1950 w miastach zamieszkiwała mniej niż 1/3 ludności świata (około 746 mln osób), w roku 2007 liczba mieszkańców obszarów zurbanizowanych przekroczyła po raz pierwszy liczbę mieszkańców żyjących na wsi. W roku 2014 w miastach zamieszkiwało 3,9 mld ludzi, co stanowiło 54% ludności świata. W roku 2050 przewiduje się liczbę 6,4 mld ludzi mieszkających w miastach, co będzie stanowić 66% ludności świata. Sytuacja w poszczególnych państwach jest bardzo zróżnicowana i zmienia się dosyć dynamicznie. O ile w krajach, takich jak: Belgia, Japonia, Argentyna i Holandia współczynnik urbanizacji przekracza 90%, o tyle w krajach azjatyckich i afrykańskich nie przekracza 50%.

Ludzie osiedlają się nie tylko w dużych aglomeracjach i nie tylko w ośrodkach mających taki status od dziesięcioleci, jak chociażby Nowy Jork, Londyn czy Tokio. Benjamin Barber (2014, s. 31) podaje przykłady konurbacji megamiast, w tym między innymi Lagos-Ibadan-Kotonu czy Kinszasa-Brazzaville. I pisze: „Proces koncentracji ludności miejskiej w ramach systemów o coraz większym stopniu złożoności, zarazem bardziej zwartych i ekspansywnych, nadal przyspiesza”. Proces urbanizacji nie jest panaceum na rozwój. W ponad 200 tys. miast na świecie miliard ludzi żyje w slumsach. W krajach rozwiniętych w slumsach mieszka 6% mieszkańców, w krajach najslabiej rozwiniętych prawie 80%. Można spierać się o definicję slumsów, jednak z pewnością skłonni będziemy się zgodzić, że slumsy mają, takie cechy jak: brak trwałego domostwa, brak odpowiedniej powierzchni mieszkalnej (nie więcej niż trzy osoby na pomieszczenie),

¹ Funkcjonowanie tego rozwiązania z perspektywy polskiego użytkownika ocenił na przykład Krzysztof Gibek (2017) w portalu KontoStudenta.pl.

brak dostępu do wody pitnej, brak infrastruktury kanalizacyjnej, brak prawa własności do lokalu (groźba eksmisji). Wówczas należałoby uznać, że w Etiopii żyje w slumsach 99,4% mieszkańców miast, w Tanzanii – 92,1%, Bangladeszu – 84,7%, Nigerii – 79,2%, Pakistanie – 73,6%, Indiach – 55,5%, Chinach 37,7%, Brazylii – 36,6% (Barber, 2014, s. 209–211).

Założenie, że realizacja koncepcji *smart city* przyczyni się do usprawnienia wielu procesów w ośrodkach miejskich zamieszkałych przez coraz większą liczbę ludności jest interesujące. Tyle, że założenie o rosnącej liczbie ludności niekoniecznie musi się sprawdzić w przypadku polskich miast. Główny Urząd Statystyczny opracował „Prognozę ludności na lata 2014–2050”. Przewidywana liczba mieszkańców Polski w roku 2050 wynosi 33,951 mln, czyli o 4,55 mln osób mniej w porównaniu z bazowym rokiem 2013 (GUS, 2014, s. 109). Zdecydowanie zmniejszy się także liczba osób zamieszkujących w polskich miastach. W bazowym roku 2013 w miastach mieszkało 23,271 mln osób, a w roku 2050 statystycy przewidują liczbę 18,826 mln osób, a więc o 4,445 mln mniej (GUS, 2014, s. 111). Zgodnie z prognozą będą się również wyludniać największe miasta w Polsce. Proces ten nie dotknie jedynie stolicy i Rzeszowa. Liczba mieszkańców w największym stopniu zmniejszy się w Łodzi (o 31%), następnie w Poznaniu (o 26%), Bydgoszczy (o 26%), podregionie katowickim (o 25%) i Lublinie (o 22%), Trójmieście (o 16%), Szczecinie (o 14%), Wrocławiu (o 8%) i Krakowie (o 6%). Co prawda zmniejszeniu liczby mieszkańców miast będą towarzyszyły zmiany miejsca zamieszkania z centrum miasta na przedmieścia, jednak nie stanowią one wyjaśnienia dla podanych powyżej liczb (Prajsnar, 2015).

Odnosząc się do powyższych stwierdzeń, można sformułować pytanie, czy koncepcja *smart city* jest odpowiednia do wdrożenia w miastach dużych, miastach średniej wielkości czy miastach małych. Największe wątpliwości będą budziły miasta małe. Jeśli za najważniejszy składnik uznamy system ITS, to jego wdrożenie w mieście o małym natężeniu ruchu drogowego nie wydaje się uzasadnione. Takie zdanie wyraził między innymi Piotr Krukowski (2016, s. 3): „Jeśli miasto ma mniej niż 100 tys. mieszkańców i nie ma w nim dużego ruchu tranzytowego, to wydaje się, że nie ma potrzeby budowania systemów sterowania ruchem”. Najbardziej rozbudowany system ITS wdrożono w Łodzi. Obejmuje on 240 skrzyżowań z sygnalizacją świetlną, 700 pojazdów komunikacji miejskiej, umieszczono również tablice dynamicznego wskazywania najszybszej trasy przejazdu. W Bydgoszczy zainstalowano aż 32 znaki zmiennej treści wskazujące alternatywne trasy. Na system ITS zdecydowano się także w Krośnie, mimo że objęto nim tylko 11 skrzyżowań sygnalizacji świetlnej. Sytuacja jest jednak specyficzna, miasto przecina droga krajowa (Kołkowski, 2016, s. 3).

Problematyczne jest również określenie, który obszar uznamy za miejski. Jeśli odwołamy się do wymogów ustawowych, miastem może zostać ośrodek liczący nie mniej niż 2 tys. mieszkańców, chociaż to kryterium nie jest ściśle przestrzegane. W art. 4 Ustawy o samorządzie gminnym zapisano (Ustawa, 1990):

Rada Ministrów (...) nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice. (...) Nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalenie jego granic i ich zmiana dokonywane są w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy.

Decyzja podejmowana jest na podstawie kilku przesłanek: (1) cech funkcjonalno-prze-strzennych, (2) kryteriów demograficznych, (3) kryteriów historyczno-administracyjnych, (4) kryteriów społecznych. Anna Kudra (2014) zwraca uwagę, że „na polskiej mapie trudno doszukiwać się dwóch takich samych miast. Każde ma swoją specyfikę i w odmienny sposób realizuje funkcje miejskie”.

Trudno jednoznacznie określić, w jak dużych miastach celowe jest realizowanie koncepcji *smart city*. Jeśli weźmiemy pod uwagę tylko jeden wskaźnik, liczbę mieszkańców miasta, to w Polsce mamy 39 miast, w których mieszka więcej niż 100 tys. osób. Gdy zmniejszymy ten wymóg do 50 tys. osób, to za celowe uznalibyśmy wdrażanie standardów *smart city* w 87 miastach. W sumie mamy w Polsce 923 miasta. Szczególnymi przypadkami są konurbacja śląska oraz rozdzielenie statusu miasta wojewódzkiego na dwa odrębne podmioty w województwach lubuskim i kujawsko-pomorskim (GUS, 2017). Uważa się, że koncepcja *smart city* jest możliwa do zrealizowania jedynie przez ośrodki miejskie średnie i duże. Większe miasta stanowią z reguły pewnego rodzaju wzorzec, który nie zawsze może być równie dobrym rozwiązaniem dla mniejszego ośrodka miejskiego. Joachim Piecha z firmy Proximus stwierdza, że dzięki inteligentnym technologiom „małe miasta mogą identyfikować zagrożenia i szanse w obrębie wybranego obszaru lub całej przestrzeni publicznej” (Krawczyk, 2016). Marcin Guzowski z firmy Solveris przestrzega przed nieprzemysłanym przenoszeniem rozwiązań z innych miast: „Małe miasta nie powinny kopiować i przenosić wprost rozwiązań znanych z dużych miast, powinny je natomiast adaptować do lokalnej specyfiki i skali”. Specjalnie dedykowane rozwiązania łatwiej jest wprowadzać w mniejszych miastach (Krawczyk, 2016). Mariusz Kochański z Veracomp podaje przykłady implementacji inteligentnych rozwiązań niewymagających dużych nakładów. Stwierdza:

Idea *smart city* może być realizowana na czterech płaszczyznach: wielokanałowość komunikacji z obywatelami oraz służb między sobą, wciągnięcie obywateli do drobnej pomocy służbom miejskim, budowa infrastruktury będącej szkieletem dla wielu różnych usług, a także stworzenie otwartej architektury danych, ułatwiającej budowę aplikacji przez firmy prywatne i ruch *open source* (Krawczyk, 2016).

Działania te można zrealizować chociażby dzięki komunikacji telefonicznej, smsowej, e-mailowej czy poprzez konto na Facebooku. Aktywni mieszkańcy miasta bezinteresownie mogą je monitorować i wpływać na poziom bezpieczeństwa. W kolejnym kroku można byłoby rozważyć budowę miejskiej sieci wi-fi, czy udostępnienie rozkładów jazdy środków komunikacji miejskiej dla mieszkańców na urządzeniach mobilnych (Krawczyk, 2016). Istnieje wiele koncepcji rozwoju miasta, duża część z nich jest rozbieżna. O trendach w kształtowaniu miast interesująco napisała Krystyna Solarek (2011, s. 51–71). Znacznie szerszej analizie dokonał Michał Stangel (2013). Poczynił on również istotną krytyczną uwagę dotyczącą racjonalnego gospodarowania przestrzenią w polskich miastach. O ile strategiczne dokumenty zawierają takie zalecenia, o tyle z ich realizacją nie jest najlepiej. Zdaniem autora „zaniedbywana jest podstawowa sprawa tworzenia zrównoważonej struktury miejskiej promującej zdrowy i mniej obciążający dla środowiska tryb życia mieszkańców, redukującej potrzeby transportowe i promującej komunikację

pieszą, rowerową i publiczną”. Powielane są błędy w „kształtowaniu struktury nowych zespołów zabudowy”, nieprzemyślana polityka transportowa doprowadziła do sytuacji, w której poziom motoryzacji w miastach polskich znacznie przewyższa poziom w miastach Europy Zachodniej (Stangel, 2013, s. 55–56).

Zdecydowanie różną ideą od *smart city* jest na przykład koncepcja *slow city*. Zakłada ona, że ludzie muszą przede wszystkim odnaleźć swój własny rytm życia poprzez właściwe wykorzystanie czasu, dbałość o środowisko i dostosowanie innowacji do stylu życia (Solarek, 2011, s. 63). Pierwotną ideą było przeciwstawienie się coraz powszechniejszym fast foodom w postaci zorganizowanego ruchu *slow food*, mającego głównie na celu promocję kulinarnych tradycji różnych regionów świata. Przygotowywane posiłki mają nie tyle zaspokoić głód, co stanowić przyjemność dla podniebienia, a samo spożywanie posiłku ma być celebrowaniem tej przyjemności (Szelągowska, 2014, s. 216). Niektórzy określają *slow city* jako filozofię sposobu bycia, prowadzi się życie odmienne od dotychczasowego, nie śpiesząc się, mniej intensywnie, ale świadomie. Duży nacisk kładzie się na aktywność proekologiczną i prozdrowotną, mając na względzie dobro przyszłych pokoleń. *Slow city* jest też definiowane jako „miasto dobrego życia”, które wykorzystuje swoje atuty, odwołuje się do wcześniejszych doświadczeń i osiągnięć, historię, kulturę i sztukę przedstawia się w sposób możliwie atrakcyjny oraz nowoczesny z poszanowaniem dorobku artystów. Władze miasta wykazują się dużym zaangażowaniem, podkreśla się specyfikę miasta, buduje jego tożsamość. Brak pośpiechu pozwala redukować napięcia i smakować życie (Szelągowska, 2014, s. 215). Od 1999 roku *slow cities* są zrzeszane w Międzynarodowym Stowarzyszeniu Miast Dobrego Życia (*Cittaslow*). Jako górną granicę wielkości miasta określono liczbę mieszkańców na 50 tys. osób (Szelągowska, 2014, s. 218)². Bycia *slow* nie należy kojarzyć z pozostawaniem w tyle. Oznacza ono raczej „używanie nowych, często innowacyjnych, technologii w taki sposób, aby sprawić, że miasteczka i miasta staną się idealnym miejscem do życia dla obecnych i przyszłych mieszkańców” (Szelągowska, 2014, s. 220).

Kim jest *smart* obywatel?

Władze miast twierdzą, że mieszkańcy są dla nich ważni, że wdrażają rozwiązania z zakresu *smart city* z myślą o mieszkańcach. Stwierdzono powyżej, że *smart city* trzeciej generacji w polskich miastach jeszcze nie ma. Tam, gdzie realizacja koncepcji jest najbardziej zaawansowana *smart* obywatel jest dostrzegany przynajmniej deklaratorywnie. Korzystanie z nowoczesnych technologii wymaga pewnych umiejętności, których mieszkańcy mogli nie mieć możliwości nabyć. Gdy przyjrzemy się działaniom edukacyjnym, to wydają się one raczej formą promocji miasta, niż próbą poprawienia stanu wiedzy mieszkańców, czy wyposażenia ich we właściwe kompetencje techniczne.

Dzięki powszechnemu użytkowaniu smartfonów gromadzenie i przekazywanie danych stało się czynnością naturalną dla wielu osób. Barbara Rożałowska (2016, s. 435) ocenia, że:

² Dokładniej o kryteriach przynależności piszą Katarzyna Mazur-Belzyt (2014, s. 43–44) oraz Anna Augustyn (2011, s. 751–754).

„Ludzie, często mimowolnie, stają się prosumentami informacji, korzystają z nich oraz równocześnie wytwarzają je”. Definiuje *smart* obywatela jako osobę, która „potrafi wykorzystywać urządzenia mobilne do komunikacji z szerokim miejskim otoczeniem, dostarcza danych zwrotnych, następnie wykorzystywanych do poprawy jakości życia”. Wobec dostępności nowoczesnych technologii społeczne interakcje zmieniają się, inna też jest świadomość miejsca mieszkańca w przestrzeni miasta. Możliwość natychmiastowego skomunikowania się, wymiana dóbr na podstawie zasady *sharing economy*, pozyskiwanie środków poprzez *crowdfunding* to tylko niektóre z coraz powszechniejszych aktywności mieszkańców. O ile władze miasta zadbały o technologiczne oprzyrządowanie *smart city* i zapewniły otwarty dostęp do danych, o tyle pomysły i projekty wykorzystania tych technologii dla potrzeb mieszkańców spoczywają już raczej na nich samych. Barbara Rożałowska (2016, s. 436) stwierdza, że „*Smart citizen* powinien być *hackerem*, wykorzystującym różne rodzaje danych na styku technologii informacyjnych i społeczeństwa”, osobą, która programuje, przerabia, dopasowuje i ingeruje w technologię, aby spełniała ona swoje zadania lepiej niż dotychczas albo by mogła być wykorzystana do zaspokojenia innych potrzeb. Przykładem może być społeczność skupiona wokół projektu „Koduj Dla Polski” czy amsterdamskie Waag Society.

Które z polskich miast są najbliższej realizacji koncepcji *smart city* trzeciej generacji? Mamy wiele rankingów miast *smart city*. Jednym z najczęściej przywoływanych jest European Smart Cities, sporządzany przez Vienna University of Technology. W edycji z roku 2014 wśród 77 miast europejskich znalazło się sześć miast polskich. Były to: Rzeszów, Szczecin, Bydgoszcz, Białystok, Kielce i Suwałki. W zestawieniu brano pod uwagę miasta średniej wielkości, które określono jako liczące od 100 tys. do 500 tys. mieszkańców, nieleżące w bezpośrednim sąsiedztwie aglomeracji zamieszkałej przez więcej niż 1,5 mln mieszkańców, dysponujące przynajmniej jedną szkołą wyższą (Remisiewicz, 2015; Vienna University of Technology, 2014). Z pewnością tę listę można by poszerzyć o pięć największych miast w Polsce.

Analizując realizację koncepcji *smart city* w Legnicy, 39. miasta w Polsce pod względem liczby mieszkańców³, można dojść do następujących wniosków:

Największym błędem wdrażających koncepcję *smart city* w Legnicy nie jest to, czy zdecydowali o implementacji odpowiednich elementów, czy rozwiązania funkcjonują tak, jak przewidywano, ale założenie, że mają do czynienia ze *smart mieszkańcami*, to znaczy takimi mieszkańcami, którzy wręcz wyczekują na rozwiązania *smart* i będą je stosować od chwili uruchomienia takiej możliwości, będą w sposób aktywny dowiadywać się, co jeszcze miasto ma im w tym zakresie do zaproponowania albo wręcz zgłaszać swoje propozycje. Takich *smart mieszkańców* jest stosunkowo niewiele” (Ilciów, 2017, s. 244-245).

³ 100 769 osób – stan na dzień 31 grudnia 2016 r. (GUS, 2017).

Smart marketing

Rozwiązania z zakresu *smart* wprowadza wiele miast. Te stawiane za wzór, które zwyciężają w rankingach i zestawieniach, które przodują w wykorzystaniu *big data*, które znajdują wciąż nowe zastosowania w zdawałoby się znanych rozwiązaniach, opierają swoje działania na spójnej strategii. Coraz częściej mówi się w tym kontekście o smart marketingu. Czym jest *smart marketing*? Magdalena Daszkiewicz (2015, s. 271) stwierdza, że ze smart marketingiem mamy do czynienia wówczas, gdy idee *smart* stanowią „oś komunikacyjną dla brandingu miasta”. Proponuje wyróżnić trzy obszary smart marketingu: zaangażowanie konsumenta, dane i nowe technologie. Daszkiewicz podaje definicję:

Smart marketing to koncepcja służąca realizacji złożonych celów miasta, zapewnieniu zrównoważonego rozwoju, zwiększeniu jego atrakcyjności i uzyskaniu trwałej przewagi konkurencyjnej, w której kluczowe znaczenie ma zaspokajanie potrzeb i oczekiwań oraz rozwiązywanie problemów odbiorców przy wykorzystaniu zaawansowanych technologii oraz partycypacji i partnerstwie różnych grup interesariuszy” (s. 271).

W tak zaawansowanych systemach podejmowanie decyzji ma być wspierane zintegrowanymi bazami danych, technologie mają wspierać współpracę i komunikację z interesariuszami, największą wartość przypisuje się innowacjom społecznym. *Branding* miasta w kierunku *smart* może być realizowany na kilku poziomach:

(1) *Smart* jako podstawowa idea i klucz identyfikacji marki miasta. Kreowanie marki wokół idei *smart* jako podstawowej wartości i wyróżnika miasta oraz wykorzystanie słowa kluczowego *smart* w komunikacji marki miasta; (2) Powiązanie idei *smart* z dotychczasową ideą przewodnią marki miasta i stosowanymi przez miasto kluczami identyfikacji. W tym przypadku idea *smart* umacnia długofalową strategię kreowania marki miasta; (3) Eksploatowanie w komunikacji marki cech i wartości składających się na ideę *smart*, które mogą wesprzeć długofalową strategię marki miasta; (4) Tworzenie unikatowych elementów/obiektów/rozwiązań/cech, które ze względu na swój wyjątkowy charakter wspierałyby inteligentny wizerunek miasta; (5) Wykorzystanie idei *smart* w działaniach komunikacyjnych skierowanych do wybranych grup docelowych (dla których realizacja tej idei ma duże, zidentyfikowane znaczenie) i w dedykowanych im projektach” (Daszkiewicz, 2015, s. 272–273).

Podsumowanie

Wykorzystanie inteligentnego rozwiązania nie kończy się na wykorzystaniu nowej technologii. Inteligentne systemy muszą być stale monitorowane, a pozyskiwane dane przetwarzane i udostępniane, mogą też stanowić etap inicjowania nowych procesów. Dla sprawnego funkcjonowania systemów tworzy się wręcz nowe struktury organizacyjne, złożone z odpowiednio przeszkolonych pracowników. Nie bez znaczenia są również kwestie ekonomiczne. Władzom miast

wydać się, że zwiększone koszty kończą się na etapie wdrożenia, a koszty utrzymania systemów sędzą na swoich następców. W ten sposób nie tworzy się *smart city*.

Nie należy zapominać, że branża ICT jest rynkiem zdominowanym przez korporacje o olbrzymim potencjale. Szacowane roczne wydatki miast na technologie *smart* w ujęciu globalnym mają w roku 2023 osiągnąć wartość 27,5 mld dolarów. W innych prognozach podawane są kwoty kilku-, a nawet kilkunastokrotnie wyższe. Liderami branży są IBM, Cisco, Siemens, Schneider Electric, Toshiba, Hitachi (Zawieska, 2015, s. 35–37; Navigant Research, 2014, s. 3). Benjamin Barber (2014, s. 300) ocenił: „Zbieranie i udostępnianie informacji o konsumentach i obywatelach to miliardowy biznes, mający przede wszystkim na celu komercyjne wykorzystanie użytkowników internetu”.

Jan Fazlagić (2016, s. 9) zwraca uwagę na kilka mitów towarzyszących realizacji koncepcji *smart city*. Przyjmuje się na przykład, że miasto będzie tym bardziej *smart*, im więcej różnego rodzaju czujników zainstalujemy i połączymy w inteligentną sieć. Coraz bardziej powszechne używanie określenia *smart* implikuje przekonanie, że wcześniej miasta tworzone w sposób nieprzemyślany, nie planując, nie wspierając się najnowszą wiedzą, co oczywiście nie jest prawdą. W przypadku miast średnich i małych rozwiązania z zakresu *smart city* mogą nie być najwłaściwszą strategią, borykają się one bowiem z problemami zdecydowanie bardziej przyziemnymi, niż wdrażanie nowoczesnych technologii.

Zgodnie z założeniami realizowanie koncepcji *smart city* nakierowane jest na potrzeby mieszkańców miast. W efekcie mieszkańcy odczują podniesienie jakości życia, zaimplementowane rozwiązania ułatwią ich życie, wyręczą w pokonywaniu codziennych trudów. Na czym jednak ma polegać *smart* życie *smart* mieszkańców w *smart* miastach? Czy w stosunkowo niedługim czasie nie dojdzie do sytuacji, w której mieszkańcy w mieście będą zbędni? Fabryki bez pracowników, pojazdy bez kierowców, miasta bez mieszkańców? Jeszcze niedawno uznalibyśmy, że to niemożliwe.

Bibliografia

Źródła normatywne

Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U., nr 16, poz. 95 z późn. zm.

Inne źródła

GUS (2014). *Prognoza ludności na lata 2014-2050*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

GUS (2017). *Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 31 grudnia 2016 roku*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Navigant Research (2014). *Smart Cities: Smart Technologies nad Infrastructure for Energy, Water, Transportation, Buildings and Government: Business Drivers, City and Supplier Profiles, Market Analysis and Forecasts*. Boulder: Navigant Research.

Opracowania

Barber, B. (2014). *Gdyby burmistrzowie rządzili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*. Warszawa: Muza.

Iłciów, A. (2017). Legnica jako *smart city*. Próba realizacji idei. W: A. Kaszukur, A. Laska (red.), *Innowacyjność w warunkach współczesnych miast* (s. 229-249). Bydgoszcz: Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego.

Komninos, N. (2002). *Intelligent Cities: Innovation, Knowledge Systems and Digital Spaces*. Londyn: Taylor and Francis.

- Stangel, M. (2013). *Kształtowanie współczesnych obszarów miejskich w kontekście zrównoważonego rozwoju*. Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej.
- Szelągowska, A. (2014). Slow city jako innowacyjna koncepcja rozwoju miast. W: M. Bryx (red.), *Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce* (s. 215–222). Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.
- Zawieska, J. (2015). Smart cities – koncepcja i trendy rozwoju miast przyszłości. W: J. Gajewski, W. Paprocki, J. Pieriegud (red.), *Megatrendy i ich wpływ na rozwój sektorów infrastrukturalnych* (s. 26–55). Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańska Akademia Bankowa.

Artykuły w czasopiśmie naukowych

- Augustyn, A. (2011). Idea Cittaslow jako koncepcja zrównoważonego rozwoju małych miast. *Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego*, 25, 745–757.
- Daszkiewicz, M. (2015). Smart marketing w służbie miast. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 875, *Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu*, 41 (1), 263–275. DOI: 10.18276/pzfm.2015.41/1-21.
- Fazlagić, J. (2016). Możliwości adaptacji rozwiązań z zakresu Smart Cities na potrzeby polskich miast. *Ekspertyzy i Opracowania, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego*, 2, 1–10.
- Hollands, R. (2008). Will the Smart City Please Stand Up? Intelligent, Progressive or Entrepreneurial? *City – analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 12 (3), 303–320. DOI: 10.1080/13604810802479126.
- Lazarou, G.C., Roscia M.C. (2012). Definition Methodology for the Smart Cities Model. *Energy*, 47 (1), 326–332. DOI: 10.1016/j.energy.2012.09.028.
- Mazur-Belzyt, K. (2014). Współczesne podstawy rozwoju małych miast na przykładzie sieci miast Cittaslow. *Problemy Rozwoju Miast*, XI, III, 39–45.
- Prokopowicz, A. (2016). Walka o mądre i inteligentne miasta. *Inteligentne Miasta i Regiony*, 1, 34.
- Rożałowska, B. (2016). Smart citizen – społeczności miejskie w procesie budowania „inteligencji” miasta. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Organizacja i Zarządzanie*, 95, s. 429–440.
- Sikora-Fernandez, D. (2013). Koncepcja „smart city” w założeniach polityki rozwoju miasta – polska perspektywa. *Acta Universitatis Lodzianis – Folia Oeconomica*, 290, 83–94.
- Solarek, K. (2011). Współczesne koncepcje rozwoju miast. *Kwartalnik Architektury i Urbanistyki*, 4, 51–71.
- Stawasz, D., Sikora-Fernandez, D., Turosz, M. (2012). Koncepcja smart city jako wyznacznik podejmowania decyzji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem miasta. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 721. *Studia Informatica*, 29, 97–109.
- Zysińska, M., Krysiuk, C., Zakrzewski, B. (2014). Koncepcja smart cities w kontekście rozwoju systemów transportowych. *Logistyka*, 6, 11969–11982.

Publikacje prasowe

- Krukowski, P. (2016). Na drodze do inteligentnych miast. W: *Inteligentne miasto, Rzeczpospolita, Niezależny dodatek tematyczny Mediaplanet*, wrzesień.
- Kołkowski, M. (2016). ITS dla miast. W: *Inteligentne miasto, Rzeczpospolita, Niezależny dodatek tematyczny Mediaplanet*, wrzesień.

Publikacje elektroniczne

- Cohen, B. (2015). *The 3 Generations of Smart Cities. Inside the Development of the Technology Driven City*. Pobrane z: www.fastcompany.com/3047795/the-3-generations-of-smart-cities (04.06.2017).
- Dąbrowska, A. (2015). Zanieczyszczenie środowiska, przemiany demograficzne i rosnąca cyfryzacja życia. Smart City to odpowiedź na wyzwania cywilizacyjne miast. W: *Inteligentny rozwój miasta*, Raport, Integrated Solutions, Centrum Analiz Transportowych i Infrastrukturalnych. Pobrane z: <http://smarcity2020.pl> (4.06.2017).
- Dominiak, B. (2015). *Trzy generacje smart cities, czyli dlaczego Polska zostaje w tyle*. Pobrane z: www.smarcityblog.pl/trzy-generacje-smart-cities-i-dlaczego-polska-zostaje-w-tyle (4.06.2017).
- Dominiak, B. (2016). *Smart city: miasto, które myśli*. Pobrane z: www.entertheroom.pl/life/6142-smart-city-miasto-ktore-mysli (4.06.2017).
- Gibek, K. (2017). *Uber – czy to się oplaca*. Pobrane z: <http://kontostudenta.pl/oszczednosci/uber.html> (4.06.2017).

- Krawczyk, B. (2016). *Idea smart nie tylko dla dużych miast*. Pobrane z: <http://portalkomunalny.pl/idea-smart-dla-duzych-miast-335751> (4.06.2017).
- Kudra, A. (2014). *Jak zostać miastem?* Pobrano z: <http://prawodlasamorządu.pl/2014.07.21-jak-zostac-miastem-cz-i.html> (4.06.2017).
- Plesińska, O. (2016). *Technologia społecznie wrażliwa – Smart City 3.0*. Pobrane z: www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/technologia-spoecznie-wrazliwa-smart-city-30-rozmowa-52189.html (4.06.2017).
- Portal „Koduj Dla Polski”. Pobrane z: <https://kodujdlapolski.pl> (4.06.2017).
- Prajsnar, A. (2015). *Które polskie miasta wyludnią się najszybciej?* Pobrane z: <http://forsal.pl/artykuly/871379,ktore-polskie-miasta-wyludnia-sie-najszybciej.html> (4.06.2017).
- Remisiewicz, M. (2015). *Inteligencja i współpraca w służbie miastom*. Pobrane z: www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86196.asp?soid=060BE704BE9C4289BDA3AF80C919099B (4.06.2017).
- Sobczak, A. (2015). Koncepcja smart city może zatrzymać proces wyludniania się mniejszych miast i pomóc żyć w dużych miastach. W: *Inteligentny rozwój miasta*, Raport, Integrated Solutions, Centrum Analiz Transportowych i Infrastrukturalnych. Pobrane z: <http://smartcity2020.pl> (4.06.2017).
- Uber (2017). *Nasza historia*. Pobrane z: www.uber.com/pl/our-story (4.06.2017).
- United Nations (2014). *World Urbanization Prospects. The 2014 Revision. Highlights*. Pobrano z: <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.Pdf> (4.06.2017).
- Vienna University of Technology (2014). *European Smart Cities 3.0*. Pobrane z: <http://www.smart-cities.eu/index.php?cid=3&ver=3> (4.06.2017).
- Waag Society. Pobrano z: <http://waag.org/nl> (4.06.2017).
- Wojtowicz, W. (2014). *Raport ONZ: World Urbanization Prospects 2014*. Pobrane z: <http://urbnews.pl/raport-onz-world-urbanization-prospects-2014> (4.06.2017).

Cytowanie

- Ilców, A. (2017). W poszukiwaniu smart obywatela. Analiza realizacji koncepcji smart city w Polsce. *Acta Politica Polonica*, 4 (42), 33–45. DOI: 10.18276/ap.2017.42-03.

Marketing polityczny – skuteczne narzędzie w prezydenckich kampaniach wyborczych kandydatów niszowych?

BARTOSZ MAZURKIEWICZ

MGR

Uniwersytet Szczeciński, Wydział Humanistyczny
e-mail: bartosz.damian.mazurkiewicz(at)gmail.com

Słowa kluczowe marketing polityczny, kampania wyborcza, wybory prezydenckie

Abstrakt

Marketing polityczny stanowi nieodłączne narzędzie w działalności polityków we współczesnej rzeczywistości. Po 1989 roku nastąpiła duża zmiana w zakresie prezentacji polityków. Mechanizmy z wolnej gospodarki zostały przeniesione w sferę polityki. Wytworzył się system konkurencji i pluralizm związany z poglądami, sposobami prezentacji, strategiami działania.

Politycy niszowi (spoza głównego nurtu) próbują wykorzystywać narzędzia marketingu, aby zdobyć większe poparcie społeczne, a w efekcie odnieść wyborczy sukces. Celem artykułu jest próba zbadania skuteczności wybranych działań z zakresu marketingu politycznego w trakcie prowadzenia kampanii wyborczych przez kandydatów, którzy nie są zaliczani do grona faworytów. Zbadano wpływ działań marketingowych na wynik wyborów (określenie kierunku i siły zależności wspomnianych dwóch zmiennych). Postawiono robocze pytanie: w jakim stopniu za sukces wyborczy kandydatów niszowych (lub porażkę) odpowiada skuteczne posługiwanie się narzędziami marketingu politycznego, a w jakim stopniu decydują o tym inne czynniki?

Analizę wykonano, badając sposoby prowadzenia kampanii wyborczych wybranych kandydatów na prezydentów w różnym czasie (lata 1990–2015). Badanie przeprowadzono na podstawie przeglądu kluczowych elementów marketingu politycznego: strategii wyborczych, wyników sondażowych, kreacji wizerunku medialnego, politycznego public relations. Podjęto próbę określenia, które z tych narzędzi (jego wykorzystanie) przynosi najlepsze rezultaty. Dla lepszego porównania i transparentności wyników badań, wszyscy kandydaci zostali wybrani z grona osób nieuznawanych za faworytów (niszowych, spoza głównego nurtu).

Political marketing – an effective tool in the presidential election campaigns of candidates niche?

Keywords political marketing, election campaign, presidential elections

Abstract Political marketing tool is inherent in the business of politicians in contemporary reality. After 1989 there was a big change in the presentation of politicians. The mechanisms of the free economy has moved into the realm of politics. Created a system of competition and pluralism associated with the views, the modes of presentation, strategies action. Politicians niche (non-mainstream) try to use marketing tools to gain more social support, and ultimately achieve electoral success. This article attempts to examine the effectiveness of selected activities in the field of political marketing during election campaigns by candidates who are not counted among the favorites. The influence of marketing on the outcome of the election (a term depending on the direction and strength of these two variables). Working erected question: to what extent a successful electoral candidates niche (or failure) corresponds to the effective use of the tools of political marketing, and to what extent determine the other factors? The analysis was performed, examining ways of conducting election campaigns of candidates for presidents elected at different times (years 1990–2015). The study was based on a review of key elements of political marketing: strategy election results of surveys, image creation media, political public relations. An attempt was made to determine which of these tools (the use of) produces the best results. For better comparison and transparency of research results, all candidates were selected from among those not considered the favorite (niche, non-mainstream).

Wprowadzenie

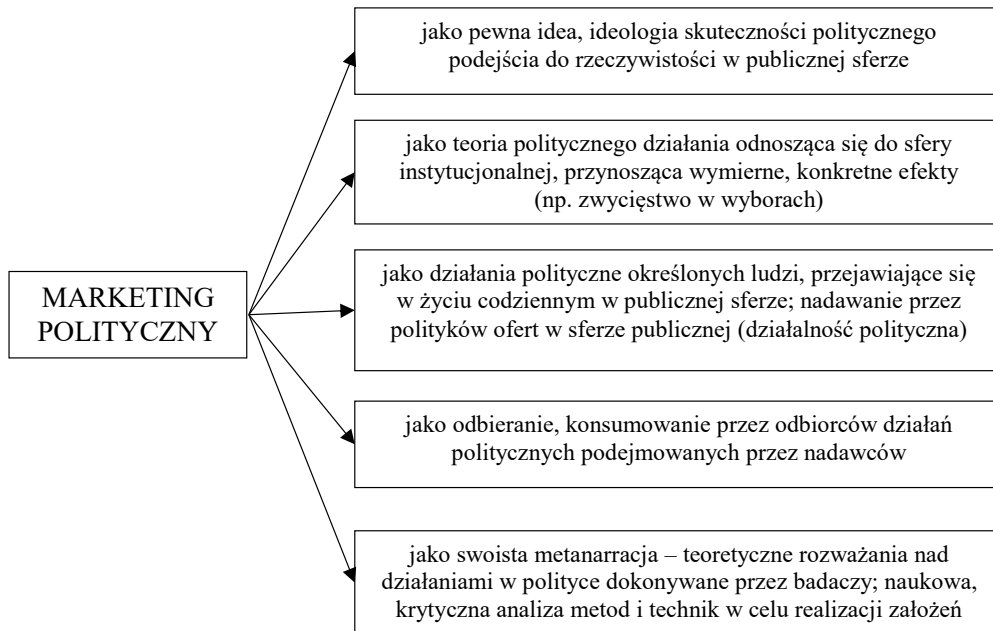
Zapowiedzi propagandy, pewne pierwowzory public relations odnajduje się we wcześniejszych wiekach (przed właściwym powstaniem i rozwojem tych zjawisk). Ukryte były one pod wizerunkami teatralnymi, mecenatem. „Słowo, jak i obraz są od początku kultury, podobnie jak propaganda i wizerunek – protopublic relations” (Nieć, 2013, s. 137). Od końca XIX wieku zaczęło świadomie wykorzystywać je jako immanentne elementy polityki nowoczesnego państwa.

W początkach XX wieku, w trakcie tworzenia się podwalin współczesnej państwowości, społeczeństwa sukcesywnie i systematycznie formowano wokół teorii czy ideologii masowych. Zjawisku temu towarzyszyła propaganda polityczna. Demokracje przełomu XIX i XX wieku umożliwiły dynamiczny wzrost znaczenia propagandy, a w konsekwencji public relations. Specyfika współczesnych mediów (masowy charakter, drukowana prasa, media elektroniczne, przekaz „na żywo”) sprzyja rozwojowi propagandy. Początkowo w polityce działania propagandowe były skorelowane z linią (logiką, nurtem) pisma (kanału, strony internetowej). Następnie podstawę public relations stanowiła percepcja obrazu, potęgowana dobranymi dźwiękami i określonymi kontekstami.

Marketing polityczny stał się nieodłącznym narzędziem, które wykorzystują sztaby wyborcze poszczególnych kandydatów. Obecnie nie można prowadzić skutecznej kampanii wyborczej bez posługiwania się specyficznymi narzędziami, metodami, technikami

zakresu marketingu politycznego – jako wyrafinowanej metody komunikacji między politykiem a wyborcami.

Pojęcie „marketingu politycznego” może być rozpatrywane w kilku kontekstach, co zostało przedstawione na rysunku 1.



Rysunek 1. Marketing polityczny – definicja pojęcia

Źródło: Jeziński (2013), s.24–25.

Dodatkowo powinno się zestawiać rozwój zjawiska marketingu politycznego w kontekście innych zjawisk z pogranicza sfer politycznych, socjologicznych i medialnych. Przykładem tego typu jest zjawisko mediatyzacji w komunikowaniu politycznym. Ukazuje ono relacje, współzależności pomiędzy światem mediów a polityką. „Kluczowe znaczenie dla interpretacji procesu mediatyzacji komunikowania politycznego mają pojęcia logiki mediów i logiki politycznej. Pierwsze związane jest głównie z uproszczeniem, jednostronnością, personalizacją czy emocjonalizacją przekazu; drugie z pozycjonowaniem kandydatów czy mobilizacją afektywną” (Adamik-Szysiak, 2015, s. 7). Jednym z podstawowych aspektów oceny stopnia mediatyzacji w komunikowaniu politycznym są sposoby realizowania przez media funkcji informacyjnej w odniesieniu do politycznego świata.

W wielu rozwiniętych demokracjach społeczności stykają się ze sferą polityki (niekiedy jedynie) głównie za pośrednictwem środków masowego przekazu. Wskutek tego to właśnie media oddziałują na sposób postrzegania politycznej rzeczywistości przez obywateli oraz mogą wywierać wpływ na ośrodki, w których podejmuje się ważne decyzje. Medialne informacje (selekcjonowane,

odpowiednio interpretowane i prezentowane) często stanowią podstawę – środek decyzyjny dla wyborców. Decyzje podejmowane są na podstawie informacji zaprezentowanych w mediach, a same media mają olbrzymie możliwości związane ze sposobami prezentacji, interpretacji, a nawet kreacji pewnych wydarzeń. Komunikaty przekazywane społeczeństwu mogą służyć mobilizowaniu obywateli lub też przeciwnie: przesył (przerost) informacji – przede wszystkim ukazujących politykę w negatywnym ujęciu – może powodować apatię do polityki (społeczną niechęć wobec polityków i ich działań).

W Polsce marketing polityczny jest względnie nową specjalnością (dziedziną), której rozwój został zapoczątkowany przez transformację polityczną w 1989 roku. W ciągu 25 lat charakter i treści polityczne ulegały stałym przeobrażeniom. Oferta polityczna zyskiwała „coraz nowsze, bardziej niekonwencjonalne, a często stojące na granicy etyki, a nawet i prawa, techniki marketingowe” (Szcudlińska-Kanoś, 2011, s. 199). W początkowych latach (1989–1994) działania marketingowe nie odznaczały się profesjonalnym podejściem, a niekiedy można było określić je jako amatorskie. Z czasem zaczęły jednak zyskiwać na znaczeniu. Obecnie już prawie nikt nie wyobraża sobie polityka, który nie posługiwałby się w jakimś stopniu narzędziami związanymi z marketingiem politycznym. Osobną kwestią pozostaje skuteczność tych działań, wprawne posługiwanie się specyficznymi narzędziami i wykorzystywanie konkretnych technik przez różnych polityków (zarówno z pierwszych miejsc na listach wyborczych wiodących partii, jak i polityków „niszowych”, kandydatów z dalszych miejsc na listach wyborczych, z partii mniej popularnych).

Fenomen Stanisława Tyimińskiego w wyborach prezydenckich w 1990 roku

Stanisław Tyimiński znalazł się w odpowiednim miejscu we właściwym czasie. W 1988 roku został członkiem Kanadyjskiej Partii Libertariańskiej (później jej przewodniczącym – lata 1990–1991). Partia zdecydowanie opowiadała się za obniżeniem podatków. W 1990 roku trafił na podatny grunt wśród polskich obywateli, był to dobry czas tuż po wielkiej reformie systemowej. Mimo że wielu ekspertów wróżyło mu porażkę, elity były mu nieprzychylnie, przeciwnicy polityczni uciekali się do wielu metod mających zdeprecjonować Tyimińskiego jako kandydata. Ten jednak wystartował w wyborach prezydenckich.

Hasła wyborcze „kandydat znikąd”, „człowiek spoza układu” działały na wyobraźnię społeczeństwa. Intensywna kampania wyborcza doprowadziła do wykreowania Tyimińskiego jako alternatywy dla pozostałych; jego zdecydowane poglądy ze sfery gospodarczej (m.in. kontestowanie dokonywanych reform), posługiwanie się „czarną tęczką” – doprowadziły do uzyskania rewelacyjnego wyniku (23,1%) w I turze wyborów (Obwieszczenie PKW, 26.11.1990). Wyprzedził między innymi Włodzimierza Cimoszewicza i Tadeusza Mazowieckiego. Zmasowane ataki na jego osobę świadczą o tym, że wielu obawiało się jego końcowego zwycięstwa: oskarżany był o związki z Libią i Kolumbią, posądzany o chorobę psychiczną, przemoc fizyczną wobec żony. W II turze przegrał z Lechem Wałęsą, uzyskując 25,75% głosów poparcia (Obwieszczenie PKW, 10.12.1990). Niemniej ogólny wynik Tyimińskiego, sposób prowadzenia kampanii zasługują na

uznanie, pokazują jak wiele można osiągnąć przy umiejętnym wykorzystaniu sytuacji politycznej (czas po reformie systemowej) w połączeniu z klarownym kreowaniem wizerunku kandydata oraz dobrze ułożoną strategią kampanii wyborczej.

W pewnym stopniu sukces kandydata Kanadyjskiej Partii Libertariańskiej można przypisać populizmowi. Zjawisko populizmu w Polsce w latach 90. XX wieku było zupełnie inne w swej specyfice od tego, które obserwuje się obecnie. W tamtym czasie część polityków posługiwała się populistyczną retoryką nieświadomie, nie zdając sobie nawet do końca sprawy z tego, że tak czynią. Obywatele nie mieli określonej wiedzy na temat zjawiska, jakim jest populizm (kogo można określać mianem populisty). Po 1989 roku jedynie sami politycy i ludzie nauki mieli rozeznanie w tych kwestiach. Dlatego też ci, którzy potrafili wtedy umiejętnie wykorzystywać retorykę populistyczną, mogli odnieść sukces wyborczy (niekiedy spektakularny). Możliwe było zdobycie w krótkim czasie bardzo wysokiego poparcia społecznego. Ówczesni obywatele nie rozumieli bowiem, że pewne obietnice w rzeczywistości pozostaną niewykonane.

Obecnie trudno podać precyzyjną definicję zjawiska populizmu – nie ma bowiem jednoznacznego porozumienia w tej kwestii, wśród uczonych występują rozbieżności.

Część badaczy uznaje, że przyczyn populizmu należy upatrywać w procesach modernizacji, tymczasem badacze z Europy genezę zachowań populistycznych wiążą zarówno z kryzysem demokracji liberalnej, jaki i kryzysem postpolitycznej wizji rządzenia państwem (Przyłęcki, 2012, s. 5).

Dla jednych naukowców populizm jest przykładem ideologii, dla innych to jedynie strategia polityczna.

Stanisław Tymiański nigdy nie powtórzył (a nawet nie zbliżył się) swojego wyniku z 1990 roku. W wyborach prezydenckich w 2005 roku uzyskał zaledwie 0,16% poparcia społeczeństwa (Owieszczenie PKW, 2005); ukazuje to, jak chimeryczne, zmienne i trudne do przewidzenia są preferencje polityczne polskich obywateli. Dużą rolę pełni w tym kontekście aspekt ogólnej sytuacji w kraju: nastroje społeczne często odgrywają ważniejszą rolę niż profil kandydata.

Janusz Korwin-Mikke, czyli wytrwały konserwatysta

Polityk startował w prawie wszystkich (wolnych) wyborach prezydenckich (za wyjątkiem pierwszych, w 1990 r.). Stanowi to ewenement w skali 25-letniej historii wolnych wyborów w Polsce. Często finansował po części kampanie wyborcze z własnych środków. Uzyskiwał w poszczególnych latach następujące wyniki: 2,4% (1995 r.), 1,43% (2000 r.), 1,43% (2005 r.), 2,48% (2010 r.), 3,26% (2015 r.) (*Wybory i referenda*, 2015).

W swoich poglądach polityczno-gospodarczych Janusz Korwin-Mikke pozostaje nieugięty – nie zmienia ich pod wpływem mód, trendów czy sprzyjających okoliczności. Od lat promuje szeroko rozumianą wolność, walczy o ochronę prywatnej własności oraz o sprawiedliwość będącą ostoją mocy i trwałości Rzeczypospolitej. Nawołuje do tworzenia silnej armii, wzywa do naprawy polskiego systemu podatkowego, tworzenia Konstytucji mocno zmieniającej ustrój

Polski. Wizerunek polityka stałego w poglądach, wiernego wartościom jest kreowany poprzez respektowanie największych wartości: prawdy, honoru, wiary, tradycji.

W związku z powyższym często doświadcza tzw. etykietyzacji, czyli:

rodzaju celowej segmentacji, deprecjacji działania, zachowania czy kompetencji, będącej rezultatem zideologizowanego stygmatyzowania, prowadzi do delegitymizacji, wykluczenia osób obciążonych piętnem poza obszar akceptowany (Zalewski, 2012, s. 234).

Znakami rozpoznawczymi Janusza Korwina-Mikkego stały się: bezkompromisowość, niekiedy kontrowersyjne poglądy, wierność (stałość) wobec przyjętych wartości i przekonań. Zyskał dzięki temu elektorat, który stale wspiera głosami swojego kandydata. To jednak zbyt mało, aby odegrać istotną rolę (np. zostać wybranym na prezydenta). Polityk aktywny, świadomy swoich racji, stały w swoich poglądach zanika jako osoba ludzka, podmiot polityczny. W jego miejsce pojawia się bliżej nieskonkretyzowana masa: bierna, nastawiona na prostą, sensacyjną informację, łatwo ulegająca wszelkim nurtom, poglądowo zmienna (Balibar, 2007, s. 150). Cechy młodej i stale rozwijającej się demokracji w Polsce po części uniemożliwiają sukces wyborczy Janusza Korwina-Mikkego.

Mimo wszystkich przeciwności, polityk ten potrafi jednak wykorzystywać narzędzia marketingu politycznego, umiejętnie kreuje swój wizerunek medialny, sprawnie i efektywnie kontaktuje się z mediami, korzysta z najnowszych możliwości technicznych (prowadzenie poczytelnego bloga) celem uzyskania kontaktu, dotarcia do potencjalnych odbiorców. Internet bowiem zrewolucjonizował sposób komunikowania się, również w sferze polityki. Dzięki niemu można przekazywać treści szybciej, efektywniej, bardziej ekonomicznie, docierając do szerszego grona odbiorców. Kwestia wycucia czasu, terminowość, komentowanie na bieżąco (wyprzedzając rywali) stanowią elementy, które umożliwiają uzyskiwanie przewagi nad konkurencją. Obecnie Internet zyskał potężną siłę oddziaływania, bez której praktycznie niemożliwe staje się istnienie w polityce. Aktorzy, partie polityczne i organizacje poboczne z sektora polityki starają się dostosowywać do logiki mechanizmów funkcjonowania mediów. Temu właśnie dostosowywaniu się, wpasowywaniu w ich działanie mass media zawdzięczają określenie „czwartej władzy”. Media tworzą po części świat wirtualny (atrakcyjny dla szerokiego grona odbiorców), gdzie następuje powiększenie możliwości i zakresu ludzkiej komunikacji. Może to być swoistym uzupełnieniem (dopełnieniem), a nawet w ekstremalnych przypadkach zastępstwem dla świata realnego.

Dzięki temu Janusz Korwin-Mikke zyskuje duże poparcie wśród ludzi młodych oraz osób, dla których Internet stanowi podstawowe medium wiedzy o świecie.

Paweł Kukiz – głos niezadowolonych

„Kukiz to »trybun ludowy«, który cieszy się zaufaniem, rozumie potrzeby przeciętnych Polaków, troszczy się o równe szanse dla wszystkich” (Maliszewski, 2015a). Uzyskał niespodziewanie dobry wynik w wyborach prezydenckich w 2015 roku. Nie ukrywał swojej dezaprobaty dla ówczesnych elit politycznych i sprzyjających im mediów. Po ogłoszeniu wyników wyborów, gdy

okazało się, że zdobył 20,5% głosów, w emocjonalny sposób napiętnował działalność mediów, oskarżając je o manipulację i propagandę jak w latach komunizmu.

Po dokładniejszej analizie dobry wynik Kukiza przestaje być taki tajemniczy. Tendencje do oddawania głosów na kandydatów partii alternatywnych nie są niczym nowym. Jako przykłady mogą służyć osiągnięcia Ruchu Palikota w wyborach samorządowych, a także Nowej Prawicy w wyborach do Europarlamentu; inna rzecz, że nie udało im się przywiązać wyborców na dłużej.

Paweł Kukiz zyskał jednak zapewne nie tylko z powodu uroku nowości, ale też i dzięki temu, że spośród trójki kandydatów tzw. antysystemowych (a tak naprawdę opozycyjnych głównie wobec PO i PiS) prezentował się najbardziej wiarygodnie (brak przeszłości politycznej) i rozsądnie (brak wypowiedzi rasistowskich, brak wypowiedziania wojny Kościołowi) oraz zaproponował bardzo konkretny i łatwy do zweryfikowania program wyborczy. Dla osób średnio zaangażowanych politycznie i jednocześnie obrażonych na aktualny system stanowił więc atrakcyjną alternatywę (Żemojtel-Piotrowska, 2014).

Podobnie jak Tymiński, Kukiz znalazł się we właściwym czasie, na właściwym miejscu. Co prawda gospodarka rozwijała się świetnie i coraz więcej ludzi uzyskiwało zatrudnienie, ale Polakom marzył się większy dobrobyt. Zafascynowanie sukcesami pierwszych lat gospodarki rynkowej już mijało, a pojawiało się niezadowolenie z poziomu życia obywateli (zwłaszcza w porównaniu z państwami zachodnimi). Społeczeństwo (zwłaszcza jego młoda część) miało już dość cynizmu elit politycznych i niekończącej się wojny między PiS i PO. Na pogorszenie wizerunku PO wpłynęły m.in. liczne afery ukazujące przykłady korupcji, kolesiostwa i braku skrupułów jej działaczy. Deklarując walkę z „systemem” i działanie dla dobra kraju, Kukiz zdobył głosy ludzi rozczarowanych rządami Platformy.

Wyborcy Pawła Kukiza deklaruwali w badaniu, że „chcą zmiany, nowego”. Z mapy wizerunkowej widać, że Paweł Kukiz wzbudza emocje, jest autentyczny, lubiany. Wyróżnia go „rozumienie potrzeb przeciętnych Polaków”. Zatem nie tylko Jednomandatowe Okręgi Wyborcze, za pomocą których „zamierza obalić ten system”, ale popularność daje mu także rozumienie frustracji wyborców, takich jak np. sytuacja na rynku pracy młodych ludzi i emigracja (Maliszewski, 2015b).

Polityk na swoim profilu na Facebooku podaje własną, krótką charakterystykę swego działania: „Muzyka i ... polityka. Po co polityka? Żeby wyrwać naszą Ojczyznę z łap partyjnych klanów, aby potem móc śpiewać o kwiatach i motylkach” (Kukiz, 2015). To oddaje w dużym uproszczeniu sylwetkę kandydata: prostolinijny, radykalny, bezpośredni, zyskujący posłuch, mówiący otwarcie, bez zbędnego zamazywania obrazu sytuacji, stawiający przed sobą konkretne cele, które są możliwe do zrealizowania.

Muzyczna przeszłość Kukiza i doświadczenia z tym związane w czasie kontaktów z mediami zapewne są pomocne w działalności politycznej; w przyszłości mogą procentować i stanowić mocny argument w momentach ostrych starć z przeciwnikami politycznymi.

Paweł Kukiz mocno postuluje oraz promuje sytuację, w której to obywatele odzyskają realny wpływ (po części kontrolę) na państwo. Artykułuje ponadto potrzebę reformy wymiaru

sprawiedliwości (większy nadzór nad sądami i prokuraturą) oraz konieczność ratowania gospodarki przy właściwym wykorzystywaniu bogactw naturalnych Polski, stwarzaniu nowych miejsc pracy (nieprzychylnie odnosi się do zagranicznych koncernów).

Kukiz domaga się zmiany radykalnej, całkowitej (a nie jedynie kosmetycznej). Jego hasło „Przywrócenie Polski obywatelom” trafia na podatny grunt. Skutecznie przemawia do ludzi, którzy 25 lat po reformie ustroju w Polsce mają kolejną szansę na wywieranie wpływu na rzeczywistość. Taka perspektywa może okazać się kusząca i zapewnić sukcesy w karierze politycznej znanego muzyka. Pierwszym papierkiem lakmusowym jego działań (w przypadku sukcesów wyborczych) będzie jednak to, jak bardzo pozostanie wierny i w jakim stopniu będzie w stanie zrealizować zmiany, do których nawołuje. Radykalizm, zmiana totalna stanowią jego największe atuty, a jednocześnie bardzo chwiejny i niepewny punkt – bowiem bardzo łatwy do zweryfikowania oraz względnie prosty do podważania przez polityczną opozycję.

Podsumowanie

Kandydaci niszowi w Polsce nie mają łatwego życia. Obywatele bowiem (z racji systemowych zaszczości) nastawieni są do nich bardzo negatywnie, niekiedy nieprzyjaźnie, nieufnie. Dodatkowo, na ich niekorzyść rzutuje sama procedura głosowania: przeświadczenie o nieważności pojedynczych głosów, które rozmyją się i na nic nie wpłyną, jeśli zostaną oddane na kandydata niepopularnego.

Kandydaci spoza głównego nurtu (niewywodzący się z wiodących frakcji) często sami nie potrafią odnaleźć się w złożonym medialnym otoczeniu, nie rozumieją schematów i praw z zakresu marketingu politycznego, nie są w stanie wykreować własnego wizerunku – wizerunku spójnego, jednoznacznego i przejrzystego dla potencjalnych wyborców. W czasie kampanii wyborczych próbują dokonywać transformacji (przeobrażeń) w medialne osobowości – niestety z reguły bez powodzenia. Wyniki sondażowe często już na starcie skazują wielu kandydatów na polityczny niebyt i (mimo że często prognozy sondażowe mają się nijak do rzeczywistości) pozostają ważnym i wpływającym na wyniki czynnikiem w kampaniach wyborczych.

Pojedyncze przypadki sukcesów politycznych kandydatów niszowych wynikają przeważnie ze splotu kilku korzystnych, niezależnych od siebie, czynników typu: brak wyraźnych kontrkandydatów, brak zdecydowanych faworytów w wynikach sondażowych, klimat polityczny (niezadowolenie społeczne, potrzeba nagłych zmian).

Marketing polityczny może być potężnym narzędziem w kampaniach wyborczych. W przypadku kandydatów niszowych w Polsce, na przestrzeni ostatnich 25 lat, brakuje spektakularnego sukcesu tego typu. Zdarzały się jedynie pewnego rodzaju „wyjątki od reguły”. W ostatecznym starciu kandydaci niszowi przegrywają z kandydatami uznawanymi za faworytów. W przyszłości (wraz z rozwojem demokracji, świadomości społecznej) ta tendencja może ulec odwróceniu.

Bibliografia

Opracowania

- Adamik-Szysiak, M. (2015). Wstęp. W: M. Adamik-Szysiak (red.), *Mediatyzacja komunikowania politycznego. W kręgu badań politologicznych i medioznawczych* (s. 7–11). Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Balibar, E. (2007). *Trwoga mas: polityka i filozofia przed Marksem i po Marksie*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Dialog.
- Jeziński, M. (2013). Kryzys marketingu politycznego i jego kontekstowe uwarunkowania. W: A. Kasińska-Metryka, R. Wiszniowski (red.), *Kryzys marketingu politycznego* (s. 24–25). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Nieć, M. (2013). *Komunikowanie polityczne w nowoczesnym państwie*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Przyłęcki, P. (2012). *Populizm w polskiej polityce. Analiza dyskursu polityki*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe. Kancelaria Sejmu.
- Szczudlińska-Kanoś, A. (2011). *Marketing polityczny w regionie*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Zalewski, J. (2012). Rola etykietyzacji w grze politycznej. W: R. Wiszniowski, A. Kasińska-Metryka (red.), *Marketing polityczny: doświadczenia polskie* (s. 234). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Publikacje elektroniczne

- Kukiz, P. (2015). *Informacje*. Pobrane z: https://www.facebook.com/kukizpawel/info/?tab=page_info (10.11.2015).
- Maliszewski, N. (2015a), *Kukiz lepiej oceniany niż PiS i PO*. Pobrane z: <http://tajnikipolityki.pl/kukiz-lepiej-oceniany-niz-pis-i-po/> (14.11.2015).
- Maliszewski, N. (2015b), *Sondaż: dlaczego zyskuje Kukiz, a traci Komorowski?* Pobrane z: <http://tajnikipolityki.pl/sondaz-dlaczego-zyskuje-kukiz-a-traci-komorowski/> (14.11.2015).
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 listopada 1990 o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 listopada 1990 Dz.U., nr 83, poz. 483. Pobrane z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900830483> (8.11.2015).
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 grudnia 1990 o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U., nr 85, poz. 499. Pobrane z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900850499> (8.11.2015).
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 października 2005 o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października 2005 Dz.U., nr 200, poz. 1647. Pobrane z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20052001647> (8.11.2015).
- Wybory i referenda*. Pobrano z: <http://pkw.gov.pl/wyniki-wyborow-i-referendow/wybory-i-referenda.html> (12.11.2015).
- Żemajtł-Piotrowska, M. (2014), *Dziwna kampania prezydencka*. Pobrane z: <http://tajnikipolityki.pl/dziwna-kampania-prezydencka/> (14.11.2015).

Cytowanie

- Mazurkiewicz, B. (2017). Marketing polityczny – skuteczne narzędzie w prezydenckich kampaniach wyborczych kandydatów niszowych? *Acta Politica Polonica*, 4 (42), 47–55. DOI: 10.18276/ap.2017.42-04.

Referenda odwoławcze organów wykonawczych w Polsce w latach 2006–2017. Realny wpływ czy fikcja? Analiza wybranych przypadków

JERZY JURECZKO

MGR

Uniwersytet Szczeciński, Wydział Humanistyczny
e-mail: jureczkojurek(at)gmail.com

Słowa kluczowe referendum, władza lokalna, referendum lokalne

Abstrakt Niniejszy artykuł naukowy oparty został na badaniach ilościowych (statystycznych) dotyczących referendów odwoławczych organów wykonawczych gmin oraz miast w latach 2006–2017. Badania zostały zakończone w lutym 2017 roku – ewentualne referenda po tej dacie nie zostały uwzględnione.

Autor artykułu przedstawił kilka zagadnień związanych z problematyką referendów odwoławczych organów wykonawczych gmin oraz miast w Polsce. Jednym z zagadnień była próba odpowiedzi na pytanie: czy partycypacja obywateli w inicjatywach referendalnych w ostatnich latach uległa regresji? Wiele czynników wskazuje na to, że tak, jednak problemem jest dotarcie do rzetelnych informacji dotyczących lokalnych inicjatyw referendalnych, szczególnie w mniejszych gminach.

Kolejnym analizowanym zagadnieniem było to, czy referenda lokalne służą jako narzędzie walki politycznej między lokalnymi komitetami wyborczymi? Czy rzeczywiście jest to próba zwiększenia partycypacji mieszkańców w lokalnych gminach, czy jednak narzędzie do pozbycia się niewygodnego aktora na lokalnej scenie politycznej?

Ostatnim z analizowanych zagadnień była próba odpowiedzi na pytanie, jakie czynniki wpływają na podjęcie inicjatywy referendalnej (przez mieszkańców oraz radę gminy/miasta) oraz jakie czynniki decydują o skuteczności (ważności) referendów lokalnych. Autor bazował na analizie statystycznej oraz porównawczej.

Referenda of executive appeals in Poland in 2006–2017. Real influence or fiction? Analysis of selected cases

Keywords referendum, local government, statistics, local referendum

Abstract The paper was based on quantitative research on recall referendums regarding the executive of community and cities in years 2006–2017. The research was concluded in february 2017 and referendums taking place after that date were not included.

The author presented a number of issues related to recall referendums of the executive of local communities and cities in Poland. One of the points was an attempt to answer the question whether the turnout of participants in referendums decreased in recent years. There are many indicators suggesting that this is the case, however, access to information on local referendums is challenging, especially in smaller communities.

Another point under consideration was if local referendums are a tool used for political struggle between local electoral committees. Is it really an attempt to increase the participation of citizens in their local communities or rather a way of disposing of an opponent on local political stage?

The last of the issues was an endeavor to establish what factors influence the decision if an referendal initiative should be taken (by citizens and by local community or city council) and what affects the effectiveness (validity) of local referendums. The author relied on statistical and comparative analysis.

Wprowadzenie

Wybory samorządowe są bardzo istotnym elementem szeroko pojętej polityki lokalnej, która jest nieodzownym elementem życia publicznego. Mają one ogromny wpływ przez kolejne cztery lata na politykę samorządu terytorialnego, tj. gmin, powiatów, województw (Kornberger-Sokołowska, 2012, s. 25). W wyborach samorządowych wybiera się między innymi jednoosobowe organy wykonawcze gmin: wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Kodeks Wyborczy, 2011, art. 5, § 3). Bardzo ważnym elementem polityki lokalnej, jak również demokracji bezpośredniej są referenda lokalne, które wiążą się z prawem do inicjatywy obywatelskiej. Według jednego z badaczy inicjatywa obywatelska (ludowa) to: „(...) uprawnienie określonej grupy obywateli do przedłożenia organowi przedstawicielskiemu projektu aktu normatywnego lub postulatu jego uchwalenia” (Jabłoński, 2002, s. 645–646). Podstawą prawną przeprowadzenia referendum lokalnego w Polsce jest Konstytucja, art. 177 stanowi:

Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa (Konstytucja, 1997, poz. 483, art. 170).

Institucje referendum lokalnego w Polsce reguluje ustawa o referendum lokalnym (Ustawa, 2000). Zgodnie z artykułem drugim ustawy o referendum lokalnym mieszkańcy wyrażają swoją wolę w sprawach dotyczących między innymi odwołania wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, rozstrzygania spraw danej wspólnoty, która obejmuje zadania i kompetencje organów danej jednostki, czy nawet samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, które obejmuje zakres zadań i kompetencji organów gminy. Sprawy, które nie są uregulowane w ustawie, rozstrzyga się na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego.

Tematyka referendów lokalnych w Polsce nie jest dość szeroko analizowana, warto zwrócić uwagę jednak na niektóre publikacje (Dąbek, 2001a, s. 61–77, Grążawski, 2001b, s. 125–137; Piasecki, 2010, s. 143–158). Niniejsza analiza jest przyczynkiem do dalszych badań i ma na celu

przybliżenie czytelnikom problematyki związanej z referendum lokalnymi dotyczącymi odwołania organów wykonawczych gmin oraz miast. Analiza obejmuje lata 2006–2017 ze względu na to, że w 2005 roku nastąpiła nowelizacja ustawy o referendum lokalnym, która wprowadziła następujący zapis:

Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu (Ustawa, 2005).

Wcześniej, aby referendum było ważne, potrzebne było, aby udział w głosowaniu wzięło 30% uprawnionych. Nowelizacja ta miała na celu zwiększenie szansy na odwołanie organu samorządu terytorialnego, weszła w życie 1 września 2006 roku. Celem pracy jest próba znalezienia odpowiedzi na następujące pytania badawcze: czy w ostatnich latach następuje spadek liczby referendum odwoławczych? Gdzie najczęściej dochodzi do referendum lokalnych dotyczących odwołania organu wykonawczego? Dlaczego referenda odwoławcze są tak mało skuteczne? W niniejszej analizie wykorzystano badania statystyczne, przeanalizowano referenda odwoławcze dotyczące odwołania organu wykonawczego pod względem miejsca referendum, liczby uprawnionych, daty, frekwencji, skuteczności, kto był odwoływany, pod jakim komitetem startował kandydat, liczbie głosów oddanych, a także, czy dany kandydat i jego komitet miał większość w radzie miasta lub gminy. Posłużono się głównie metodą porównawczą oraz analizą danych zastanych. Zostały także opisane wybrane referenda odwoławcze ze względu na swoją specyfikę.

Referenda w Polsce w kadencji 2006–2010

W Polsce w kadencji 2006–2010 odbyły się 62 referenda odwoławcze organów wykonawczych gmin. Zdecydowana większość z nich, bo aż 49 referendum było niewiążące i w związku z tym nie udało się odwołać organu wykonawczego. Tylko 13 referendum z 62 było wiążące. Poniżej w tabeli zostały przedstawione referenda w poszczególnych województwach:

Tabela 1. Referenda odwoławcze w latach 2006–2010

Województwa	Liczba Referendów	Referenda wiążące
Zachodniopomorskie	2	0
Lubuskie	2	0
Dolnośląskie	8	1
Pomorskie	4	2
Wielkopolskie	2	0
Opolskie	2	0
Kujawsko-pomorskie	3	0
Łódzkie	6	4
Śląskie	6	1
Warmińsko-mazurskie	2	1
Mazowieckie	4	0
Świętokrzyskie	5	1

Województwa	Liczba Referendów	Referenda wiążące
Małopolskie	6	1
Podlaskie	2	1
Lubelskie	8	1
Podkarpackie	0	0
SUMA	62	12

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: pkw.gov.pl; stat.gov.pl; dzienniki urzędowe województw.

Jak można wywnioskować z powyższej tabeli, w kadencji 2006–2010 najwięcej referendów odwoławczych odbyło się w województwach dolnośląskim i lubelskim. Ponadto najwięcej udanych referendów miało miejsce w województwach łódzkim oraz pomorskim.

Wybrane referenda odwoławcze w kadencji 2006–2010

Sopot (pomorskie)

Ze wszystkich referendów dotyczących odwołania organu wykonawczego gminy jest kilka zupełnie wyjątkowych i bardzo interesujących ze względu na ich specyfikę. Takim przypadkiem bez wątpienia jest referendum w Sopocie, które odbyło się 18 maja 2009 roku.

W wyborach na prezydenta miasta Sopot, które odbyły się w 2006 roku, zwyciężył w I turze Jacek Karnowski, uzyskując 11 359 głosów (54,67%), startował zaś z komitetu partyjnego KW Platforma Obywatelska RP, który również uzyskał większość w radzie miasta. Jacek Karnowski rządził miastem trzy kadencje¹.

Referendum odwoławcze odbyło się w maju 2009 roku i zyskało rozgłos w mediach lokalnych, ale przede wszystkim ogólnopolskich. Owe referendum jest interesujące z kilku powodów. Pierwszym z nich jest to, że była to jedna z największych inicjatyw referendalnych, które odbyły się w kadencji 2006–2010. Sopot jest miastem na prawach powiatu, o powierzchni 17,28 km² zaś jego liczba mieszkańców to około 37 089 osób². Ponadto na ówczesnym prezydencie miasta ciążyło osiem zarzutów, w tym siedem mających charakter korupcyjnych³. Pojawiły się one po ujawnieniu nagrania rozmowy Jacka Karnowskiego z sopockim biznesmenem Sławomirem Julkem, które dotyczyło wydania przez miasto zgody na zabudowę poddasza jednej z sopockiej kamienic (Stąporek, 2009).

Aby referendum było ważne, musiało w nim wziąć udział 10 888 mieszkańców miasta. Co interesujące, referendum odwoławcze okazało się ważne, ponieważ wzięło w nim udział więcej niż 3/5 osób, które głosowały na Jacka Karnowskiego w wyborach samorządowych w 2006 roku. Najbardziej zaskakujący był jednak wynik referendum. Otóż, było to pierwsze referendum w kadencji 2006–2010, podczas którego więcej osób zagłosowało przeciw odwołaniu organu

1 Wszystkie dane za: pkw.gov.pl (30.01.2018).

2 www.bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica, (30.01.2018).

3 www.wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Wniosek-ws-referendum-o-odwolanie-prezydenta-Sopotu,wid,10906442,wiadomosc.html?ticaid=118af7 (30.01.2018).

wykonawczego. W kadencji 2006–2010, kiedy już dochodziło do referendum odwoławczego, w zdecydowanej większości przypadków więcej osób opowiadało się za odwołaniem organu wykonawczego gminy. Podsumowując, w referendum w Sopocie wzięło udział ponad 13 tys. osób (40,02% uprawnionych), z czego 4 892 opowiedziało się za odwołaniem prezydenta, zaś 8 037 osób opowiedziało się przeciw odwołaniu Jacka Karnowskiego. W związku z tym prezydent miasta zachował stanowisko⁴. Po referendum Jacek Karnowski z powodzeniem startował w wyborach na prezydenta Sopotu w 2010 roku.

Referendum w Pabianicach (łódzkie)

Kolejnym specyficznym referendument, które odbyło się w województwie łódzkim to referendum w Pabianicach. Odbyło się ono 13 grudnia 2009 roku i dotyczyło odwołania prezydenta miasta Pabianic oraz rady miejskiej.

W wyborach na prezydenta Pabianic, które odbyły się w 2006 roku zwyciężył w II turze Zbigniew Dychto, uzyskując 11 361 głosów (66,83%), startował z komitetu KWW Zbigniewa Dychto, który nie uzyskał jednak większości w radzie miasta. Prezydent Pabianic rządził jedną kadencję.

Wniosek referendalny złożyła grupa mieszkańców zrzeszona w Społecznym Komitecie Członków Pabianickiej Spółdzielni Mieszkaniowej. Zarzucali oni władzom, że w mieście znacząco podniosły się opłaty za ogrzewanie, wodę i odprowadzanie ścieków (Gurazda, 2009).

Aby referendum było ważne, musiało w nim wziąć udział 10 320 osób. Frekwencja wyniosła tylko 10,82% (6 272 osób), głosów za odwołaniem prezydenta było 2 054, zaś przeciw zagłosowało aż 4 175 mieszkańców⁵. Podsumowując, inicjatywa referendalna okazała się nieudana dla inicjatorów, nie dość, że **nie uzyskali oni wystarczającej frekwencji**, to jeszcze **większość mieszkańców opowiedziała się przeciw odwołaniu prezydenta**. Taka sama sytuacja powtórzyła się również w głosowaniu nad odwołaniem rady miasta (Kamińska, 2009). W związku z tym organ stanowiący oraz wykonawczy nie został odwołany. Po referendum Zbigniew Dychto bez powodzenia startował w wyborach samorządowych na prezydenta miasta Pabianic.

Referendum w Łodzi

Ostatnie referendum lokalne dotyczące odwołania organu wykonawczego, odbyło się w Łodzi. Dnia 17 stycznia 2010 roku podjęto próbę odwołania prezydenta miasta Łódź – Jerzego Kropiwnickiego.

W wyborach samorządowych w 2006 roku zwyciężył w II turze Jerzy Kropiwnicki, uzyskując 104 979 głosów (55,69%). Startował z komitetu partyjnego KW PiS i był członkiem Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego. Komitet prezydenta nie uzyskał jednak większości

4 www.wiadomosci.wp.pl/oficjalne-wyniki-referendum-w-sopocie-prezydent-zostaje-6037109564871809a (30.01.2018).

5 Był to pierwszy taki precedens w historii – więcej zagłosowało przeciw, niż za odwołaniem organu.

w radzie miasta, co miało wpływ na przeprowadzenie inicjatywy referendalnej. Jerzy Kropiwnicki rządził w Łodzi dwie kadencje.

Referendum odwoławcze było interesujące z kilku powodów. Pierwszym z nich jest to, że była to ogromna inicjatywa referendalna – Łódź to miasto wojewódzkie (największe ze wszystkich miast w Polsce, w których odbywały się referenda lokalne). Łódź jest miastem na prawach powiatu o powierzchni 293,25 km², liczba mieszkańców to około 698 688 osób⁶. Inicjatorami referendum byli lokalni politycy SLD, którzy zebrali odpowiednią liczbę podpisów. Zarzucali oni prezydentowi to, że doprowadził miasto do fatalnego stanu infrastruktury drogowej, a co za tym idzie chaosu komunikacyjnego. Zarzucano mu także chybione inwestycje i błędne gospodarowanie pieniędzmi⁷. Problemem politycznym dla prezydenta było to, że w wyborach samorządowych w 2006 roku jego komitet KW PiS nie zdobył większości mandatów w radzie miasta.

Aby referendum było ważne, musiało w nim wziąć udział 115 443 osób. Frekwencja wyniosła 22,20% (133 714 osoby), głosów za odwołaniem prezydenta było 127 874, zaś przeciw zagłosowało 4 951 mieszkańców⁸. W wyborach w 2006 roku Jerzy Kropiwnicki uzyskał 192 528 głosy, czyli wtedy popierało go o około 60 tys. więcej osób niż w dniu referendum. W związku z tym prezydent Łodzi został odwołany. W wyborach samorządowych 2010 roku, Jerzy Kropiwnicki nie startował na prezydenta Łodzi.

Referendum w Częstochowie (śląskie)

Kolejnym omawianym województwem jest województwo śląskie. W kadencji 2006–2010 odbyło się tu najwięcej referendów, bo aż sześć, z czego dwa referenda odbyły się w miastach na prawach powiatu: Częstochowie oraz Gliwicach. Interesujące referendum ze względu na swoją specyfikę odbyło się w Częstochowie, które jest miastem na prawach powiatu, o powierzchni 159,71 km² i liczbie ludności wynoszącej 227 270 mieszkańców⁹. 15 listopada 2009 roku odbyło się referendum dotyczące odwołania prezydenta miasta Tadeusza Wrony.

W wyborach 2006 roku prezydent wygrał wybory samorządowe w II turze, uzyskując 30 695 głosów (60,77%), jednak jego komitet KWW Wspólnota Samorządowa Tadeusza Wrony nie uzyskał większości w radzie miasta. Tadeusz Wrona rządził w Częstochowie w latach 1990–1995 oraz nieprzerwanie od wyborów samorządowych w 2002 roku.

Inicjatorami referendum był Obywatelski Komitet Referendalny, częściowo związany ze środowiskiem SLD. Mieszkańcy zarzucali prezydentowi między innymi błędnie przeprowadzony remont głównej arterii miasta – Alei Najświętszej Marii Panny, prowadzenie polityki, która nadmiernie uwzględnia interesy Jasnej Góry, a także zadłużanie miasta¹⁰. Aby referendum było

6 www.bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica, (30.01.2018).

7 www.newsweek.pl/polska/kropiwnicki-stracil-fotel-prezydenta-lodzi,51958,1,1.html (30.01.2018).

8 Był to drugi taki precedens w historii – więcej zagłosowało przeciw niż za odwołaniem.

9 www.bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica, (30.01.2018).

10 www.wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Bedzie-referendum-ws-odwolania-prezydenta-Czestochowy,wid,11508514,wiadomosc.html?ticaid=118b35, (30.01.2018)

wiążące, musiało w nim wziąć udział 30 800 mieszkańców. Frekwencja w referendum wyniosła 21,32% (41 892 osoby), za odwołaniem prezydenta głosowało 39 284 osoby, zaś przeciw 2 259 mieszkańców. W związku z tym prezydent Częstochowy został odwołany (Stenhagen, 2009). W wyborach w 2010 roku Tadeusz Wrona nie ubiegał się o urząd prezydenta Częstochowy.

Referendum w gminie Bałtów (świętokrzyskie)

Najbardziej specyficznym referendum odwoławczym, które odbyło się w województwie świętokrzyskim oraz dotyczyło organu wykonawczego gminy, jest to, które odbyło się 2 grudnia 2007 roku w gminie Bałtów w powiecie ostrowieckim.

W wyborach na wójta w 2006 roku już w I turze triumfował Bogusław Mąka, który uzyskał 1 331 głosów (65,34%), zaś jego komitet KWW Bogusława Mąki uzyskał większość w radzie gminy. Bogusław Mąka rządził gminą dwie kadencje.

Referendum w gminie Bałtów to jedyne referendum w Polsce, w którym frekwencja była wyższa niż w trakcie wyborów odwoływanego organu. Inicjatorami referendum były dwa stowarzyszenia „Bałt” oraz „Delta”, które zarzucały wójtowi, że nie prowadzi żadnej polityki dotyczącej promocji gminy oraz to, że władze nie zajmują się sprawami, które leżą w ich kompetencji (Skrzydło, 2007). Co ważne, wójt był wcześniej członkiem stowarzyszenia „Bałt”, które wystawiło go jako kandydata w wyborach samorządowych w 2006 roku¹¹.

Referendum lokalne odbyło się 2 grudnia 2007 roku. Aby było ono wiążące głosów ważnych musiało oddać 1 236 mieszkańców. Najbardziej zaskakujący był aspekt dotyczący frekwencji. Otóż wyniosła ona aż 69,13% (2 157 osób) i co najciekawsze była ona większa od tej, którą zanotowano w trakcie wyborów samorządowych. Za odwołaniem wójta zagłosowało 1 125 osób, zaś przeciw było 1 007 mieszkańców gminy. Referendum okazało się wiążące, w związku z tym wójt gminy Bałtów został odwołany. Można także zauważyć, że odwołanie wójta poparło mniej osób, niż uzyskał on głosów poparcia w poprzednich wyborach samorządowych. Kolejnym interesującym aspektem jest to, że gdyby zwolennicy wójta nie poszli zagłosować w trakcie referendum, to byłoby ono nieważne i wójt nie zostałby odwołany. W wyborach w 2010 roku Bogusław Mąka startował na wójta gminy, jednak bez powodzenia.

Referendum w Olsztynie (warmińsko-mazurskie)

Ostatnim omawianym referendum w kadencji 2006–2010 jest referendum w Olsztynie. Olsztyn jest miastem na prawach powiatu i stolicą województwa warmińsko-mazurskiego. Powierzchnia miasta to 88,33 km², zaś liczba mieszkańców wynosi 173 599¹².

Wybory samorządowe w 2006 roku na urząd prezydenta Olsztyna wygrał I turze Czesław Małkowski, uzyskując 30 181 głosów (51,72%), zaś jego komitet KWW „Po prostu Olsztyn” nie uzyskał większości w radzie miasta. Prezydent Olsztyna rządził miastem od 2001 roku (wygrał przedterminowe wybory).

¹¹ Ibidem.

¹² www.bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica, (30.01.2018).

Referendum odwoławcze odbyło się 16 listopada 2008 roku. Było ono specyficzne z kilku powodów. Przyczyną referendum było to, że prezydent Olsztyna Czesław Małkowski został oskarżony oraz zatrzymany przez prokuraturę za próbę gwałtu, a także postawiono mu zarzuty dotyczące przestępstw o charakterze seksualnym (Kurs, 2008). Do referendum w sprawie odwołania prezydenta miasta doprowadził były koalicjant klubu Czesława Małkowskiego „Po prostu Olsztyn”, czyli radni Platformy Obywatelskiej. Aby referendum okazało się wiążące zagłosować musiało 35 390 osób.

Frekwencja wyniosła 32,38% (43 638 osoby), za odwołaniem prezydenta głosowało 24 843 osoby, zaś przeciw 18 348 mieszkańców. W związku z tym, że referendum okazało się wiążące, prezydent Olsztyna został odwołany (Kurs, 2008). Kolejnym specyficznym aspektem tego referendum było to, że gdyby zwolennicy prezydenta zagłosowali, to byłoby ono nieważne, ponieważ frekwencja okazałaby się niewystarczająca. Jest to kolejny przypadek, który pokazuje, że jeżeli zwolennicy odwoływanego organu nie wzięliby udziału w głosowaniu, to nie doprowadziliby do odwołania organu wykonawczego. Czesław Małkowski bez powodzenia startował w wyborach w 2010 roku na prezydenta Olsztyna.

Referenda odwoławcze w kadencji 2010–2014

W Polsce w kadencji 2010–2014 przeprowadzono 114 referendów odwoławczych organów wykonawczych gmin. Zdecydowana większość z nich, bo aż 99, była niewiążąca i w związku z tym nie udało się odwołać organu wykonawczego. Tylko 15 referendów okazało się wiążące. Już na pierwszy rzut oka widać wzrost tendencji udanych inicjatyw referendalnych w latach 2010–2014. Poniżej w tabeli zostały przedstawione referenda w poszczególnych województwach.

Tabela 2. Referenda odwoławcze w latach 2010–2014

Województwa	Liczba referendów	Referenda wiążące
Zachodniopomorskie	5	0
Lubuskie	4	2
Dolnośląskie	13	1
Pomorskie	10	0
Wielkopolskie	8	1
Opolskie	3	0
Kujawsko-pomorskie	4	0
Łódzkie	5	0
Śląskie	14	2
Warmińsko-mazurskie	9	2
Mazowieckie	12	2
Świętokrzyskie	5	1
Małopolskie	7	1
Podlaskie	6	1
Lubelskie	5	2
Podkarpackie	4	0
Suma	114	15

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: pkw.gov.pl; stat.gov.pl; dzienniki urzędowe województw.

W stosunku do lat 2006–2010 nastąpił wzrost przeprowadzonych referendów o 83,87%, natomiast wiążących referendów było tylko o 25% więcej. Po raz kolejny najwięcej referendów dotyczących odwołania organu wykonawczego odbyło się w województwie dolnośląskim, jednak wyraźny wzrost widać także w województwach mazowieckim, pomorskim, a przede wszystkim śląskim. Z kolei, jeżeli chodzi o referenda wiążące, to żadne województwo się nie wyróżnia.

Wybrane referenda odwoławcze w kadencji 2010–2014

Niemodlin (opolskie), Poddębice (łódzkie)

Oba referenda odbyły się w różnych miejscach i w różnym czasie, pierwsze odbyło się 17 czerwca 2012 roku, zaś drugie 2 czerwca 2013 roku. Miejsca te są ciekawe ze względu na swoją specyfikę wyborczą, otóż w wyborach w 2010 roku organy te uzyskały skrajne wyniki. Inicjatorami referendów w Niemodlinie była grupa mieszkańców miasta, która zarzucała burmistrzowi i radzie miasta brak skutecznych działań przy budowie obwodnicy, wysokie ceny za wywóz odpadów oraz próbę zamknięcia stołówki, a także placówek oświatowych¹³. Aby referendum było ważne musiało w nim wziąć udział 2767 mieszkańców frekwencja wyniosła 19,24% (2 073 osoby), większość, bo 1 977 osób, opowiedziało się za odwołaniem burmistrza, przeciw było 57 mieszkańców. W związku z tym referendum okazało się nieważne.

Referendum w Poddębicach również odbyło się z inicjatywy mieszkańców miasta. Także to referendum okazało się niewiążące, frekwencja wyniosła jedynie 6,45% (853 osoby).

W wyborach samorządowych w 2010 roku burmistrzowie uzyskali skrajne wyniki. Burmistrz Niemodlina Mirosław Stankiewicz uzyskał 2 268 głosów (50,03%) i wygrał ze swoim kontrkandydatem jedynie o trzy głosy, z kolei burmistrz Poddębic Piotr Sęczkowski uzyskał jeden z najlepszych wyników w kraju, otóż w I turze uzyskał 5 306 głosów (82% głosów)¹⁴. Oznacza to, że mimo uzyskania potężnego społecznego mandatu i w takich przypadkach może dojść do referendum odwoławczego. Mirosław Stankiewicz bez powodzenia startował w wyborach na wójta w 2014 roku, zaś Piotr Sęczkowski uzyskał reelekcję na stanowisku wójta gminy.

Nasielsk (mazowieckie)

Referendum w Nasielsku jest kolejnym referendum, gdzie zwolennicy burmistrza pośrednio doprowadzili do jego odwołania.

W wyborach na burmistrza Nasielska, które odbyły się w 2010 roku zwyciężył w II turze Grzegorz Arciszewski, uzyskując 4 541 głosów (60,12%), startował zaś z komitetu KWW Forum, który jednak nie uzyskał większości w radzie miasta, co doprowadziło do przeprowadzenia referendum. Grzegorz Arciszewski rządził miastem jedną kadencję.

Referendum odbyło się 7 kwietnia 2013 roku z inicjatywy rady miasta, która na wniosek i prośbę burmistrza podjęła uchwałę w tej sprawie. Grzegorz Arciszewski nie widział możliwości

13 www.radiomaryja.pl/informacje/referendum-w-niemodlinie-jest-niewazne/ (30.01.2018).

14 Frekwencja wynosiła 6 606 oddanych głosów ważnych.

współpracy z ówczesną radą miasta, a ta z kolei zarzucała burmistrzowi absencje w sesjach i posiedzeniach komisji rady miejskiej Nasielska (MM, 2013).

Aby referendum było ważne, musiało w nim zagłosować 4582 mieszkańców. Frekwencja wyniosła jednak 37,30% (5 902 osoby), większość, bo 3 309 osób zagłosowało za odwołaniem burmistrza, przeciw było 2 495 osób. W związku z powyższym, burmistrz Nasielska został odwołany ze swojego stanowiska (ES, 2013). Specyfiką tego referendum było to, że gdyby zwolennicy burmistrza nie poszli zagłosować, to referendum okazałoby się niewiążące i burmistrz Nasielska nie zostałby odwołany ze względu na zbyt niską frekwencję. W wyborach w 2014 roku na burmistrza Nasielska wystartował Grzegorz Arciszewski, jednak nie uzyskał mandatu.

Gmina Międzyrzec Podlaski (lubelskie)

Taka sama sytuacja zdarzyła się także w gminie Międzyrzec, gdzie referendum odwoławcze dotyczące wójta odbyło się 15 grudnia 2013 roku.

W wyborach w 2010 roku wójt gminy Międzyrzec Podlaski wygrał w II turze, uzyskując 2 331 głosów (53,05%), zaś komitet, z którego startował KW PiS nie uzyskał większości w radzie gminy, co miało pośredni wpływ na decyzje o przeprowadzeniu referendum. Wójt Mirosław Kapłan rządził gminą jedną kadencję.

Powodem przeprowadzenia referendum było to, że rada gminy nie udzieliła absolutorium ówczesnemu wójtowi, zarzucano mu niewykorzystanie pieniędzy, które były zabezpieczone w budżecie gminy (Izdebska, 2013). Aby referendum było ważne, musiało w nim wziąć udział co najmniej 2 700 osób. Do urn udało się 2 858 mieszkańców gminy, z czego 2 580 osób oddało głos za odwołaniem wójta. Wójt gminy został odwołany (AC, 30.01.2018). Po raz kolejny okazało się, że gdyby zwolennicy wójta nie wzięli udziału w głosowaniu, to Mirosław Kapłan nie zostałby odwołany ze stanowiska. W wyborach 2014 wystartował na stanowisko wójta gminy, jednak bez powodzenia.

Warszawa (mazowieckie)

Referendum w Warszawie samo w sobie było interesujące, ponieważ odbyło się w stolicy Polski, a liczba uprawnionych do głosowania przekraczała milion osób, zaś w samym referendum wzięła rekordowa liczba osób, bo ponad 350 tysięcy.

W wyborach w 2010 roku prezydent miasta Hanna Gronkiewicz-Waltz wygrała w I turze, uzyskując 345 737 głosów poparcia (53,67%), zaś jej komitet KW Platforma Obywatelska RP uzyskał większość w radzie miasta. Hanna Gronkiewicz-Waltz rządziła miastem dwie kadencje. Miasto stołeczne Warszawa, ma powierzchnie 517,24 km², zaś liczba mieszkańców to 1 748 916 osób. Ze względu na to, że referendum odbywało się w największym mieście w kraju, to pisały o nim zarówno media lokalne, krajowe, jak i zagraniczne. Inicjatorem referendum był Piotr Guział – burmistrz Ursynowa, lider Warszawskiej Wspólnoty Samorządowej, która zbierała podpisy pod referendum wraz z PiS i Ruchem Palikota (KT, 2013). Inicjatorzy zarzucali

prezydent między innymi brak komunikacji z mieszkańcami miasta oraz zbyt wysokie opłaty za wywóz śmieci oraz brak strategicznego planu rozwoju miasta (KT, 2013).

Aby referendum było ważne, musiało w nim wziąć udział 389 430 osób. Frekwencja w referendum wyniosła 25,66% (343 732 osoby), za odwołaniem zagłosowały ponad 320 tys. osób, w związku z niską frekwencją referendum było nieważne. Prezydent Warszawy Hanna Gronkiewicz-Waltz nie została odwołana (Stankiewicz, 2013). Pani prezydent w wyborach w 2014 roku z powodzeniem startowała na urząd prezydenta Warszawy.

Referenda odwoławcze 2014–2017¹⁵

W trakcie obecnej kadencji odbyło się 36 referendów odwoławczych dotyczących odwołania organu wykonawczego, z czego tylko trzy z nich okazały się ważne. Wyniki przedstawia tabela:

Tabela 3. Referenda odwoławcze w latach 2014–2017

Województwa	Liczba referendów	Referenda wiążące
Zachodniopomorskie	5	1
Lubuskie	4	0
Dolnośląskie	3	0
Pomorskie	2	0
Wielkopolskie	6	1
Opolskie	0	0
Kujawsko-pomorskie	1	0
Łódzkie	0	0
Śląskie	2	0
Warmińsko-mazurskie	3	0
Mazowieckie	4	0
Świętokrzyskie	1	0
Małopolskie	3	1
Podlaskie	1	0
Lubelskie	1	0
Podkarpackie	0	0
Suma	36	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: pkw.gov.pl; stat.gov.pl; dzienniki urzędowe województw.

Jak można wywnioskować z powyższej tabeli liczba referendów w latach 2014–2017 dość wyraźnie spadła, ponadto większość z nich odbyła się na zachodzie i w środkowej części kraju. Najwięcej odbyło się na terenie województwa zachodniopomorskiego i wielkopolskiego.

¹⁵ Stan na dzień 28 lutego 2017 r.

Wybrane referenda odwoławcze w latach 2014–2017

Gmina Legnickie Pole (dolnośląskie)

Pierwszym z omawianych referendów jest to z gminy Legnickie Pole, które odbyło się 25 września 2016 roku. W wyborach w 2014 roku, wójtem gminy Legnickie Pole został Henryk Babuška, który w II turze wyborów uzyskał 944 głosy (51,39%). Startował on z komitetu KWW Henryk Babuška, który uzyskał większość w radzie gminy. Henryk Babuška rządził gminą jedną kadencję. Inicjatorem referendum była grupa mieszkańców, która popadła w konflikt z ówczesnym wójtem oraz radą gminy. Chodziło o budowę zakładu utylizacyjnego w Nowej Wsi Legnickiej, a także rozbudowę farmy wiatrowej w Taczalinie¹⁶. Aby referendum było ważne, musiało w nim wziąć udział co najmniej 1 114 osób. Frekwencja jednak nie wystarczyła do uznania ważności referendum, do urn poszło 27,52% mieszkańców gminy (1 053 osoby) – zabrakło jedynie 73 głosów. Zdecydowana większość, bo 948 osób zagłosowało za odwołaniem wójta; za odwołaniem burmistrza zagłosowało więcej osób, niż udzieliło poparcia w wyborach w 2014 roku. W związku z powyższym rada gminy oraz wójt Henryk Babuška nie został odwołany (Pawlik, 2016).

Gmina Sulmierzyce (wielkopolskie)

Kolejnym interesującym, a także ostatnim referendum wiążącym jest to, które odbyło się w gminie Sulmierzyce 6 marca 2016 roku.

W wyborach w 2014 roku burmistrzem gminy już w I turze (startowało dwoje kandydatów) został Piotr Kaszkowiak, uzyskując 718 głosów (50,21%) z komitetu KW PO, który nie uzyskał jednak większości w radzie gminy. Ponadto burmistrz wygrał ze swoim kontrkandydatem jedynie o sześć głosów. Piotr Kaszkowiak rządził w gminie Sulmierzyce dwie kadencje. Inicjatorem referendum była rada miasta. Na burmistrzu ciążyły zarzuty prokuratorskie o charakterze korupcyjnym – według prokuratury burmistrz przyjął ponad 20 tys. zł łapówki w związku z realizacją inwestycji modernizacji szkoły¹⁷. Aby referendum było ważne, musiało w nim wziąć udział 877 osób. W odwołaniu organu wykonawczego wzięło udział ponad 43,32% (964 mieszkańców) mieszkańców gminy, którzy stosunkiem głosów 882 do 63 doprowadzili do odwołania burmistrza.

Kielce (świętokrzyskie)

W Kielcach 12 czerwca 2015 roku odbyło się referendum w sprawie odwołania prezydenta miasta. Kielce to miasto na prawach powiatu o powierzchni 109,6 km², zaś liczba jego mieszkańców wynosi 191 605 osób. W wyborach w 2014 roku już w I turze zwyciężył Wojciech Lubawski, który startował z komitetu KWW Porozumienie Samorządowe Wojciecha Lubawskiego. Komitet ten nie uzyskał większości w radzie miasta. Wojciech Lubawski rządził miastem cztery kadencje.

16 www.fakty.lca.pl/legnica,news,61105,Gmina_Legnickie_Pole_idzie_do_referendum.html, (30.01.2018).

17 www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/korupcja-w-sulmierzycach-burmistrz-z-zarzutami,71614.html, (30.01.2018).

Inicjatorem referendum odwoławczego była grupa mieszkańców – Kielecki Komitet Referendalny, który został poparty przez radnych wywodzących się z partii: PO, Nowoczesna, KORWiN czy SLD. Inicjatorzy referendum zarzucali prezydentowi m.in. nieudolne rządy, a także cykliczne finansowanie klubu piłkarskiego Korona Kielce (Baran, 2015). Referendum odbyło się 12 czerwca 2015 roku. Aby było wiążące, do urn musiało pójść 39 370 mieszkańców. Okazało się jednak nieważne ze względu na zbyt niską frekwencję. Do urn udało się ponad 27 783 osób (17,61%). Mieszkańcy w większości zagłosowali za odwołaniem prezydenta. Prezydent nie został odwołany (Więcek, Kołodziej, 2013).

Gmina Wilczęta (warmińsko-mazurskie)

Ostatnie omawiane referendum odbyło się 9 października 2016 roku w gminie Wilczęta. W wyborach samorządowych w 2014 roku na urząd wójta została wybrana Beata Jarosz, która zwyciężyła w I turze (dwoje kandydatów), uzyskując 707 głosów (54,36%). Startowała z komitetu KWW Nasz Samorząd, który jednak nie uzyskał większości w radzie gminy.

O przeprowadzenie referendum wniosowała rada gminy, wójtowi zarzucano niekompetencje, zaniechanie realizacji inwestycji oraz likwidację transportu gminnego¹⁸. Komitet wójta nie zdołał wywalczyć w wyborach większości w radzie gminy. Aby referendum było ważne musiało w nim wziąć udział 794 mieszkańców. Do urn poszły jednak 793 osoby (32,45%), z czego 707 zagłosowało za odwołaniem organu wykonawczego. Mimo wysokiej frekwencji referendum okazało się nieważne – zabrakło jednego głosu. Ponadto w wyborach w 2014 roku na wójta zagłosowało dokładnie tyle samo osób, co w referendum odwoławczym przeciwko niemu.

Podsumowanie

Wszystkich referendów odwoławczych w latach 2006–2017¹⁹ było 213, z czego 30 referendów było ważne, zaś tylko jedno z nich nie doprowadziło do odwołania organu wykonawczego. Daje to 14,15% skuteczność wszystkich inicjatyw referendalnych. Między kadencjami 2006–2010 a 2010–2014 pojawiła się tendencja zwykła inicjatyw referendalnych – nastąpił wzrost o 83,75%, jednak przyrost ważnych referendów jest niewielki, ponieważ wynosi tylko 25%. Dane z lat 2014–2017 są niepełne, jednak wszystko wskazuje na to, że zaobserwujemy regres inicjatyw referendalnych, a co za tym idzie zaobserwujemy mniejszą liczbę skutecznych odwołań organów wykonawczych gmin czy miast.

Na 30 referendów wiążących 19 razy organ wykonawczy nie miał większości w radzie. Mimo przeprowadzenia wiążącego referendum odwoławczego organy wykonawcze startowały w kolejnych wyborach samorządowych na wójta, burmistrza czy prezydenta, z czego trzykrotnie zwyciężali owe wybory (Brzeszcz, Zgierz i Sopot). Analiza nie obejmuje trzech przypadków

18 www.wilczeta.wm.pl/373784,Bedzie-referendum-w-sprawie-odwolania-wojta-Wilczat.html#axzz4a0teAuAE (30.01.2018).

19 Stan na 28 luty 2017 r.

odwołania, które zdarzyły się po wyborach w 2014 roku (Sulmierzyce, Chrzanów, Trzebiatów). Ponadto w 27 na 30 przypadków odwołania organ był wybrany w II turze. W poniższej tabeli przedstawione zostały dane: czy odwoływany organ miał większość w radzie, czy ponownie startował w wyborach samorządowych na wójta, burmistrza czy prezydenta, ile raz został wybrany w II turze w wyborach samorządowych oraz czy miał większe poparcie podczas wyborów czy podczas referendum odwoławczego:

Tabela 4. Zestawienie referendów wiążących wraz z danymi powiązаныmi z referendami

Referenda wiążące	Większość w radzie	Brak większości w radzie	Ponowne startowanie w wyborach	Wybrany w II Turze	Większe poparcie w wyborach niż w referendum
30	11-krotnie	19-krotnie	12 z czego 2 wygrane	27 razy	6 razy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: pkw.gov.pl.

Warto także zauważyć, że zwolennicy wójta, burmistrza czy prezydenta nie zawsze powinni iść na referendum. Otóż w sześciu przypadkach, gdyby nie wzięli czynnego udziału w głosowaniu, to organ wykonawczy nie zostałby odwołany, ponieważ nie byłoby odpowiedniej frekwencji potrzebnej do uznania ważności referendum²⁰.

Bibliografia

Źródła normatywne

Kodeks wyborczy. Dz.U. 2011, nr 21, poz. 13.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997. Dz.U., nr 78, poz. 483, art. 170.

Protokół ustalenia wyników referendów gminnych gminnej komisji do spraw referendów w sprawie odwołania Rady Gminy Zgierz z dnia 14 września 2008. Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dnia 17 września 2008, nr 298, poz. 2566.

Protokół ustalenia wyników referendów gminnych gminnej komisji do spraw referendów w sprawie odwołania Wójta Gminy Zgierz z dnia 14 września 2008. Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dnia 17 września 2008, nr 298, poz. 2567.

Ustawa z dnia 15 września 2000 o referendum lokalnym. Dz.U., nr 88, poz. 985.

Opracowania

Dąbek, D. (2001a). Kompetencje prawotwórcze referendum lokalnego. Jednostka a działalność prawotwórcza samorządu terytorialnego. W: E. Ury (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej* (s. 61–77). Rzeszów: Mitel.

Grażawski, M. (2001b). Referendum lokalne jako forma prawa jednostki do udziału w sprawowaniu władzy publicznej. W: E. Ury (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej* (s. 125–137). Rzeszów: Mitel.

Jabłoński, M. (2002). Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej. W: B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP* (s. 645–646). Warszawa: C.H. Beck.

Kornberger-Sokołowska, E. (2012). Kwestie ogólne systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego. W: E. Kornberger-Sokołowska (red.), *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich* (s. 17–26). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Piasecki, A. (2010). Referenda lokalne – wymiar normatywny i empiryczny. W: M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne* (s. 143–158). Warszawa: Wolters Kluwer.

20 Były to gminy: Olsztyn, Żagań, Międzyrzec Podlaski, Bałtów, Nasielsk, Zgierz.

Publikacje prasowe

- ES (2013). Grzegorz Arciszewski nie jest burmistrzem Nasielska. *Tygodnik Ciechanowski*, (14), 8 IV, 3.
- Izdebska, I. (2013). Międzyrzec Podlaski: będzie referendum w sprawie odwołania wójta? *Dziennik Wschodni*, 26 VIII, 2–3.
- Kurs, T. (2008). Olsztyn poruszony, prezydent z zarzutami. *Gazeta Wyborcza*, 52, 29 II, 5.
- Kurs, T. (2008) Prezydent Olsztyna odwołany. *Gazeta Wyborcza*, 268, 17 XI, 8.
- MM (2013). Nasielsk: Referendum w Kwietniu. *Tygodnik Ciechanowski*, 8, 16 II, 5.
- Stankiewicz, A. (2013). PO obroniła stolicę. *Rzeczpospolita*, 240, 14 X, 3.
- Steinhagen, D. (2009). Prezydent musi odejść. *Gazeta Wyborcza*, 268, 16 XI, 8.
- Wesołowski, P. (2010). Łódź odwoła Kropiwnickiego. *Gazeta Wyborcza*, 14, 18 I, 1–2.

Źródła elektroniczne

- AC.(2013). *Wójt gminy Międzyrzec Podlaski odwołany w referendum*. Pobrane z: <http://www.kurierlubelski.pl/artykul-/1068030,wojt-gminy-miedzyrzec-podlaski-odwolany-w-referendum,id,t.html> (16.12.2013).
- Baran P. (2015) , *Grupa osób szykuje w Kielcach referendum! Chcą odwołania prezydenta Wojciecha Lubawskiego!*. Pobrane z: <http://www.echodnia.eu/swietokrzeskie/wiadomosci/kielce/art/8137650,grupa-osob-szykuje-w-kielcach-referendum-chca-odwolania-prezydenta-wojciecha-lubawskiego-wideo,id,t.html> (10.06.2015).
- Będzie referendum w sprawie odwołania wójta Wilcząt*. (2016) Pobrane z: <http://wilczeta.wm.pl/373784,Bedzie-referendum-w-sprawie-odwolania-wojta-Wilczat.html#axzz4a0teAuAE> (29.07.2016).
- Będzie referendum ws. Odwołania prezydenta Częstochowy*. (2009). Pobrane z: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Bedzie-referendum-ws-odwolania-prezydenta-Czestochowy,wid,11508514,wiadomosc.html?icaid=118b35> (18.09.2009).
- Gurazda M. (2009). *Referendum coraz bliżej*. Pobrane z: <http://www.zyciepabianic.pl/wydarzenia/miasto/nasze-sprawy/referendum-coraz-blizej.html> (26.08.2009).
- Gmina Legnickie Pole idzie do referendum*. (2017). Pobrane z: http://fakty.lca.pl/legnica,news,61105,Gmina_Legnickie_Pole_idzie_do_referendum.html (28.02.2017).
- Korupcja w Sulmierzycach, burmistrz z zarzutami*. (2015). Pobrane z: <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/korupcja-w-sulmierzycach-burmistrz-z-zarzutami,71614.html> (30.06.2016).
- Kamińska, R. (2017). *Dychto zostaje*. Pobrane z: <http://www.zyciepabianic.pl/wydarzenia/miasto/nasze-sprawy/dychto-zostaje.html> (25.02.2017).
- Kropiwnicki stracił fotel prezydenta łodzi*. (2010). Pobrane z: <http://www.newsweek.pl/polska/kropiwnicki-stracil-fotel-prezydenta-lodzi,51958,1,1.html> (18.01.2010).
- KT. (2013). *Referendum ws. odwołania Hanny Gronkiewicz-Waltz 13 października*. Pobrane z: <http://warszawa.onet.pl/referendum-ws-odwolania-hanny-gronkiewicz-waltz-13-pazdziernika/yp2ek>, (20.08.2013).
- Oficjalne wyniki referendum w Sopocie: prezydent zostaje*. (2009). Pobrane z: <https://wiadomosci.wp.pl/oficjalne-wyniki-referendum-w-sopocie-prezydent-zostaje-6037109564871809a> (17.05.2009)).
- Pawlik P. (2016). *Referenda ws. Odwołania wójta i rady w Legnickim Polu nieważne*. Pobrane z: <http://wroclaw.onet.pl/legnickie-pole-referenda-ws-odwolania-wojta-i-rady-niewazne/10j0vj> (30.01.2018).
- Referendum w Niemodlinie jest nieważne*. (2013). Pobrane z: <http://www.radiomaryja.pl/informacje/referendum-w-niemodlinie-jest-niewazne/> (3.06.2013).
- Skrzydło J. (2007). *Podzielony Bałtów*. Pobrane z: <http://www.echodnia.eu/swietokrzeskie/wiadomosci/ostrowiec-swietokrzeski/art/8333916,podzielony-baltow,id,t.html> (06.12.2007).
- Stąporek M. (2009). *Prezydent Sopotu Jacek Karnowski zatrzymany*. Pobrane z: <http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Prezydent-Sopotu-Jacek-Karnowski-zatrzymany-n31394.html> (28.01.2009).
- Więcek, P., Kołodziej, M. (2013). *Referendum w Kielcach [WYNIKI]. Wojciech Lubawski zostaje*. Pobrane z: <http://www.echodnia.eu/swietokrzeskie/wiadomosci/kielce/a/referendum-w-kielcach-wyniki-wojciech-lubawski-zostaje,10101390/> (13.06.2013).

Wniosek ws. Referendum o odwołanie prezydenta Sopotu. (2009). Pobrane z: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,-title,Wniosek-ws-referendum-o-odwolanie-prezydenta-Sopotu,wid,10906442,wiadomosc.html?ticaid=118af7> (4.03.2009).

Wójt Niedzwicy dużej idzie do sądu. (2009). Pobrane z: <http://www.dziennikwschodni.pl/lubelskie/wojt-niedzwicy-duzej-idzie-do-sadu,n,1000090828.html> (4.05.2009).

Cytowanie

Jureczko, J. (2017). Referenda odwoławcze organów wykonawczych w Polsce w latach 2006–2017. Realny wpływ czy fikcja? Analiza wybranych przypadków. *Acta Politica Polonica*, 4 (42), 57–72. DOI: 10.18276/ap.2017.42-05.

Kandydaci Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej w wyborach prezydentów miast – znaczenie regionalizacji preferencji

MATEUSZ FILIPIAK

MGR

Uniwersytet Szczeciński, Wydział Humanistyczny
mateusz.filipiak(at)onet.eu

Słowa kluczowe wybory samorządowe, prezydent miasta, regionalizacja preferencji, determinanty wyborcze

Abstrakt Ostateczny wynik wyborczy zależy od wielu czynników. Jednym z nich pozostaje regionalne zróżnicowanie preferencji politycznych. Celem artykułu jest zbadanie, czy rzeczona regionalizacja preferencji zauważalna w wyborach parlamentarnych stanowi także jeden z czynników wpływających na ostateczny rezultat wyborów na prezydentów miast. Analiza została przeprowadzona na przykładzie kandydatów Prawa i Sprawiedliwości (PiS) oraz Platformy Obywatelskiej (PO), uczestniczących w wyborach w 2014 roku. Zbadano średnie poparcie kandydatów partii w poszczególnych regionach, medianę tegoż poparcia oraz skuteczność wyborczą mierzoną jako liczba zwycięstw wyborczych.

Candidates of Law and Justice and Civil Platform in city presidential elections – importance of regionalization of preferences

Keywords local government elections, city president, regionalization of preferences, electoral determinants

Abstract The final results of elections depends of a few factors. One of them is regionalization of political preferences. The question is how important in presidential elections is a regionalization of preferences. The analysis will be made an example of candidates of Law and Justice and Civil Platform in presidential elections in 2014. It will be investigated average support and elections effectiveness of candidates coming from the Law and Justice or Civil Platform.

Wprowadzenie

Wolne wybory uznawane są za absolutny fundament i podstawę systemu demokratycznego. Zwycięstwo w głosowaniu wyborczym jest jedyną drogą uzyskania i legitymizacji władzy w demokracji. Uczestnictwo w wyborach jest podstawowym instrumentem zaangażowania obywateli w demokrację. To właśnie poprzez wyrażanie swoich politycznych preferencji i uczestnictwo w wyborze władz, wyborcy mogą wywrzeć realny wpływ na politykę (Buć, 2007, s. 113). Warto zatem przeanalizować, które czynniki decydują o ostatecznym rezultacie wyborczym w największym stopniu. Wśród determinant wyborczych wymienia się np.: płeć, wiek, dochód, wykształcenie, status zawodowy czy wreszcie region zamieszkania (Cześnik, 2007, s. 16 i n.). W niniejszym artykule autor skoncentrował się na wpływie regionu zamieszkania na zachowania polityczne we współczesnej Polsce.

Regionalizację zachowań wyborczych w Polsce można zaważyć, analizując rozkład poparcia dla ugrupowań politycznych, czy też wysokość frekwencji wyborczej w poszczególnych regionach kraju. Zjawisko to odnosi się więc zarówno do skali zaangażowania wyborców (Cześnik, 2007, s. 22–24), jak i zróżnicowania poglądów (Krzemiński, 2009, s. 264 i n.). Poza wspomnianymi powyżej autorami, istotny wkład w zbadanie zjawiska regionalizacji w kontekście partycypacji wyborczej oraz zróżnicowania preferencji ma praca Jerzego Bartkowskiego. Zwraca on uwagę na występowanie i znaczenie opisywanego zjawiska jako determinanty wyborczej. Co więcej, zauważa, że regionalizacja jest związana nie tyle z konkretnymi ugrupowaniami politycznymi, ale z określonymi postawami czy poglądami (Bartkowski, 2003, s. 317). Jako główne osie podziałów politycznych zwraca uwagę na cztery podstawowe, charakteryzujące polską scenę polityczną na przełomie XX i XXI wieku. Są to:

1. sekularyzm a fundamentalizm religijny,
2. liberalizm a populizm,
3. autorytaryzm polityczny a formalna demokracja,
4. antykomunizm a aprobata dawnego systemu.

Główna oś różnic politycznych na przełomie wieków w Polsce to oś podziału „Solidarność” a SLD, Bartkowski podkreśla, że wynika ona bardziej ze zróżnicowania historyczno-kulturowego, niż występowania odrębności interesów. Wśród czynników determinujących wytworzenie się tego podziału można wymienić m.in.: zróżnicowanie w aktywności religijnej poszczególnych regionów, różnice w dystrybucji dóbr ekonomicznych w okresie transformacji, czy to, że wschód kraju bardziej utożsamiał się z narodowo-katolickim apelem środowisk postsolidarnościowych (Bartkowski, 2003, s. 318 i n.).

Ciekawe spostrzeżenia dotyczące omawianych w niniejszym artykule kwestii prezentuje w swojej pracy również Justyna Krasowska. Potwierdza ustalenia dotyczące historyczno-kulturowych uwarunkowań zróżnicowania przestrzennego preferencji politycznych we współczesnej Polsce. Zwraca również uwagę na stosunek do systemu komunistycznego jako jednej z osi podziału, która wywarła znaczący wpływ na polską politykę lat 90. XX oraz początku XXI wieku. Zdaniem autorki najistotniejszy w polskiej przestrzeni politycznej jest podział na część wschodnią oraz zachodnią. W momencie odniesienia geograficznego rozkładu poparcia do podziału partii

politycznych na lewicowe i prawicowe okazuje się, że ściana zachodnia to region większego wsparcia dla lewicy, zaś na wschodzie większą popularnością cieszyły się ugrupowania bardziej konserwatywne – prawicowe. Ciekawą wartością dodaną, wynikającą z rozważań autorki, jest silne powiązanie regionalizacji preferencji nie tylko z uwarunkowaniami historycznymi, ale również współczesną sytuacją ekonomiczną poszczególnych regionów Polski. Analiza dwóch czynników ekonomicznych: PKB *per capita* oraz nominalnych dochodów brutto w poszczególnych województwach doprowadziła Krasowską do wniosku, że linia politycznego podziału Polski w dużej mierze pokrywa się z linią podziału na mniej zamożny wschód oraz bogatszy zachód (Krasowska, 2013, s. 86 i n.). W pewnym stopniu potwierdza do ustalenia Bartkowskiego, który za jedną z determinant różnicowania preferencji uznał różnice w dystrybucji dóbr w okresie transformacji.

Zbliżone wnioski wynikają również z rozważań Tomasza Zaryckiego dotyczących opisywanego zjawiska. Jako pierwszą determinantę warunkującą przestrzenny rozkład poparcia wymienia stosunek do systemu komunistycznego. Używa określeń opisujących tę oś rywalizacji politycznej, takich jak: „oś wartości” czy „podział postkomunistyczny”. Druga z osi podziału preferencji politycznych, określana jako „oś interesów”, to rywalizacja na linii miasto–wieś. W wyniku tego niejako wyodrębniły się partie o wiejskim bądź miejskim rodowodzie. Według Zaryckiego wspomniane dwie osie podziałów dominowały na polskiej scenie politycznej, z większą bądź mniejszą wyrazistością w latach 1990–2001 (Zarycki, 2008, s. 59–60).

W późniejszym okresie rywalizacji wyborczej w Polsce zaszły istotne zmiany. Związane one z sukcesem dwóch partii uznawanych tradycyjnie jako prawicowe, a więc Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości. Zachwiało to w pewien sposób zauważalne dotychczas osie podziału. Podstawową osią rywalizacji, szczególnie od czasu wyborów parlamentarnych w 2007 roku stało się współzawodnictwo dwóch wyżej wymienionych partii. Począwszy od wyborów parlamentarnych z 2005 roku, poprzez kolejne elekcje, na mapach poparcia wyraźnie widać zatem regionalizację preferencji dla dwóch głównych konkurentów w walce o władzę (Zarycki, 2008, s. 63–64).

Jak już wspomniano, analizując regionalizację poparcia dla dwóch opisywanych w artykule partii, zauważyć można wyraźne zróżnicowanie poparcia. Platforma Obywatelska osiągała zdecydowanie lepsze rezultaty w zachodniej, a w szczególności północno-zachodniej części kraju. Tymczasem PiS zdecydowanie większe poparcie osiągał w południowo-wschodniej części kraju. Można to zauważyć zarówno w wyborach parlamentarnych, samorządowych, jak i prezydenckich. Doskonałym przykładem potwierdzającym powyższe tezy jest analiza wyborczej rywalizacji pomiędzy Lechem Kaczyńskim a Donaldem Tuskiem w wyborach prezydenckich w 2005 roku. Analizując ostateczne rezultaty, okazuje się, że kandydat PiS zwyciężył w regionach tradycyjnie korzystnych dla całej partii, a więc w Polsce południowej i wschodniej, z kolei reprezentant PO najwyższe poparcie uzyskał w zachodniej i północnej części kraju (Dolińska, 2009). Również przegląd rozkładu poparcia w poszczególnych województwach z wyborów parlamentarnych z 2007 czy też 2011 roku dowodzi występowania regionalnego zróżnicowania poparcia dla obu opisywanych ugrupowań. Nie inaczej wygląda sytuacja w przypadku wyborów samorządowych na poziomie sejmików województw. Widać istotne różnice w poparciu dla PO i PiS.

Autor niniejszego artykułu postanowił zbadać, czy opisywane zjawisko występuje także w wyborach prezydentów polskich miast. Wydaje się to interesującym zagadnieniem badawczym. Autor wyraża nadzieję, że przeprowadzone badanie pozwoli na przynajmniej częściową weryfikację przyjętych hipotez oraz odpowiedź na pytanie, czy sztyld partyjny w przypadku kandydatów na prezydentów miast jest istotną determinantą wyborczą, czy też odgrywa drugorzędne znaczenie.

W dalszej części artykułu autor dokonał analizy rezultatów wyborczych kandydatów PiS oraz PO w wyborach wóldarzy miast w 2014 roku. Główny cel to wykazanie wpływu regionalizacji preferencji na poparcie dla kandydatów obu opisywanych partii bądź wykazanie braku korelacji między afiliacją partyjną a ostatecznym rezultatem wyborczym kandydata. Analizie zostały poddane wybory wóldarzy miast w 2014 roku w miastach na prawach powiatu. Wykorzystano następujące metody badawcze: analizę porównawczą oraz analizy danych zastanych (wytworzonych). Przyjęta hipoteza brzmi: występuje zauważalna korelacja między wynikami wyborczymi kandydatów PiS i PO w wyborach prezydentów miast a wynikami partii w danym regionie.

W celu podjęcia dalszych badań konieczne jest sprecyzowanie próby badawczej, którą w niniejszym artykule stanowi 66 miast na prawach powiatu. Są to jednostki samorządu terytorialnego, stanowiące gminę o statusie miasta, która wykonuje zadania powiatu. Co istotne, w kontekście niniejszego artykułu warto zauważyć, że we wszystkich miastach na prawach powiatu władzę wykonawczą sprawują prezydenci (Obwieszczenie, 2016). Spis wszystkich miast na prawach powiatu występujących w poszczególnych województwach prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Wykaz miast na prawach powiatu w poszczególnych województwach

Województwo	Miasta na prawach powiatu
Dolnośląskie	Jelenia Góra, Legnica, Wałbrzych, Wrocław
Kujawsko-pomorskie	Bydgoszcz, Grudziądz, Toruń, Włocławek
Lubelskie	Biała Podlaska, Chełm, Lublin, Zamość
Lubuskie	Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra
Łódzkie	Łódź, Piotrków Trybunalski, Skierniewice
Małopolskie	Kraków, Nowy Sącz, Tarnów
Mazowieckie	Ostrołęka, Płock, Radom, Siedlce, Warszawa
Opolskie	Opole
Podkarpackie	Krosno, Przemyśl, Rzeszów, Tarnobrzeg
Podlaskie	Białystok, Łomża, Suwałki
Pomorskie	Gdańsk, Gdynia, Słupsk, Sopot
Śląskie	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
Świętokrzyskie	Kielce
Warmińsko-mazurskie	Elbląg, Olsztyn
Wielkopolskie	Kalisz, Konin, Leszno, Poznań
Zachodniopomorskie	Koszalin, Szczecin, Świnoujście

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://www.polskawliczbach.pl/Powiaty> (20.05.2017).

Przyjęta metodologia objęła analizę rezultatów osiągniętych przez kandydatów PiS oraz PO w wyborach władarzy poszczególnych miast. Następnie autor wyznaczył średnią wartość poparcia dla danych kandydatów w poszczególnych województwach oraz medianę poparcia. Właśnie te dwie wartości będą stanowić podstawę dokonywanych porównań poparcia w danych województwach. Pozwoli to na uzyskanie informacji, w których województwach poparcie dla kandydatów danej partii było najwyższe, a w których najniższe. Umożliwi to również zaobserwowanie korelacji pomiędzy poparciem dla całej partii i jej kandydata w wyborach władarzy miast. Wszystkie uzyskane informacje pozwolą – zadaniem autora – na zweryfikowanie przyjętej hipotezy badawczej.

W celu przeanalizowania wyborów prezydentów miast w roku 2014 należy poświęcić również kilka słów zagadnieniu przynależności partyjnej kandydatów na prezydentów miast. Generalnie można by przyjąć, że kandydatów w wyborach w władarzy miast można podzielić na partyjnych oraz bezpartyjnych. W rzeczywistości nie jest to jednak kwestia tak oczywista. W literaturze stosuje się bardziej rozbudowane typologie (Drzonek, 2013; Gendźwiłł, Żółtak, 2012; Flis, 2011). Dogłębna analiza przynależności partyjnej kandydatów na prezydentów miast nie stanowi podstawowego celu niniejszego artykułu. W podjętej tutaj analizie dla pewnego uproszczenia i większej przejrzystości przyjęto zasadę, że za kandydata danej partii w wyborach uznaje się jedynie tych kandydatów, którzy startowali pod oficjalnym szyldem określonej partii.

Analiza zostanie rozpoczęta od kandydatów PO ubiegających się w 2014 roku o stanowisko władarzy miast. W tabeli 2 zobrazowano rezultaty osiągnięte przez kandydatów partii. Na podstawie wyników udostępnionych przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW) autor dokonał wyliczeń średniego poparcia dla kandydata PO w poszczególnych województwach oraz wyznaczył medianę poparcia.

Tabela 2. Rezultaty wyborcze kandydatów PO

Województwo	Liczba miast, w których startował kandydat PO	Mediana poparcia	Średnia poparcia
Dolnośląskie	4	34,7%	44,9%
Kujawsko-pomorskie	3	37,1%	40,2%
Lubelskie	3	18,5%	29,6%
Lubuskie	1	5,2%	5,2%
Łódzkie	2	33,2%	33,2%
Małopolskie	3	16,7%	21,6%
Mazowieckie	5	29,5%	32,2%
Opolskie	1	19,7%	19,7%
Podkarpackie	2	22,3%	22,3%
Podlaskie	2	17%	17%
Pomorskie	2	37,6%	37,6%
Śląskie	16	15,5%	21,4%
Świętokrzyskie	1	8,8%	8,8%
Warmińsko-mazurskie	1	10,7%	10,7%
Wielkopolskie	3	21,3%	15,6%
Zachodniopomorskie	3	14,4%	23,7%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Analiza zaprezentowanych danych doprowadza do następujących wniosków. Pierwszym z nich jest to, że kandydaci PO cieszyli się największym poparciem (i to niezależnie od tego, czy porównamy średnie poparcie czy jego medianę) w następujących województwach: pomorskim, kujawsko-pomorskim, dolnośląskim oraz łódzkim. Pierwsze trzy z pewnością można zakwalifikować jako województwa położone w zachodniej czy północno-zachodniej części Polski – co w pewnym stopniu potwierdza tezę o występowaniu regionalizacji preferencji. Niezależnie bowiem od rodzaju wyborów PO osiągała w nich bardzo dobre rezultaty. Pewnym zaskoczeniem jest obecność wśród regionów „mocnych” dla PO województwa łódzkiego. W tymże regionie kandydaci partii ubiegali się o prezydenturę dwóch z trzech miast na prawach powiatu. Wysoką średnią (jak również medianę) zagwarantował znakomity wynik Hanny Zdanowskiej, kandydatki na prezydent Łodzi, która zwyciężyła już w pierwszej turze z wynikiem 54,08% głosów (według danych PKW).

Jeśli zaś chodzi o województwa, w których kandydaci PO uzyskali najsłabsze rezultaty, można wymienić: lubuskie, świętokrzyskie oraz warmińsko-mazurskie. Pewnym ograniczeniem wysuniętych wniosków jest to, że we wszystkich tych województwach wzięto pod uwagę wybory tylko w jednym mieście. W województwie lubuskim w obliczeniach uwzględniono jedynie Gorzów Wielkopolski. Należy zauważyć przypadek Janusza Kubickiego, kandydata na prezydenta Zielonej Góry, który zwyciężył już w pierwszej turze wyborów (według danych PKW). Oficjalnie startował on z własnego komitetu wyborczego, jednakże PO udzielała mu niemalże oficjalnego wsparcia (nie wystawiła również kontrkandydata). Gdyby w powyższych obliczeniach wziąć również pod uwagę wybory w Zielonej Górze województwo lubuskie z pewnością nie znalazłoby się w gronie regionów, w których kandydaci PO uzyskiwali niezadowolające rezultaty. W przypadku województwa świętokrzyskiego z przyczyn oczywistych pod uwagę mogły być wzięte jedynie wybory w Kielcach, gdzie kandydat PO uzyskał poparcie 8,85%. Natomiast, jeśli chodzi o województwo warmińsko-mazurskie, kandydat z komitetu PO ubiegał się o fotel wójdarza jedynie w Olsztynie, uzyskując poparcie 10,73%.

Podsumowując rezultaty uzyskiwane przez kandydatów PO w wyborach wójtów miast w 2014 roku, należy zauważyć, że potwierdzają one występowanie zjawiska regionalizacji preferencji jedynie w części. Kandydaci partii faktycznie uzyskiwali najlepsze wyniki w województwach północnej oraz północno-zachodniej Polski, co potwierdziło zauważalne w innego rodzaju wyborach tendencje. W kontekście regionów, w których reprezentanci partii uzyskiwali najsłabsze wyniki, trudno jest na podstawie przedstawionej analizy wyciągnąć miarodajne wnioski. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że regionalizacja preferencji się nie potwierdza, czego mogą dowodzić bardzo słabe wyniki kandydatów PO w teoretycznie silnych dla partii regionach, np. poparcie 5,2% głosów w Gorzowie Wielkopolskim, czy 9,93% głosów w Szczecinie.

W identyczny sposób jak powyżej zostało przeanalizowane poparcie dla kandydatów PiS w opisywanych wyborach. Uzyskane dane zostały umieszczone w tabeli 3.

Tabela 3. Rezultaty wyborcze kandydatów PiS

Województwo	Liczba miast, w których startował kandydat PiS	Średnia poparcia	Mediana poparcia
Dolnośląskie	4	17,1%	17,8%
Kujawsko-pomorskie	4	15,9%	16,9%
Lubelskie	4	31,2%	32,2%
Lubuskie	1	7,3%	7,3%
Łódzkie	3	16%	14,1%
Małopolskie	3	31,9%	31,2%
Mazowieckie	5	35,3%	38,4%
Opolskie	0	–	–
Podkarpackie	4	21,5%	22,8%
Podlaskie	3	33,3%	34,2%
Pomorskie	4	16,2%	15,4%
Śląskie	15	13,7%	12,5%
Świętokrzyskie	0	–	–
Warmińsko-mazurskie	2	24,3%	24,3%
Wielkopolskie	4	15,9%	15,7%
Zachodniopomorskie	2	12%	12%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Uzyskane dane mogą prowadzić do kilku wniosków. Są one częściowo zbieżne z konkluzjami wynikłymi z analizy wyników kandydatów PO. Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że występowanie zjawiska regionalizacji preferencji częściowo się potwierdza. Jest to szczególnie zauważalne w przypadku województw, w których kandydaci PiS osiągnęli najwyższe rezultaty. Cztery najbardziej popierające partię województwa zarówno jeśli chodzi o średnią, jak i medianę poparcia to: mazowieckie, podlaskie, lubelskie oraz małopolskie. Wszystkie te regiony należy przypisać do wschodniej oraz południowo-wschodniej części kraju, co potwierdza wcześniejsze tendencje dotyczące poparcia dla PiS. Pewną ciekawostką może stanowić to, że stosunkowo niskie poparcie przedstawiciele partii uzyskali w województwie podkarpackim, należącym do województw, w których z reguły PiS cieszy się wysokim poparciem. Z kolei jeśli chodzi o województwa o najsłabszym średnim poparciu dla kandydatów PiS, to należy wymienić: lubuskie, zachodniopomorskie, śląskie oraz wielkopolskie. Pewnym zaskoczeniem może się wydawać stosunkowo niskie poparcie dla kandydatów PiS w województwie śląskim. Pozostałe trzy województwa można bowiem zakwalifikować jako obszary „tradycyjnie” mniej popierające kandydatów analizowanej partii.

Z pewnością cennych informacji dotyczących zjawiska regionalizacji preferencji na poziomie wyborów władarzy miast może dostarczyć analiza „skuteczności” wyborczej kandydatów poszczególnych partii. W dalszej części autor przeanalizował ilu kandydatów opisywanych partii zakwalifikowało się do drugiej tury wyborów oraz ilu z nich ostatecznie zwyciężyło w wyborach władarzy miast. Jeśli chodzi o kandydatów PO, uzyskane dane zostały zobrazowane w tabeli 4.

Tabela 4. Skuteczność wyborcza kandydatów PO w wyborach władarzy miast

Województwo	Liczba przeprowadzonych drugich tur głosowania	Liczba kandydatów PO w drugich turach	Liczba prezydentów z ramienia PO
Dolnośląskie	3	2	1
Kujawsko-pomorskie	2	2	3
Lubelskie	3	1	1
Lubuskie	0	–	–
Łódzkie	1	0	1
Małopolskie	3	1	1
Mazowieckie	4	2	3
Opolskie	1	0	0
Podkarpackie	2	2	0
Podlaskie	3	0	0
Pomorskie	2	2	1
Śląskie	12	5	5
Świętokrzyskie	0	–	–
Warmińsko-mazurskie	2	0	0
Wielkopolskie	4	2	1
Zachodniopomorskie	2	1	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Analizując zaprezentowane dane, trudno wyciągnąć jednak miarodajne wnioski. Można co prawda zauważyć, że w województwach opolskim, podkarpackim, podlaskim czy warmińsko-mazurskim, a więc regionach zlokalizowanych we wschodniej części Polski, nie ma żadnego prezydenta miasta z ramienia PO. Warto jednak zauważyć, że w województwie podkarpackim dwóch kandydatów PO zakwalifikowało się do drugiej tury głosowania. Ponadto znaczenie regionalizacji preferencji w wyborach władarzy miast umniejsza to, że po wyborach w 2014 roku mamy: pięciu prezydentów z ramienia PO w województwie śląskim oraz trzech w województwie mazowieckim, a więc regionach wschodniej Polski. Z kolei jedynym zauważalnym potwierdzeniem silnej pozycji partii w północnej i zachodniej Polsce, jest województwo kujawsko-pomorskie, gdzie na cztery miasta na prawach powiatu, jest trzech prezydentów z ramienia PO.

Identyczna analiza została przeprowadzona w odniesieniu do kandydatów PiS w wyborach prezydentów miast w 2014 roku. Rezultaty zostały przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Skuteczność wyborcza kandydatów PiS w wyborach władarzy miast

Województwo	Liczba przeprowadzonych drugich tur głosowania	Liczba kandydatów PiS w drugich turach	Liczba prezydentów z ramienia PiS
Dolnośląskie	3	1	0
Kujawsko-pomorskie	2	0	0
Lubelskie	3	2	2
Lubuskie	0	–	–
Łódzkie	1	0	0
Małopolskie	3	3	1
Mazowieckie	4	4	2

Województwo	Liczba przeprowadzonych drugich tur głosowania	Liczba kandydatów PiS w drugich turach	Liczba prezydentów z ramienia PiS
Opolskie	1	0	0
Podkarpackie	2	0	0
Podlaskie	3	3	1
Pomorskie	2	1	0
Śląskie	12	2	0
Świętokrzyskie	0	–	–
Warmińsko-mazurskie	2	1	0
Wielkopolskie	4	0	0
Zachodniopomorskie	2	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Podobnie jak w przypadku analizy skuteczności wyborczej kandydatów PO, także w tym przypadku trudno pokusić się o miarodajne wnioski. Warto jednak zauważyć, że po wyborach samorządowych z 2014 roku urzęduje sześciu prezydentów z ramienia PiS. Wszyscy sprawują władzę w miastach zlokalizowanych w czterech województwach: lubelskim (2), mazowieckim (2), podlaskim oraz małopolskim. Wszystkie te województwa to raczej wschód kraju. Istotne może być również to, że w województwach: kujawsko-pomorskim, wielkopolskim oraz zachodniopomorskim żaden z kandydatów PiS nie zakwalifikował się nawet do II tury głosowania. W jakiś sposób może to potwierdzać występowanie regionalizacji preferencji. Jako kontrargument przytoczyć można stosunkowo słabe rezultaty kandydatów z ramienia PiS w województwach podkarpackim oraz śląskim. Patrząc na mapę, winny być to regiony korzystne dla partii.

Generalnie rzecz ujmując, przeprowadzona analiza uczestnictwa kandydatów partyjnych w wyborach władarzy miast tylko w pewnym stopniu potwierdziła występowanie i znaczenie regionalizacji preferencji jako determinanty wyborczej. Wydaje się, że w pewnych przypadkach można zauważyć istotną korelację pomiędzy notowaniami partii w danym regionie a rezultatami jej kandydatów na władarzy miast. Warto w tym kontekście przytoczyć choćby przykład województwa podlaskiego, w kontekście wysokiego poparcia dla kandydatów PiS, czy też województw dolnośląskiego oraz pomorskiego jako regionów korzystnych dla kandydatów PO. Nietrudno jednak wskazać także przykłady miast czy regionów, które nie potwierdzają znaczenia regionalizacji preferencji. Należą do nich np. województwo podkarpackie, w którym stosunkowo niskie poparcie uzyskali kandydaci PiS oraz województwo zachodniopomorskie, w którym niższe, niż można było oczekiwać, rezultaty osiągnęli kandydaci PO. Wniosek, który można wysunąć, analizując uzyskane wyniki badań, może świadczyć o tym, że w wyborach władarzy miast ważniejsze od regionalizacji preferencji są inne determinanty wyborcze, takie jak dotychczasowe dokonania kandydata czy jego szeroko pojęty wizerunek. Wymaga to oczywiście zweryfikowania i potwierdzenia, co jednak nie było celem niniejszego artykułu.

Bibliografia:

Źródła normatywne

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 maja 2016 w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie powiatowym. Dz.U. z 2016, poz. 814.

Opracowania

Cześniak, M. (2007). *Partycypacja wyborcza w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Bartkowski, J. (2003). *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Warszawa: Wydawnictwo „Żak”.

Dolińska-Weryńska, D. (2009). *Społeczny wizerunek partii politycznych*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Drzonek, M. (2013). *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*. Kraków: Wydawnictwo „Dante”.

Zarycki, T. (2008). *Kulturowo-polityczne uwarunkowania modernizacji Polski wschodniej i zachodniej. Geografia polityczna i jej interpretacje*. W: G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), *Historyczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju: Polska i Ukraina* (s. 59–92). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Artykuły w czasopismach naukowych

Buć, M. (2007). Determinanty aktywności politycznej wyborców. *Dialogi Polityczne*, 7, 113–126.

Flis, J. (2011). Partie polityczne w wyborach prezydentów miast. *Studia Politologiczne*, 20, 139–159.

Gendźwił, A., Żóltak, T. (2012). Bezpartyjność w powolnym odwrocie. Analiza rozpowszechniania bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1, 102–121.

Krasowska, J. (2013). Ekonomiczno-polityczny wymiar podziału społeczeństwa polskiego w drugiej dekadzie XXI wieku z uwzględnieniem historycznych uwarunkowań. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 34, 80–94.

Krzemiński, P. (2009). Zachowania wyborcze w wyborach parlamentarnych i prezydenckich w Polsce w latach 2005–2007 – wzory przestrzennych zróżnicowań. *Przegląd Geograficzny*, 2, 259–281.

Strony internetowe

samorząd2014.pkw.gov.pl (10.05.2017).

polskawliczbach.pl/Powiaty (10.05.2017).

Cytowanie

Filipiak, M. (2017). Kandydaci Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej w wyborach prezydentów miast – znaczenie regionalizacji preferencji. *Acta Politica Polonica*, 4 (42), 73–82. DOI: 10.18276/ap.2017.42-06.

Organizacje pozarządowe na samorządowej scenie politycznej. Przykład powiatów województwa zachodniopomorskiego

ŁUKASZ TOMCZAK
DR HAB. PROF. US

Uniwersytet Szczeciński, Wydział Humanistyczny
e-mail: [timczak\(at\)poczta.onet.pl](mailto:timczak(at)poczta.onet.pl)

Słowa kluczowe wybory, organizacje pozarządowe, samorząd terytorialny

Abstrakt W wyborach do samorządu terytorialnego w Polsce umożliwiono tworzenie komitetów wyborczych przez różne podmioty, partie polityczne i ich koalicje, organizacje społeczne oraz wyborców. Artykuł dotyczy udziału w wyborach do rad powiatów i miast na prawach powiatów województwa zachodniopomorskiego komitetów wyborczych tworzonych przez organizacje społeczne. Postawiono następujące pytania badawcze: w jakich powiatach i miastach powoływano komitety wyborcze organizacji społecznych? Jakie wyniki wyborcze uzyskiwały takie komitety? Czy te same organizacje tworzyły komitety w kolejnych wyborach? Tworzenie komitetów wyborczych przez stowarzyszenia było na terenie województwa zachodniopomorskiego zjawiskiem rzadkim. Pojawiły się w trakcie różnych wyborów w ośmiu powiatach (na osiemnaście) oraz trzech największych miastach regionu. Rosło nie tylko poparcie dla takich komitetów wyborczych, ale również liczba zdobywanych przez nie mandatów. W trzech powiatach ich czas działania przekraczał jedynie jedną elekcję. Były liczącym się graczem na scenie politycznej, a ich zasięg działania obejmował nie tylko wybory powiatowe, ale i gminne.

Non-governmental organizations on the local political scene. The example of administrative districts of the West Pomeranian Voivodeship.

Keywords election, non-governmental organizations, local government.

Abstract For the first time in the elections to the local government in Poland, various parties, political parties, party coalitions, social organizations and voters were allowed to appoint election committees. This article focuses on the scope of participation of the election committees created by social organizations in the elections to the district councils and city councils in the West Pomeranian districts. The following research questions were posed: In which counties and cities there were electoral committees appointed by social organisations? What results did these committees obtain? Did these organizations form committees during the next election? Appointment of electoral committees by social associations was quite rare phenomenon in the West Pomeranian region. Such committees emerged during various

elections in eight counties (eight from eighteen existing) and in the three largest cities of the region. Such election committees were gaining more support, and thus the number of seats gained by them increased. In three districts their operating time exceeded the period of one election. These committees were considered a major player on the political scene, and their scope of action involved not only the district elections, but also the municipal areas.

Wprowadzenie

W wyborach do organów samorządu terytorialnego występują cztery kategorie komitetów, tworzone przez partie polityczne, koalicje partii, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz wyborców (Ustawa, art. 84, § 4). Jest to największa różnorodność z wszystkich rodzajów wyborów. Komitety można podzielić na dwie grupy: komitety zgłaszane przez partie polityczne oraz przez stowarzyszenia lub wyborców. Między innymi taki podział przyjął Andrzej Antoszewski, wyróżniając komitety partyjne i pozapartyjne (Antoszewski, 2012, s. 18) oraz Karolina Tybuchowska-Hartlińska, która zaproponowała podział na komitety partyjne i niepartyjne (Tybuchowska-Hartlińska, 2012, s. 168).

Artykuł porusza kwestie udziału w wyborach do rad powiatów i miast na prawach powiatów komitetów wyborczych, tworzonych przez stowarzyszenia oraz organizacje społeczne w województwie zachodniopomorskim. Komitety te należą do grupy niepartyjnych czy pozapartyjnych, choć nie oznacza to, że poszczególnych działaczy czy kandydatów nic z partiami nie łączyło. Często za komitetami niepartyjnymi kryli się działacze partii, a wśród kandydatów komitetów partyjnych znajdowały się osoby nienależące do partii. Chodzi tu o formalny podział na komitety, za których utworzeniem stoją oficjalnie partie i te, których inicjatorem utworzenia są organizacje pozarządowe lub wyborcy. Cele komitetów utworzonych przez stowarzyszenia są podobne do tych tworzonych przez partie, jest nim udział we władzy na poziomie lokalnym. Dlatego można je określić „mianem lokalnych ugrupowań” politycznych (Galicki, 2014, s. 124).

Postawiono następujące pytania badawcze: w jakich powiatach i miastach pojawiały się komitety tworzone przez organizacje? Jaka jest siła poparcia dla komitetów organizacji i liczba zdobywanych przez nie mandatów? Czy występują organizacje, które tworzą komitety stale w kolejnych wyborach? Z chwilą utworzenia województwa zachodniopomorskiego w jego skład wchodziło 17 powiatów i trzy miasta na prawach powiatu. Po utworzeniu w 2002 roku powiatu łobeskiego, liczba powiatów wzrosła do 18. Dlatego też w badaniach ujęto wybory z lat 2002, 2006, 2010 i 2014. Liczba, jak i granice powiatów w tych latach nie ulegały zmianie.

Komitety wyborcze zgłaszane przez organizacje społeczne

Tworzenie komitetów wyborczych przez organizacje jako komitet organizacji z zamiarem uczestniczenia w wyborach na poziomie powiatów i miast na prawach powiatów, było na terenie województwa zachodniopomorskiego zjawiskiem rzadkim. Zarejestrowanie przynajmniej jednego takiego komitetu w badanym okresie odnotowano w ośmiu powiatach: choszczeńskim,

drawskim, gryfickim, kamieńskim, kołobrzeskim, polickim, szczecineckim, wałęckim oraz we wszystkich miastach na prawach powiatu w regionie – Szczecinie, Koszalinie i Świnoujściu.

W wyborach 2002 roku takich komitetów było najmniej, czyli tylko trzy. W Świnoujściu był to KW Towarzystwa Samorządowego „Nowa Fala”, w powiecie drawskim – KW Ochotniczej Straży Pożarnej w Warniłęgu, a w powiecie kamieńskim – KW Stowarzyszenia Sołtysów Gmin Wolin. Organizacje te utworzyły komitety jedynie w wyborach 2002 roku.

W wyborach 2006 roku komitetów zarejestrowanych przez organizacje było sześć, w czterech powiatach i w Szczecinie. Najwięcej (dwa) zarejestrowano w powiecie kołobrzeskim. Były to KW Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Gminy Ustronie Morskie „Nasza Gmina” i KW Stowarzyszenie Samorządowo-Gospodarcze „Pomorze”. W powiecie choszczeńskim swoich kandydatów zgłosił KW Stowarzyszenie Aktywni, w polickim – KW Stowarzyszenia Wspólnota Samorządowa – Gryf, w wałęckim – KW Ponadpartyjnego Stowarzyszenia Powiatu Wałęckiego „Dąb Piastowski”. W Szczecinie powstał komitet działającej od 1989 roku organizacji pod nazwą KW Stowarzyszenia Serce Pomocy Dzieciom i Młodzieży Specjalnej Troski – Zarząd Główny (KW „Serce”)¹.

W wyborach w 2010 roku komitetów wyborczych organizacji było siedem. Rywalizowały w powiecie gryfickim i we wszystkich miastach na prawach powiatu województwa. W powiecie gryfickim listy kandydatów zarejestrował KW Powiatowe Stowarzyszenie Idziemy Razem. Drugim komitetem organizacji w tym powiecie był KW Stowarzyszenie Gryfickie Porozumienie Samorządowe. W sumie pięć komitetów organizacji zgłoszono w miastach na prawach powiatu. W Koszalinie był to KW Lepszy Koszalin, zgłoszony przez utworzone rok wcześniej Stowarzyszenie Lepszy Koszalin, w Szczecinie ponownie swój komitet zgłosiło Stowarzyszenie Serce. Aż trzy komitety zgłosiły organizacje społeczne w Świnoujściu, były to: KW Stowarzyszenia Grupa Morska, KW Stowarzyszenia Ruch Aktywności Samorządowej – RAS i KW Stowarzyszenia Nasze Miasto.

W wyborach w 2014 roku łącznie siedem komitetów wyborczych organizacji zgłosiło swoich kandydatów do rad w trzech powiatach – gryfickim, polickim i szczecineckim oraz ponownie we wszystkich miastach na prawach powiatu. Z wyjątkiem Świnoujścia, gdzie zgłoszono dwa komitety organizacji w każdym z pozostałych powiatów i miastach było jedynie po jednym takim komitecie. W powiecie gryfickim był to KW Porozumienie Samorządowe Idziemy Razem, w polickim – KW Gryf XXI, a w szczecineckim – KW Porozumienie Samorządowe. W Koszalinie po raz drugi swój komitet zarejestrowało stowarzyszenie Lepszy Koszalin, a w Szczecinie jedynie w jednym z pięciu okręgów w wyborach do rady miasta listę kandydatów zgłosił KW Szczecińskie Towarzystwo Strzeleckie. W Świnoujściu organizacje pozarządowe zgłosiły dwa komitety: KW Grupa Morska – Cała Naprzód i KW Stowarzyszenie „Granica” (Chrobak, 2014, s. 447–450).

¹ <http://wybory2006.pkw.gov.pl>.

Wzrost liczby komitetów organizacji wynikał także ze zmiany formy działania dotychczas aktywnych lokalnych ugrupowań. Działacze, członkowie stowarzyszeń, kandydujący dotąd pod szyldem komitetów wyborczych wyborców w kolejnych wyborach rejestrowali komitety organizacji. Pokazuje to coraz większą atrakcyjność tej formy tworzenia komitetów.

Poparcie dla komitetów wyborczych organizacji w wyborach do rad powiatów

Poparcie dla komitetów wyborczych organizacji w skali województwa rosło. Zwiększała się także liczba uzyskiwanych przez nie mandatów. Na ten wzrost miała oczywiście wpływ, w przypadku niektórych powiatów, zmiana kategorii komitetu z komitetu wyborców na rzecz komitetu organizacji lub odwrotnie. W tabeli 1 wzięto pod uwagę uzyskane wyniki przez komitety organizacji, rejestrowane jako takie w kolejnych wyborach.

Tabela 1. Poparcie i uzyskane mandaty przez komitety wyborcze organizacji

Wybory	Powiat/miasto	Wyniki		Mandaty	
		głosy	%	powiat/miasto	łącznie
2002	drawski	487	2,37	0 (19)	4
	kamieński	1011	5,54	0 (17)	
	Świnoujście	1934	15,05	4 (21)	
2006	kołobrzeski	982	3,87	0 (19)	6
	choszczeński	1792	9,43	2 (17)	
	policki	3619	17,59	4 ((19)	
	walecki	1273	6,23	0 (17)	
2010	Szczecin	880	0,66	0 (31)	13
	gryficki	7559	30,23	7 (19)	
	Koszalin	5604	16,38	3 (25)	
	Szczecin	557	0,48	0 (31)	
	Świnoujście	3062	20,81	3 (21)	
2014	gryficki	5452	24,77	6 (19)	31
	policki	8530	41,96	9 (19)	
	szczeciński	7135	28,72	6 (19)	
	Koszalin	7319	21,98	6 (25)	
	Szczecin	113	0,11	0 (31)	
	Świnoujście	2578	21,19	4 (21)	

Źródło: Na podstawie danych PKW.

W 2002 roku jedynie w Świnoujściu KW Towarzystwa Samorządowego „Nowa Fala” uzyskał drugi wynik, zdobywając cztery mandaty w radzie. W pozostałych powiatach wyniki badanych komitetów były słabe, choć w powiecie kamieńskim komitet zarejestrowany przez organizację przekroczył 5% próg wyborczy. Nie przełożyło się to jednak na mandaty w radzie. Interesujący jest w wyborach z 2002 roku przykład powiatu gryfickiego. W powiecie tym zwyciężył KWW Samorządowy Komitet Wyborczy „Razem”. W kolejnych wyborach komitet ten także odnotował najlepszy wynik, a w 2010 roku przekształcił się w komitet organizacji (Chrobak, 2014, s. 289).

W wyborach 2006 roku w powiatach kołobrzeskim i wałeckim komitety organizacji nie zdobyły mandatów. Wszystkie mandaty przypadły komitetom tworzonym przez partie. W powiecie choszczeńskim dwa mandaty przypadły KW Stowarzyszenie Aktywni, a w polickim cztery mandaty zdobył KW Stowarzyszenia Wspólnota Samorządowa – Gryf. Słaby wynik odnotował w Szczecinie KW „Serce”. W kampanii, w spotach wyborczych KW „Serce” przede wszystkim przedstawiał działalność stowarzyszenia. Komitet ten, co umożliwiła ówczesna ordynacja, zablokował swoje listy z KWW Teresy Grażyny Kochańskiej, byłej radnej SLD (Kowalczyk, Tomczak, 2008, s. 165).

W wyborach w 2010 roku w powiecie gryfickim bardzo dobre wyniki w wyborach do rady powiatu odnotował KW Powiatowe Stowarzyszenie Idziemy Razem. Odnotowano 26,20% głosów, był to najlepszy wynik w wyborach. Drugim komitetem organizacji w tym powiecie był KW Stowarzyszenie Gryfickie Porozumienie Samorządowe, który nie przekroczył progu wyborczego, uzyskując poparcie na poziomie 4,03% głosów. W Koszalinie KW Lepszy Koszalin, zgłoszony przez utworzone rok wcześniej Stowarzyszenie Lepszy Koszalin, zdobył 16,38% głosów, co przełożyło się na trzy mandaty w radzie miasta. Był to trzeci wynik w wyborach po KW Platforma Obywatelska RP (42,99%) i KW Sojusz Lewicy Demokratycznej (17,73%)². W Świnoujściu z badanych komitetów najlepsze wyniki uzyskał KW Stowarzyszenia Grupa Morska (11,93% głosów i dwa mandaty). KW Stowarzyszenia Ruch Aktywności Samorządowej – RAS przekroczył próg wyborczy z wynikiem 5,18% głosów, lecz nie otrzymał żadnego mandatu. KW Stowarzyszenia Nasze Miasto nie przekroczył progu wyborczego, otrzymując 3,70% głosów³.

W wyborach 2014 roku w powiecie gryfickim KW Porozumienie Samorządowe Idziemy Razem, uzyskał drugi wynik pod względem liczby głosów po KW Platforma Obywatelska RP. Pod względem liczby zdobytych mandatów oba te komitety zdobyły ich po sześć. W powiecie polickim KW Gryf XXI potwierdził swoją dominującą pozycję, uzyskując poparcie 41,96% głosów, zdobywając aż dziewięć mandatów z 19. W powiecie szczecińskim KW Porozumienie Samorządowe uzyskał drugi wynik w wyborach (7 135 głosów) tuż za KW Platforma Obywatelska RP, który zdobył 7 571 głosów. Jednak po przeliczeniu głosów na mandaty w poszczególnych okręgach KW Porozumienie Samorządowe otrzymał sześć, a PO RP pięć mandatów. W Koszalinie KW Lepszy Koszalin osiągnął drugi wynik po KW Platforma Obywatelska RP, zdobywając sześć mandatów. Natomiast jego lider Artur Wezgraj wszedł do drugiej tury wyborów na prezydenta miasta. W Świnoujściu na listy KW Grupa Morska – Cała Naprzód głosowało 2 389 wyborców, co dało cztery mandaty. Był to trzeci wynik po KKW SLD Lewica Razem i KW Platforma Obywatelska RP, lepszy od wyniku KW Prawa i Sprawiedliwości. Natomiast KW Stowarzyszenie „Granica” zdobył zaledwie 189 głosów⁴.

2 <http://wybory2010.pkw.gov.pl>.

3 Ibidem.

4 <http://samorzad2014.pkw.gov.pl>.

Organizacje pozarządowe jako stali gracze na powiatowej scenie politycznej

W przypadku trzech powiatów polickiego, gryfickiego, szczecineckiego oraz miast Koszalina i Świnoujścia pojawiły się komitety wyborcze, których charakter i czas działania przekraczał jedynie jedną elekcję. W wymienionych powiatach ziemskich mamy do czynienia z powoływaniem komitetów przez organizacje pod taką samą lub podobną nazwą oraz o podobnym składzie osobowym w kolejnych wyborach. Różniła się tylko forma rejestracji komitetu. W jednych wyborach komitet był zarejestrowany jako komitet wyborczy wyborców (KWW), innym razem jako komitet wyborczy organizacji (KW). W ostatnich wyborach samorządowych, w 2014 roku, we wszystkich tych powiatach były to komitety wyborcze organizacji. Pojawiły się stałe podmioty na lokalnej scenie politycznej, których zasięg działania obejmował nie tylko wybory rad powiatowych, lecz także władz gminnych.

Specyficznym ugrupowaniem na lokalnej mapie politycznej był w powiecie polickim komitet ze słowem „Gryf” w nazwie. Pozycja organizacji była niezwykle silna. Jej liderem był Władysław Diakun, burmistrz miasta Police. Komitet wystawiał swoich kandydatów w wyborach na burmistrza i do rady miasta Police oraz rady powiatu polickiego.

Tabela 2. Poparcie dla komitetu „Gryf” w wyborach do rady powiatu polickiego

Rok	Nazwa	Głosy	%	Mandaty
2002	KWW „Wspólnota Samorządowa GRYF”	4422	27,43	5
2006	KW Stowarzyszenia Wspólnota Samorządowa – Gryf	3619	17,59	4
2010	KWW GRYF XXI	6201	26,26	6
2014	KW Gryf XXI	8530	41,96	9

Źródło: Na podstawie danych PKW.

Poparcie dla komitetu „Gryf” ulegało zmianie. Po sukcesie w 2002 roku komitet odnotował spadek poparcia w kolejnych wyborach, jednak od 2006 roku rosła zarówno liczba głosów otrzymywanych przez komitet, jak i liczba kontrolowanych przez niego mandatów. Łącznie mandaty z ramienia komitetu „Gryf” pełniło 15 osób. W pięciu przypadkach radni z tego komitetu sprawowali swe funkcje więcej niż jedną kadencję. Cztery kadencje w radzie powiatu spędził Cezary Arciszewski, trzy – Janina Dobosz i Waldemar Echaust, dwie – Mariusz Jędrak i Andrzej Bednarek. W wyborach 2006 roku z czterech byłych radnych dwie osoby z komitetu „Gryf” ponownie otrzymały mandaty, w 2010 roku – z czterech trzy, a w 2014 z sześciu byłych radnych czterech zostało wybranych ponownie.

Komitet „Gryf” jest najsilniejszym ugrupowaniem w stolicy powiatu. W 2014 roku jego lider Władysław Diakun po raz czwarty został burmistrzem. Trzykrotnie, od 2006 roku, wybierany był w pierwszej turze. Warto zwrócić uwagę na wyniki, jakie uzyskiwał komitet „Gryf” w wyborach do rady gminy Police. Od 2002 roku systematycznie rosło poparcie dla komitetu „Gryf” i liczba kontrolowanych w radzie mandatów. Od 25,19% głosów w 2002 roku do 41,54% w 2014 roku, liczba mandatów wzrosła z 7 do 17. Wprowadzenie w 2014 roku jednomandatowych okręgów wyborczych wzmocniło pozycję komitetu „Gryf”, który po tych wyborach

kontrolował większość mandatów w radzie. Jedynie czterech radnych, na 21, zostało wybranych z innych komitetów.

W powiecie gryfickim w 2002, 2006 i 2010 roku pierwsze miejsce zajmował komitet ze słowem „Razem” w nazwie. Zmieniał on swoją nazwę od KWW Samorządowy KW Razem w 2002 roku, przez KWW Idziemy Razem w 2006 roku, do KW Powiatowe Stowarzyszenie Idziemy Razem w wyborach 2010 i 2014 roku. W wyborach 2014 roku spadł na drugą pozycję z różnicą zaledwie 1,5 punktu procentowego w stosunku do zwycięzcy (Glińska, Tomczak, 2015, s. 170).

Tabela 3. Poparcie dla komitetu „Razem” w wyborach do rady powiatu gryfickiego

Rok	Nazwa	Głosy	%	Mandaty
2002	KWW Samorządowy KW „Razem”	8553	38,03	9
2006	KWW Idziemy Razem	6551	28,53	7
2010	KW PS Idziemy Razem	6552	26,20	7
2014	KW PS Idziemy Razem	5452	24,77	6

Źródło: Na podstawie danych PKW.

Komitet ten na poziomie wyborów powiatowych tracił procentowe poparcie w kolejnych wyborach, jak również liczbę kontrolowanych mandatów. Zachował jednak dominującą pozycję na lokalnej scenie politycznej. W wyborach do rady powiatu w gronie kandydatów powtarzały się te same osoby. W porównaniu z wcześniejszymi wyborami w 2006 roku czterech, w 2010 trzech, a w 2014 pięciu byłych radnych tego komitetu otrzymało ponownie mandaty.

Spośród 15 osób, które w badanym okresie otrzymały mandaty, kandydując z list komitetu „Razem” dziesięcioro pełniło tę funkcję dłużej niż jedną kadencję. Czterokrotnie mandat radnego zdobywał Kazimierz Sać, trzykrotnie – Janusz Ławruszko i Ryszard Maliński, dwie kadencje radnymi byli Leszek Stuła, Józef Gandurski, Franciszek Gródecki, Tomasz Boruk, Renata Korek, Stanisław Wojsznis i Jacek Zdancewicz. Zdarzało się, że nie były to kolejne kadencje – Franciszek Gródecki zdobył mandat radnego w 2002 i 2010 roku, a Jacek Zdancewicz w 2002 i 2014 roku. Organizacja jest najsilniejszym graczem na lokalnej scenie politycznej. Jej lider Kazimierz Sać od 2006 roku pełni funkcję starosty powiatu. Stowarzyszenie jest aktywnym graczem politycznym także na poziomie gmin. Na przykład, w wyborach w 2014 roku komitet Powiatowego Stowarzyszenia Idziemy Razem wystawił kandydatów w wyborach do rad we wszystkich gminach powiatu. W trzech na sześć gmin wybory na burmistrza lub wójta wygrali kandydaci tego komitetu (Płoty, Karnice, Rewal). W pozostałych trzech gminach uczestniczyli w rywalizacji w drugiej turze wyborów. W gminie Płoty burmistrzem został Marian Maliński, po raz czwarty kandydujący z ramienia komitetu „Idziemy Razem” (Drzonek, 2016, s. 110). W gminie Karnice kandydat na burmistrza z KW PS Idziemy Razem zwyciężył w pierwszej turze wyborów, a komitet zdobył 11 na 15 mandatów w radzie gminy. Łącznie KW PS Idziemy Razem, w wyborach 2014 roku, w radach gmin powiatu zdobył 38 na 96 możliwych do zdobycia mandatów.

W powiecie szczecineckim w wyborach w badanym okresie uczestniczył komitet „Porozumienie Samorządowe”. Nazwa za każdym razem była taka sama, tylko forma zgłoszenia komitetu ulegała zmianie – w 2002, 2006 i 2010 roku był to komitet wyborców, a w 2014 roku komitet został zgłoszony przez stowarzyszenie.

Tabela 4. Poparcie dla komitetu „Porozumienie Samorządowe” w wyborach do rady powiatu szczecineckiego

Rok	Nazwa	Głosy	%	Mandaty
2002	KWW Porozumienie Samorządowe	5262	19,76	5
2006	KWW Porozumienie Samorządowe	6294	23,19	5
2010	KWW Porozumienie Samorządowe	7013	24,66	6
2014	KW Porozumienie Samorządowe	7135	28,72	6

Źródło: Na podstawie danych PKW.

W kolejnych wyborach komitet odnotowywał systematyczny wzrost poparcia zarówno pod względem liczby i procentów otrzymanych głosów. Poprawił także liczbę kontrolowanych mandatów w radzie powiatu – z pięciu do sześciu. Skład radnych reprezentujących ten komitet ulegał niewielkim zmianom. Większość radnych komitetu w kolejnych wyborach utrzymała swoje mandaty. W 2006 roku utrzymało swoje mandaty dwóch z pięciu byłych radnych, ale w 2010 roku – czterech z pięciu. W kolejnej elekcji z sześciu radnych komitetu pięciu ponownie znalazło się w radzie. Na 11 osób, które uzyskały mandaty w badanym okresie z list komitetu Porozumienie Samorządowe, sześć było radnymi więcej niż jedną kadencję. Czterokrotnie mandat radnego uzyskał Krzysztof Lis, trzykrotnie radnymi zostawali Mariusz Kowalewski, Mariusz Kieling i Wiesław Kosmała, a dwukrotnie – Halina Miernikowska i Ryszard Jasionas. Lider ugrupowania Krzysztof Lis pełnił funkcję starosty powiatu od 2000 roku. Porozumienie Samorządowe w kolejnych wyborach zgłaszało swoich kandydatów do rad we wszystkich gminach powiatu. W wyborach w 2014 roku przedstawiciele tego komitetu zwyciężyli w wyborach na wójta lub burmistrza w trzech na sześć gmin. W gminie Szczecinek wójtem w pierwszej turze został Ryszard Jasionas, a w Gminie Biały Bór na burmistrza w pierwszej turze (z rekordowym wynikiem 81,85% głosów) wybrano Pawła Mikołajewskiego. W gminie Barwice burmistrzem w drugiej turze został Zenon Maksalon. W 2014 roku na 96 radnych w gminach należących do powiatu szczecineckiego, 31 zostało wybranych z KW Porozumienie Samorządowe.

W Świnoujściu najczęściej występowały komitety wyborcze organizacji. Od 2002 roku, z wyjątkiem wyborów w 2006 roku, swoich kandydatów zgłaszał komitet z „Grupa Morska” w nazwie. Od 2010 roku był to komitet stowarzyszenia.

Tabela 5. Poparcie dla komitetu „Grupa Morska” w wyborach do rady miasta Świnoujście

Rok	Nazwa	Głosy	%	Mandaty
2002	KWW Grupa Morska – Cała Naprzód	1649	12,83	3
2006	KWW Wyborcy Na Wyspach	1364	9,25	1
	KWW Wybierz Świnoujście	1381	9,36	2
2010	KW Stowarzyszenia Grupa Morska	1756	11,93	2
2014	KW Grupa Morska – Cała Naprzód	2389	19,64	4

Źródło: Na podstawie danych: PKW.

Poparcie dla komitetu zmieniało się, podobnie jak liczba zdobytych mandatów. Po wyborach 2002 roku komitet wszedł w porozumienie z SLD – UP, popierając lewicowego prezydenta miasta Janusza Żmurkiewicza (Drzonek, 2013, s. 214). W wyborach w 2006 roku działacze z komitetu Grupa Morska utworzyli KWW Wybierz Świnoujście. Była to kampania specyficzna ze względu na możliwość łączenia list w bloki, co, jak się wydaje, starano się w Świnoujściu wykorzystać (Michalak, 2007, s. 16). Komitet ten utworzył wspólny blok, grupę list, przy podziale mandatów, z komitetem KWW Na Wyspach. W sumie na oba komitety oddano więcej głosów niż w poprzednich wyborach, jednak łączna liczba mandatów pozostała na tym samym poziomie. W wyborach w 2006 roku KWW Wybierz Świnoujście wyznaczył kandydata w wyborach na prezydenta miasta, został nim Czesław Krygier. Radni wybrani z list obu komitetów ponownie popierali wybranego na kolejną kadencję Janusza Żmurkiewicza. W kolejnych wyborach w 2010 roku, radni z tych dwóch komitetów znaleźli się na listach KW Stowarzyszenia Grupa Morska. W wyborach 2010 i 2014 roku kandydatem na prezydenta Świnoujścia z ramienia komitetów tworzonych przez stowarzyszenie został Andrzej Szczodry. Komitet ten uzyskał w wyborach w 2010 roku, w porównaniu innymi wyborami, najniższe poparcie i jedynie dwa mandaty w radzie. Z kolei największy sukces komitet odniósł w 2014 roku, uzyskując cztery mandaty. Kandydat na prezydenta miasta z KW Grupa Morska Cała Naprzód uzyskał poparcie na poziomie 23,13% głosów, co dało drugi wynik w wyborach. Zdaniem Macieja Drzonka był to przykład na to, że „budowana w dłuższej perspektywie czasowej pozycja przez lokalnego polityka może przynieść efekty” i wpłynąć na lokalną scenę polityczną (Drzonek, 2015, s. 89). Związanych z komitetem Grupa Morska w badanym okresie było sześcioro radnych, w tym czworo pełniło swą funkcję więcej niż jedną kadencję. Czterokrotnie mandat radnego otrzymał Sławomir Nowicki, trzykrotnie – Andrzej Szczodry, dwukrotnie – Czesław Krygier i Alicja Bohdziewicz, w 2002 roku wybrana z list KW Towarzystwa Samorządowego „Nowa Fala”.

Przykładem komitetu zgłoszonego przez organizację pozarządową, odnoszącego sukcesy na poziomie dużego miasta był też KW Lepszy Koszalin. Stowarzyszenie Lepszy Koszalin powołano w 2009 roku. Liderem stowarzyszenia oraz komitetu był Artur Wezgraj. W 2002 roku był on radnym z ramienia KWW POPiS Koszalin. W 2010 i 2014 roku kandydował w wyborach na prezydenta miasta Koszalin. W 2010 roku wszedł do drugiej tury wyborów, otrzymując w pierwszej 31,43% głosów wobec 44,66% uzyskanych przez jego przeciwnika Piotra Jedlińskiego z Platformy Obywatelskiej RP. W 2014 roku także uczestniczył w drugiej turze wyborów

(z wynikiem z pierwszej tury 31,79% głosów). Tym razem jego kontrkandydat Piotr Jedliński z PO zdobył 46,97% głosów. KW Lepszy Koszalin poprawił swój wynik w kolejnych wyborach 2010 i 2014 roku pod względem wielkości poparcia i liczby kontrolowanych mandatów. W 2014 roku KW Lepszy Koszalin zajął drugie miejsce w wyborach do rady miasta, lepszy był tylko wynik Platformy Obywatelskiej RP. Poparcie wzrosło z 16,38% do 21,98% głosów, a liczba radnych z trzech do sześciu na łączną liczbę 25 radnych⁵.

Podsumowanie

W przypadku rad powiatów i miast na prawach powiatów w województwie zachodniopomorskim zwiększała się liczba komitetów tworzonych przez organizacje. Nie było to wyłącznie efektem aktywności nowych organizacji, a także zmianą formy rejestracji komitetu. Działacze stowarzyszeń w jednych wyborach rejestrowali komitety jako komitety wyborcze wyborców, w kolejnych jako komitety wyborcze organizacji.

Na terenie województwa zachodniopomorskiego działały organizacje spełniające kryteria definicyjne partii politycznej. Nie w sensie prawnym, lecz praktyki działania. Stowarzyszenia, działając przez dłuższy czas na lokalnej scenie politycznej, w praktyce zachowywały się jak partie polityczne, choć nie były partiami. Takie cechy posiadały komitety w powiatach gryfickim, polickim i szczecineckim. W przypadku tych trzech powiatów komitety tworzone przez organizacje były liczącym się graczem na lokalnej scenie politycznej. W wyborach w 2014 roku nosiły one nazwy: KW PS Idziemy Razem, KW Gryf XXI i KW Porozumienie Samorządowe. Wyodrębnione komitety charakteryzowały się stałością nazwy, względną niezmiennością zgłaszanych list wyborczych, znaczącym udziałem swoich przedstawicieli w strukturach władzy lokalnej.

Bibliografia

Źródła normatywne

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

Opracowania

- Antoszewski, A. (2012). Rywalizacja o władze w miastach Dolnego Śląska w latach 2002–2010. Uwagi wprowadzające. W: D. Skrzypiński (red.), *Rywalizacja o prezydenturę w miastach Dolnego Śląska* (s. 11–27). Wrocław: Wydawnictwo MARINA.
- Tybuchowska-Hartlińska, K. (2012). *Wybory do samorządu terytorialnego w Polsce. Dwadzieścia lat doświadczeń w subregionie ciechanowskim*. Toruń: Europejskie Centrum Edukacyjne.
- Kowalczyk, K., Tomczak, Ł. (2008). *Wybory samorządowe w Szczecinie w 2006 roku*. Szczecin: Wydawnictwo ZAPOL.
- Glińska, N., Tomczak, Ł. (2015). Wybory w powiatach ziemskich. Przykład województwa zachodniopomorskiego. W: Ł. Tomczak (red.), *Samorząd powiatowy w Polsce. Struktura, zadania, wybory* (s. 157–180). Wrocław: Wydawnictwo MARINA.

⁵ <http://wybory2010.pkw.gov.pl>.

- Drzonek, M. (2016). Reeleksje „wiecznych włodarzy” miast zachodniopomorskich a preferencje partyjne na Pomorzu Zachodnim. W: M. Kamola-Cieślak, Ł. Tomczak (red.), *Wybory samorządowe na Pomorzu Zachodnim w 2014 roku. Programy – kandydaci – kampanie* (s. 97–112). Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Humanistycznego US MINERWA.
- Drzonek, M. (2013). *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*. Kraków: Wydawnictwo „Dante”.
- Chrobak, P. (2014). *Wybory samorządowe w Szczecinie na tle Pomorza Zachodniego w latach 1990–2010*. Szczecin: Wydział Humanistyczny Uniwersytetu Szczecińskiego, Wydawnictwo Archiwum Państwowego „Dokument” w Szczecinie.

Artykuły w czasopismach naukowych

- Drzonek, M. (2015). Od upartyjnienia do „ulokalnienia”? Przypadek zachodniopomorskich powiatów grodzkich w wyborach 2014 roku. *Opuscula Sociologica*, 3 (13), 77–92.
- Michalak, B. (2007). Zmiany przepisów prawa wyborczego w związku z wyborami do organów samorządu terytorialnego w 2006 roku. *Athenaeum Political Science*, 17, 12–22.
- Galicki, J. (2014). Wybrane aspekty rywalizacji wyborczej w wyborach do organów samorządu terytorialnego. *Studia Wyborcze*, XVII, 123–144.

Publikacje elektroniczne

- <http://wybory2002.pkw.gov.pl/> (11.12.2016)
- <http://wybory2006.pkw.gov.pl/> (14.11.2016).
- <http://wybory2010.pkw.gov.pl/> (11.12.2016).
- <http://samorzad2014.pkw.gov.pl/> (10.11.2016).

Cytowanie

- Tomczak, Ł. (2017). Organizacje pozarządowe na samorządowej scenie politycznej. Przykład powiatów województwa zachodniopomorskiego. *Acta Politica Polonica*, 4 (42), 83–93. DOI: 10.18276/ap.2017.42-07.

Rola komitetów partyjnych i niepartyjnych w kreowaniu burmistrzów i prezydentów miast – przykład województwa zachodniopomorskiego

PRZEMYSŁAW SZYMAŃSKI

MGR

Uniwersytet Szczeciński, Wydział Humanistyczny
e-mail: przem.szym(at)gmail.com

Słowa kluczowe polityka lokalna, wybory samorządowe, władza lokalna, wybory burmistrzów miast, Kodeks wyborczy

Abstrakt Wybory do samorządu terytorialnego stanowią, wraz z wyborami do parlamentu, powszechny sposób wybierania przedstawicieli władzy przez społeczeństwo. W obu przypadkach, na równych zasadach, mogą brać udział wszyscy aktorzy sceny politycznej. Partie polityczne zdecydowaną przewagę nad komitetami pozapartyjnymi uzyskują w wyborach do organów państwowych. Komitety pozapartyjne zyskują natomiast tym większe znaczenie, im bardziej lokalny jest organ, do którego trwa elekcja. Z powyższym wiąże się to, że na niższych szczeblach terytorialnych lokalne systemy partyjne tylko w ograniczonym stopniu odzwierciedlają system ogólnokrajowy, a w polskich realiach w wielu jednostkach samorządu terytorialnego identyfikacje partyjne nie odgrywają większej roli.

Celem pracy jest analiza wyników wyborów prezydentów i burmistrzów miast w województwie zachodniopomorskim w latach 2006–2014, pod kątem udzielanego zwycięskim kandydatom poparcia przez poszczególne rodzaje komitetów wyborczych. Badaniu poddane zostały elekcje w 65 miastach, w tym trzech miastach na prawach powiatu – Szczecinie, Koszalinie i Świnoujściu.

W pracy w sposób szczególny przeanalizowano zjawisko tzw. wielokadencyjnych włodarzy, a więc prezydentów i burmistrzów miast, którzy stanowisko piastują od co najmniej trzech kadencji, czyli od 2006 roku.

The role of party and non-party committees in the creation of mayors and presidents of cities – an example of the West Pomeranian Voivodeship

Keywords local politics, municipal elections, local power, the mayor of town' elections, electoral code

Abstract Elections to local self-government are, together with the elections to the parliament, a common way of electing representatives of power by the public. In both cases, all actors of the political scene participates equally. Political parties have a definite advantage over non-party committees in the election to the state organs. On the other hand, the non-party committees gain the greater the more local authority is elected. This is related to the fact that in

the lower territorial levels, local party systems reflect the national system only to a limited extent. In Polish realities, in many local government units, party identification does not play a greater role.

The aim of the study is to analyze the results of the presidential and mayoral elections of cities in the West Pomeranian voivodeship in the years 2006-2014, in terms of the winners being supported by particular types of election committees. The study was conducted in 65 cities, including three cities with district rights – Szczecin, Koszalin and Świnoujście.

In the work in particular will analyze the phenomenon of so-called “multi-term city leaders”, who have held positions for at least three terms, since 2006.

Wprowadzenie

Wybory do samorządu terytorialnego stanowią, wraz z wyborami do parlamentu, powszechny sposób wybierania przedstawicieli władzy przez społeczeństwo. W obu przypadkach, na równych zasadach mogą brać udział wszyscy aktorzy sceny politycznej. Partie polityczne zdecydowaną przewagę nad komitetami pozapartyjnymi uzyskują w wyborach do organów państwowych. Komitety pozapartyjne zyskują natomiast tym większe znaczenie, im bardziej lokalny jest organ, do którego trwa elekcja (Molewicz, 2015, s. 48).

Powyższe spostrzeżenia potwierdził również Maciej Drzonek, według którego praktyka działania demokracji na poziomie lokalnym wskazuje, że do reprezentowania mieszkańców danej gminy czy miasta zawsze gotowe są dwa rodzaje komitetów – utworzone na bazie struktur partii politycznych (przede wszystkim tych parlamentarnych) lub organizacji społecznych oraz zorganizowane na podstawie lokalnych, pozapartyjnych inicjatyw obywatelskich (Drzonek, 2016, s. 82). Taki podział komitetów na partyjne i pozapartyjne funkcjonuje w literaturze przedmiotu. Wykorzystali go m.in. Andrzej Antoszewski (Antoszewski, 2012a, s. 18), Łukasz Kubisz-Muła (Kubisz-Muła, 2013, s. 231) oraz Karolina Tybuchowska-Hartlińska (Tybuchowska-Hartlińska, 2012, s. 168).

Wybory samorządowe w sposób znaczny różnią się od elekcji do organów o charakterze ogólnopaństwowym. Mieszkańcy miast w wyborach do gminnych organów wykonawczych i uchwałodawczych, chętniej niż w innych elekcjach, popierają komitety przynajmniej w teorii niezwiązane z partiami politycznymi. Jak bowiem zauważył Waldemar Wojtasik, poziom lokalny sprzyja w głosowaniu osłabieniu znaczenia czynników ideologicznego i partyjnego. Co więcej, w wyborach samorządowych, wyborcy częściej oddają swoje głosy na kandydatów niezależnych lub też z innych partii, niż wynikałoby to z ich naturalnych preferencji ideologicznych (Wojtasik, 2013, s. 235).

Z powyższym wiąże się to, że na niższych szczeblach terytorialnych lokalne systemy partyjne tylko w ograniczonym stopniu odzwierciedlają system ogólnokrajowy, a w polskich realiach w wielu jednostkach samorządu terytorialnego identyfikacje partyjne nie odgrywają większej roli. Jarosław Flis i Adam Gendźwił wprost uznali, że w wyborach samorządowych, poza partiami ogólnokrajowymi, mamy do czynienia z „lokalnymi partiami władzy” (czyli komitetami organizowanymi przez kończących kadencję włodarzy i ich zaplecze w radzie) oraz

licznymi ugrupowaniami lokalnymi, czy regionalnymi o nieokreślonym profilu ideologicznym (Flis, Gendźwiłł, 2017, s. 2).

Wybory samorządowe, adresowane w szczególności do społeczności i wspólnot lokalnych, stają się procedurą szczególnie ważną dla praktyki demokratycznej, gdyż z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że wyborca wie, na co lub na kogo głosuje, przez co jego głos statystycznie ma wyraźnie większą wagę niż w wyborach ogólnokrajowych (Nawrot, 2009, s. 39–48). Należy zaznaczyć również, że zasadniczą rolą wyborów samorządowych jest integracja społeczności, a udział w głosowaniu uznać można za przejaw aktywności lokalnych wspólnot. Przestrzeń społeczna konkretnych miast i gmin staje się przez to najlepszym miejscem dla kształtowania się tożsamości obywatelskiej.

Celem niniejszej pracy jest analiza wyników wyborów prezydentów i burmistrzów miast w województwie zachodniopomorskim w latach 2006–2014, pod kątem udzielanego zwyciężskiemu kandydatom poparcia przez poszczególne rodzaje komitetów wyborczych. Badaniu poddane zostały elekcje w 65 miastach, w tym trzech miastach na prawach powiatu – Szczecinie, Koszalinie i Świnoujściu.

Artykuł oparto na trzech pytaniach badawczych:

1. Które komitety wyborcze – o charakterze lokalnym i pozapartyjnym czy rejestrowane formalnie przez partie polityczne, miały większy wpływ na kreowanie burmistrzów i prezydentów miast województwa zachodniopomorskiego?
2. Czy na przestrzeni kolejnych elekcji zmiana ulegała proporcja między liczbą wybranych włodarzy miast startujących z poparciem komitetów partyjnych i pozapartyjnych?
3. Czy wybór prezydentów i burmistrzów miast wiązał się również z uczestnictwem popierających ich komitetów w podziale mandatów w radach miejskich?

Do określenia tendencji wyborczych na obszarze województwa zachodniopomorskiego wykorzystane zostały metody: ilościowa oraz służąca zestawieniu wyników i wyciągnięcia obiektywnych wniosków, metoda komparatywna. Metoda porównawcza wykorzystana została w celu zestawienia wyselekcjonowanych cech, wyników wyborczych zarejestrowanych w badanym okresie (wybory samorządowe w latach 2006, 2010, 2014) we wskazanych gminach.

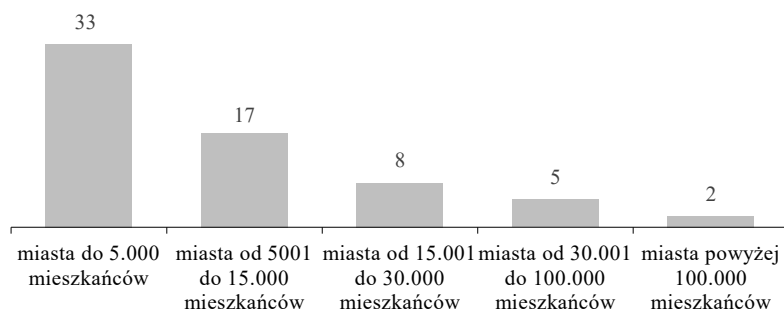
Należy zaznaczyć, że w wyborach na prezydentów i burmistrzów miast w wielu przypadkach dochodzi do sytuacji, że w komitetach opisanych jako niepartyjne kryją się działacze partii. Wielokrotnie też, wśród kandydatów komitetów partyjnych znajdują się osoby nienależące do partii. Zdarza się również sytuacja, że partie polityczne rezygnują ze startu pod własnym „sztyldem”, na rzecz uczestnictwa w wyborach jako komitet wyborców. Powyższe działanie może być korzystne w przypadku, gdy komitet tworzone przy współudziale osób znanych w lokalnej społeczności, ale starających się uniknąć identyfikacji partyjnej.

W pracy w sposób szczególny zwrócono uwagę na zjawisko tzw. wielokadencyjnych włodarzy, a więc prezydentów i burmistrzów miast, którzy stanowisko piastują od co najmniej trzech kadencji, czyli od 2006 roku.

Charakterystyka miast województwa zachodniopomorskiego

Zgodnie ze stanem na dzień 1 stycznia 2017 roku w województwie zachodniopomorskim znajduje się 65 miast – 54 z nich tworzą gminy miejsko-wiejskie, 11 – gminy miejskie. Wśród nich wyróżnić należy trzy miasta na prawach powiatu – Szczecin, Koszalin oraz Świnoujście. Ponadto miejscowości Tychowo, Gościno i Stepnica prawa miejskie uzyskały dopiero w trakcie badanego okresu – odpowiednio 1 stycznia 2010 roku, 1 stycznia 2011 roku i 1 stycznia 2014 roku.

Władzę wykonawczą w miastach województwa zachodniopomorskiego sprawuje pięciu prezydentów miast – trzech w miastach na prawach powiatu: Piotr Krzystek w Szczecinie, Piotr Jedliński w Koszalinie oraz Janusz Żmurkiewicz w Świnoujściu, a także Janusz Gromek w Kołobrzegu i Rafał Zając w Stargardzie¹. W pozostałych 60 miastach władzę sprawują burmistrzowie.



Rysunek 1. Analiza miast w województwie zachodniopomorskim pod kątem liczby mieszkańców (stan na dzień 30 czerwca 2016 roku)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Wśród miast w województwie zachodniopomorskim 50 nie przekracza liczby 15 tys. mieszkańców. Miejscowości średniej i dużej wielkości, których liczba mieszkańców wynosi powyżej 30 tys. mieszkańców jest siedem: Kołobrzeg, Police, Stargard, Szczecinek, Świnoujście, Koszalin i Szczecin. Wielkość dwóch ostatnich wynosi powyżej 100 tys. mieszkańców.

Ordynacja wyborcza

Wybory samorządowe w roku 2006 i 2010 przeprowadzono na podstawie obowiązujących wówczas dwóch ustaw: ustawy z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. W tym czasie, w gminach do 20 tys. mieszkańców wybierano radnych metodą większości względnej w jednomandatowych oraz wielomandatowych (jednak nie

¹ Rafał Zając wybrany został na stanowisko prezydenta Stargardu w przedterminowych wyborach zorganizowanych w dniu 9 kwietnia 2017 r., po śmierci dotychczasowego prezydenta miasta Sławomira Pajora. Zaprzysiężenie Rafała Zajęca miało miejsce 14 kwietnia 2017 r.

więcej niż pięciomandatowych) okręgach wyborczych. Mandaty uzyskiwali kandydaci, którzy zebrali najwięcej głosów. W gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców, powiatach i województwach obowiązywała natomiast ordynacja proporcjonalna. Radnych wybierano w wielomandatowych okręgach wyborczych. Głosy na mandaty przeliczano z wykorzystaniem systemu d'Hondta, przy obowiązującym 5% progu wyborczym.

Wybory w 2014 roku przeprowadzono na podstawie ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Zgodnie z nowymi przepisami wyeliminowano kryterium wielkościowe gmin. System proporcjonalny pozostawiono jedynie w wyborach do rad miast na prawach powiatu, rad powiatów i sejmików województw, wprowadzając jednocześnie w zakresie zgłaszania kandydatów tzw. parytet, tj. co najmniej 35% udział kobiet lub mężczyzn na każdej liście wyborczej. W gminach obowiązywał system większościowy i okręgi jednomandatowe. W swych założeniach nie zmienił się natomiast sposób wyboru organów wykonawczych gmin.

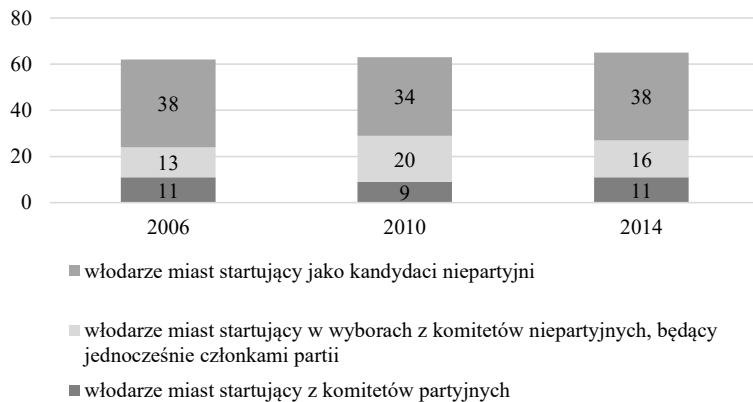
Zmiany przyjęte w Kodeksie wyborczym w sposób szczególny dotknęły gminy powyżej 20 tys. mieszkańców, które nie mają statusu miast na prawach powiatu. Na tej podstawie, w 2014 roku w wyborach do rad w 13 gminach województwa zachodniopomorskiego (Stargard, Police, Białogard, Kołobrzeg, Dębno, Myślibórz, Wałcz, Szczecinek, Choszczno, Goleniów, Nowogard, Gryfice, Gryfino) wprowadzone zostały wybory w jednomandatowych okręgach wyborczych.

Analiza wyników wyborów burmistrzów i prezydentów miast w województwie zachodniopomorskim

Jak zauważył Andrzej Antoszewski, wśród atrybutów odróżniających wybory samorządowe od ogólnokrajowej rywalizacji obserwowanej na poziomie wyborów parlamentarnych, wymieni można m.in. duże znaczenie organizacji, które przynajmniej formalnie mają charakter pozapartyjny (zarejestrowane jako Komitety Wyborcze Wyborców), silnie spersonalizowany charakter elekcji oraz niski poziom alternacji (Antoszewski, 2012b, s. 207–217). W kontekście wyników wyborczych, pojawia się pytanie o proporcje odnoszące się do liczby osób, które zwyciężyły w wyborach, a startowały z poparciem komitetów partyjnych i tymi, które oficjalnie nie były związane z partiami. Oficjalnie, gdyż od lat popularna wśród części kandydatów zdaje się praktyka polegająca na starcie w ramach formalnie niezależnego od partii politycznej komitetu z podaniem na oficjalnej stronie PKW członkostwa w danej partii (Bukowski, Fils, Hess, Szymańska, 2016, s. 61). Charakterystyczne dla opisanych sytuacji jest to, że partie w takich gminach nie wystawiają własnych komitetów wyborczych oraz innych kandydatów na włodarza miasta.

Podczas elekcji przeprowadzanych w latach 2006–2014 większość wybranych włodarzy miast startowało z komitetów niepartyjnych, będąc ich formalnymi liderami. W roku 2006 na 62 burmistrzów i prezydentów tylko 11 wybranych zostało jako reprezentanci komitetów partyjnych. Pięćdziesięciu jeden włodarzy reprezentowało komitety niepartyjne, z czego 13 było jednocześnie członkami partii politycznych. Cztery lata później, wśród 63 zwycięskich w rywalizacji wyborczej kandydatów, znalazło się 54 reprezentantów komitetów niepartyjnych – w tym

20 członków partii politycznych. Podczas elekcji w 2014 roku wybranych zostało łącznie 65 włodarzy miast w województwie zachodniopomorskim: 11 z nich reprezentowało komitety partyjne, 38 nie było oficjalnie związanych z partiami politycznymi, a 16 reprezentowało komitety niepartyjne, będąc jednocześnie członkami partii.



Rysunek 2. Analiza wyników wyborczych burmistrzów i prezydentów miast województwa zachodniopomorskiego ze względu na poparcie poszczególnych rodzajów komitetów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Proporcje dotyczące przynależności partyjnej zwycięskich kandydatów na włodarzy miast w województwie zachodniopomorskim pozostawały w kolejnych latach na zbliżonym poziomie. Podczas każdej z analizowanych elekcji ponad połowa z nich nie była oficjalnie związana z żadną partią polityczną. Wyniki wyborów do miejskich organów wykonawczych w latach 2006–2014 wskazują więc na zdecydowaną przewagę w tym aspekcie lokalnych komitetów wyborczych nad partiami ogólnokrajowymi.

Na przestrzeni trzech ostatnich elekcji, na największe poparcie mogli liczyć politycy reprezentujący komitety Platformy Obywatelskiej oraz będący członkami tej partii. W roku 2006 wybranych zostało ośmioro włodarzy miast, którzy związani byli z tą partią. Cztery lata później, na stanowisko organu władzy wykonawczej wybrano 13 polityków związanych z Platformą Obywatelską, a w roku 2014 – 14. Wyraźna większość kandydatów zdecydowała się jednak na start z własnych komitetów niepartyjnych, będąc jednocześnie członkami partii – wartości te w kolejnych latach wyniosły odpowiednio 5, 9 i 10 osób.

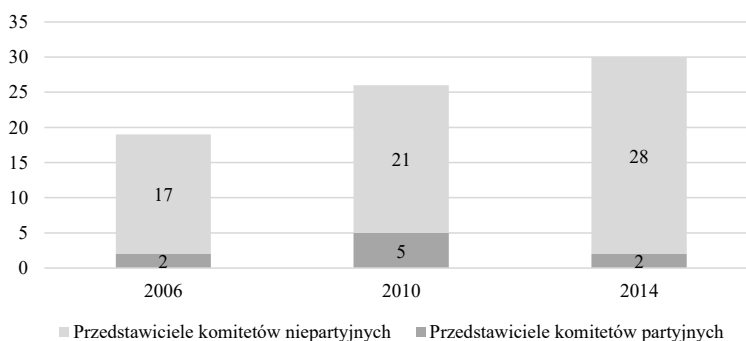
Na wysokie poparcie w regionie liczyć mogli również kandydaci związani z Polskim Stronnictwem Ludowym i Sojuszem Lewicy Demokratycznej. W przypadku przedstawicieli tej partii nie uwidoczniła się tak duża różnica w liczbie kandydatów startujących bezpośrednio pod szyldem partyjnym i jako liderzy komitetów niepartyjnych. Podkreślić należy, że na przestrzeni trzech ostatnich elekcji, stanowiska prezydentów i burmistrzów obejmowali reprezentanci sześciu partii.

Tabela 1. Analiza wyników wyborczych burmistrzów i prezydentów miast województwa zachodniopomorskiego ze względu na poparcie partii politycznych

	2006		2010		2014	
	Komitety partyjne	Komitety niepartyjne – członkowie partii	Komitety partyjne	Komitety niepartyjne – członkowie partii	Komitety partyjne	Komitety niepartyjne – członkowie partii
Polskie Stronnictwo Ludowe	4	1	2	6	3	4
Platforma Obywatelska	3	5	4	9	4	10
Prawo i Sprawiedliwość	1	2	0	1	0	0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	2	4	3	4	4	2
Unia Pracy	0	1	0	0	0	0
Stronnictwo Demokratyczne	1	0	0	0	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wartą poruszenia kwestią są również wyniki komitetów w wyborach do miejskich organów uchwałodawczych, z których w trzech ostatnich elekcjach startowali zwycięzcy kandydaci na burmistrzów i prezydentów miast. W badanym okresie nie zdarzyła się bowiem sytuacja, aby do rady miejskiej nie dostał się choćby jeden przedstawiciel komitetu wyborczego reprezentowanego przez nowego włodarza miasta. Co więcej, w kolejnych elekcjach wzrastała liczba miast, w których komitety nowo wybranych burmistrzów i prezydentów uzyskiwały również większość w organach uchwałodawczych. W roku 2006 takich miast było 19, w 2010 roku – 26, a w 2014 roku – 30. Należy zaznaczyć, że taka sytuacja zdecydowanie częściej występowała w gminach, w których zwycięski kandydat reprezentował komitet niepartyjny. W latach 2006 i 2014 tylko w dwóch gminach komitety partyjne, popierające nowo wybranego burmistrza, uzyskiwały większość w radzie. W roku 2010 takich przypadków było pięć.

**Rysunek 3.** Włodarze miast w województwie zachodniopomorskim, których komitety zdobyły większość w radzie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wielokadencyjni włodarze miast

W literaturze przedmiotu wśród cech wyborów samorządowych często wymienia się niski stopień alternacji. Potwierdzają to wyniki wyborów na burmistrzów i prezydentów miast w województwie zachodniopomorskim. W 65 gminach, które na dzień ostatnich wyborów samorządowych miały status miejski, aż w 32 przypadkach ta sama osoba zwyciężała w kolejnych trzech elekcjach do organu wykonawczego. Od 2002 roku, a więc od momentu wprowadzenia wyborów do organów wykonawczych, w czterech kolejnych elekcjach triumfowali prezydenci: Stargardu – Sławomir Pajor i Świnoujścia – Janusz Żmurkiewicz oraz burmistrzowie: Polic – Władysław Diakun, Gryfic – Andrzej Szczygieł, Dębna – Piotr Downar, Darłowa – Arkadiusz Klimowicz, Drawska Pomorskiego – Zbigniew Ptak, Połczyzna Zdroju – Barbara Nowak, Karlina – Waldemar Miśko, Kalisz Pomorskiego – Andrzej Hypki, Płotów – Marian Maliński, Barwic – Zenon Maksalon, Maszewa – Jadwiga Ferensztajn, Polanowa – Grzegorz Lipski, Pełczyc – Mirosław Kluk. W czterech kolejnych elekcjach sukces osiągnęli również obecni burmistrzowie: Stepnicy – Andrzej Wyganowski i Gościna – Marian Sieradzki, którzy odpowiednio do 31 grudnia 2013 roku i 31 grudnia 2010 roku formalnie sprawowali funkcje wójtów.

Burmistrzom i prezydentom miast, którzy w trzech kolejnych elekcjach uzyskiwali mandat przypisać można określenie „wielokadencyjnych włodarzy”. W artykułach naukowych pojęcie „wielokadencyjności” przypisane jest zwykle prezydentom miast (Drzonek, 2016, s. 85), jednak na potrzeby artykułu, można je odnieść również do burmistrzów. Za „wielokadencyjnego włodarza” uznaje się osobę, której w bezpośredniej elekcji mieszkańcy powierzyli fotel prezydenta lub burmistrza miasta, kolejno w co najmniej trzech następujących po sobie elekcjach.

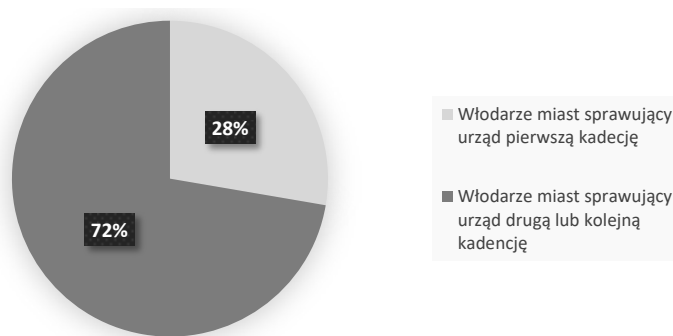
Co warto podkreślić, „wielokadencyjni burmistrzowie” Szczecinka – Jerzy Hardie-Douglas, Świdwina – Jan Owsiak, Darłowa – Arkadiusz Klimowicz, Polanowa – Grzegorz Lipski, Pełczyc – Mirosław Kluk oraz Nowego Warpna – Władysław Kiraga w badanym okresie liczyć mogli na poparcie komitetów, które w każdej kolejnej elekcji uzyskiwały większość w miejscowym organie uchwałodawczym.

Analizując wyniki kolejnych elekcji samorządowych w województwie zachodniopomorskim, zauważyć można, że okres kolejnych kadencji na stanowisku burmistrzów i prezydentów wykorzystywany jest przez nich na wzmocnienie pozycji oraz pozycji komitetów, które reprezentują w organach uchwałodawczych. W roku 2006 komitety te zdobyły łącznie 46% wszystkich mandatów w organach uchwałodawczych we wskazanych powyżej 32 gminach. Podczas elekcji w 2010 roku wartość ta wyniosła 49%, a cztery lata później 54%. W sposób wyraźny zarysowany jest więc trend polegający na wzmacnianiu w radach miejskich pozycji komitetów skupionych wokół urzędujących włodarzy miejskich.

Warte podkreślenia jest, że spośród 32 „wielokadencyjnych włodarzy” miast w województwie zachodniopomorskim, tylko sześcioro w każdej elekcji startowało z komitetu partyjnego: Janusz Żmurkiewicz (Świnoujście, SLD), Janusz Gromek (Kołobrzeg, PO), Jerzy Hardie-Douglas (Szczecinek, PO), Eugeniusz Jasiewicz (Wolin, PSL), Andrzej Hypki (Kalisz Pomorski, SLD) oraz Mirosław Kluk (Pełczyce, PSL). „Wielokadencyjnych włodarzy”, którzy za każdym razem startowali z poparciem komitetów niepartyjnych było natomiast 20 – w tym 11, którzy

choć raz w wyborach startowali, będąc członkami partii politycznych. Jest to kolejny przykład na słabość partii politycznych i organizowanych przez te organizacje komitetów w wyborach do organów wykonawczych w miastach województwa zachodniopomorskiego.

Na forum politycznym pojawiają się pomysły na temat ograniczenia kadencyjności wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Jednym z postulatów Prawa i Sprawiedliwości, a więc partii mającej większość w Sejmie, stało się ograniczenie do dwóch kadencji gminnych organów wykonawczych. Warto zastanowić się, jaki miałby on skutek na elekcję w miastach województwa zachodniopomorskiego.



Rysunek 4. Udział procentowy włodarzy miast w województwie zachodniopomorskim ze względu na liczbę sprawowanych kadencji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wśród 65 włodarzy miast województwa zachodniopomorskiego, 47 sprawuje swoją władzę co najmniej drugą kadencję. Analizując powyższe dane, wzięto pod uwagę przedterminowe wybory, które miały miejsce podczas dwóch ostatnich kadencji w Stargardzie, Wałczu i Trzebiatowie.

Podsumowanie

Wyniki w wyborach na prezydentów i burmistrzów miast w województwie zachodniopomorskim potwierdziły hipotezę, zgodnie z którą partie polityczne mają słabszą pozycję na lokalnych scenach politycznych tych miast. Podczas elekcji w 2006, 2010 i 2014 roku zdecydowana większość zwycięskich kandydatów startowała z komitetów niepartyjnych, będąc ich formalnymi liderami. Podkreślić należy, że w wielu przypadkach, na start w komitetach niepartyjnych zdecydowali się także członkowie partii politycznych, widząc w tym sposób na zwiększenie swoich szans w głosowaniu.

W województwie zachodniopomorskim partiami, które wprowadziły najwięcej swoich kandydatów na fotele włodarzy miejskich były Platforma Obywatelska, Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej. Na stosunkowo niewielkie poparcie, w porównaniu z sytuacją ogólnopolską, liczyć mogli przedstawiciele Prawa i Sprawiedliwości.

Cechą charakterystyczną dla lokalnej sytuacji politycznej w województwie zachodniopomorskim jest zwiększająca się, na przestrzeni kolejnych kadencji, rola władarzy miast i skupionych wokół nich komitetów wyborczych. W kolejnych elekcjach wzrastała bowiem liczba miast, w których komitety nowo wybranych burmistrzów i prezydentów uzyskiwały również większość w organach uchwałodawczych.

Charakterystycznym dla wyborów samorządowych okazał się również niski stopień alternacji. Wśród 65 gmin, które na dzień ostatnich wyborów samorządowych miały status miejski, aż w 17 przypadkach ta sama osoba zwyciężała w kolejnych czterech elekcjach do organu wykonawczego. Trzy ostatnie elekcje wygrywało 32 włodarzy miast, a dwie – 47 burmistrzów i prezydentów.

Bibliografia

- Antoszewski, A. (2012a). Partie polityczne w rywalizacji o władzę w województwach i wielkich miastach. W: D. Karnowska, J. Nocoń (red.), *Obywatel – instytucje – władza na przełomie XX i XXI wieku. Księga dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Godlewskiemu* (s. 207–217). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Antoszewski, A. (2012b). Rywalizacja o władze w miastach Dolnego Śląska w latach 2002–2010. Uwagi wprowadzające. W: D. Skrzypiński (red.), *Rywalizacja o prezydenturę w miastach Dolnego Śląska* (s. 11–27). Wrocław: Wydawnictwo MARINA.
- Bukowski, M., Fils, J., Hess, A., Szymańska, A. (2016). *Rządzący i opozycja. Partie sejmowe i lokalne w małopolskich wyborach samorządowych 2014*. Kraków: Wydawnictwo Attyka.
- Drzonek, M. (2016). Wielokadencyjność bez afiliacji partyjnej? Spostrzeżenia po reelekcjach „wiecznych prezydentów” w 2014 roku, *Przegląd Politologiczny*, 1, 81–89.
- Flis, J., Gendźwił, A. (2017). *Przedstawiciele i rywale – samorządowe reguły wyboru*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Kubisz-Muła, Ł. (2013). Polskie partie polityczne w wyborach samorządowych – udział, strategie, wyniki i perspektywy. W: N. Winclawska (red.), *Partie polityczne w początku XXI wieku. Problemy rozwoju, organizacji i funkcjonowania* (s. 229–258). Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Molewicz, M. (2015). Ugrupowania lokalne i partie polityczne w wyborach samorządowych w województwie zachodniopomorskim w latach 2002–2014. *Opuscula Sociologica*, 3 (13), 47–57.
- Nawrot, B. (2009). Miejsce „inicjatyw niezależnych” na lokalnej scenie politycznej w Polsce. *Przegląd Politologiczny*, 1, XIV, 39–48.
- Tybuchowska-Hartlińska, K. (2012). *Wybory do samorządu terytorialnego w Polsce. Dwadzieścia lat doświadczeń w subregionie ciechanowskim*. Toruń: Europejskie Centrum Edukacyjne.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 – Kodeks wyborczy Dz.U., nr 21, poz. 112.
- Wojtasik, W. (2013). Wyborcza selekcja elit politycznych w Polsce. *Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne*, 38, 153–171.
- www.pkw.gov.pl (20.04.2017).

Cytowanie

- Szymański, P. (2017). Rola komitetów partyjnych i niepartyjnych w kreowaniu burmistrzów i prezydentów miast – przykład województwa zachodniopomorskiego. *Acta Politica Polonica*, 4 (42), 95–104. DOI: 10.18276/ap.2017.42-08.

Rada osiedla jako element partii politycznych na przykładzie rad osiedli Szczecina

MARIUSZ BRZOSTEK

MGR

Uniwersytet Szczeciński, Wydział Humanistyczny
e-mail: mariuszbrzostek(at)icloud.com

Słowa kluczowe rady osiedla, jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego, samorząd

Abstrakt Reforma samorządu terytorialnego zapoczątkowana w 1990 roku trwa. Wprowadzenie trójstopniowego podziału administracyjnego kraju (1999 r.), to następny element w procesie instytucjonalnego zwiększania partycypacji obywatelskiej. Niedoceniany, zdaniem autora, jest obszar oddolnej aktywności obywatelskiej, którą skutecznie eksplorują jednostki pomocnicze samorządu, czyli rady osiedli. Pozbawione osobowości prawnej, mające ograniczone kompetencje rady umykają uwadze partii politycznych. Na przykładzie rad osiedli miasta Szczecin autor wskazuje, że ich apolityczność ma charakter pozorny. Są naturalnym zapleczem dla prezydenta miasta, co będzie wymuszać reakcję ze strony partii. Pierwszym działaniem jest zmiana sposobu głosowania do rady osiedla. Zdaniem autora, rady osiedli, choć powoli, staną się płaszczyzną konfliktu politycznego, w którym przyszli liderzy będą zdobywać pierwsze doświadczenie.

The housing estate council as an element of political parties on the example of Szczecin housing councils

Keywords councils of settlements, self-government, auxiliary units of territorial self-government

Abstract The reform of local government (since 1990) is still in progress. The introduction of three-tiered administrative division (1999), was the next element of extension of civic participation. The bottom-up process of civic activity, which, partly, manage the auxiliary units of local self-government Councils of settlements, is underestimated, according to author. The CS, devoid of legal personality, escape the mind of political parties. Author on the case of Councils of settlements shows that apolitical is a delusion. The CS are natural backdrop of the president of Szczecin now, and will enforce a reaction from the parties. The change of voting to CS is the first action. The Councils of settlements will become a plane of political conflict, in which the future party leaders will get experience.

Wprowadzenie

Autor w artykule zbadał potencjalną zależność między aktywnością w JPS (jednostkach pomocniczych samorządu) a późniejszą karierą polityczną.

Hipoteza badawcza, jaką przyjęto w artykule składa się z dwóch założeń:

- po pierwsze, rady osiedli (RO) są miejscem, w którym dochodzi do pierwszej weryfikacji potencjału (zdolności, umiejętności) przyszłych partyjnych liderów,
- po drugie, z punktu widzenia partii politycznych RO są istotnym obszarem budowy popularności wśród wyborców.

W tak sformułowanym założeniu istotna będzie odpowiedź na pytania: czy aktywność w RO implikuje karierę partyjną oraz czy partie polityczne uwzględniają RO w swojej strategii politycznej.

Geograficzny i administracyjny obszar badawczy ograniczony jest do RO Szczecina i zmian w latach w latach 1990–2017.

Operacjonalizacja badań oparta jest na analizie dokumentów źródłowych (ustawy, uchwał, statuty), wywiadach (zarówno bezpośrednich, jak i korespondencyjnych) z członkami RO Szczecina oraz *case study* (przypadek RO Romualda Szmita i wybranych RO).

Rady Osiedli w Szczecinie

Podstawy prawne

Po zmianach ustrojowych z przełomu lat 80. i 90. XX wieku reformą objęto także władze samorządowe RP.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym precyzuje art. 5:

1. „Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inny. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto.
2. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy.
3. Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy”.

Drugim w kolejności aktem normatywnym (niższego rzędu) dla RO jest statut gminy. W analizowanym przypadku gminy miasta Szczecin, w którym stwierdza się, że: „Podstawową jednostką pomocniczą w Mieście jest osiedle” (załącznik do Uchwały Nr XXX.598/04 Rady Miasta Szczecin, 2004).

Statut Miasta Szczecin definiuje także ciała statutowe RO, są nimi: rada jednostki, o kompetencjach uchwałodawczych, zarząd jednostki jako organ wykonawczy.

Jednostki Pomocnicze (JP) uczestniczą w pracach nad tworzeniem budżetu miasta, mogą przejmować część zadań miasta i otrzymać na ten cel środki (Uchwała, 2004). Rady osiedli są pozbawione osobowości prawnej, co implikuje konsekwencje, które omówione zostaną w dalszej części artykułu.

Trzecim aktem normującym prace RO jest ich statut własny. Uchwalane są przez radę miasta dla każdej jednostki osobno (Uchwała, 2014).

Obecnie trwa procedura odwoławcza od przyjętego przez RM Szczecina nowego statutu dla RO.

Liczba członków RO jest zależna od liczby mieszkańców. Dla osiedli do 20 tys. mieszkańców jest to 15, powyżej – 21 członków (Ustawa, 1990).

Podział administracyjny

Miasto (gmina) Szczecin podzielona jest na cztery dzielnice: Północ, Zachód, Śródmieście, Prawobrzeże. Te, z kolei, dzielą się na 37 osiedli (Rady osiedla, 2017).

Osiedla mają organizować społeczność lokalną na podstawowym poziomie w taki sposób, żeby bez przeszkód łączyły, komunikowały i fokusowały mieszkańców wokół dających się łatwo zidentyfikować, wspólnych interesów.

Zgodnie z zasadą pomocniczości, wyrażoną w preambule do Konstytucji RP, RO jako jedyne realizują tę ideę w praktyce.

Zadania rad osiedli

Statut enumeratywnie wymienia wszystkie zadania RO. Można je podzielić na trzy grupy: zadania odnoszące się bezpośrednio do mieszkańców: wspierające (w wymiarze lokalnym działania na rzecz rozwoju i poprawy warunków), organizacyjne (dotyczące inicjatyw mieszkańców osiedla), oraz takie, gdzie RO wchodzi w interakcję z RM Szczecina, w szczególności: wnioski do projektu budżetu miasta, lokalizacji instytucji kultury, sportu, placówek oświatowych, dotyczące komunikacji miejskiej, opiniowanie: projektów budżetu miasta, planów inwestycyjnych miasta, gospodarki odpadami i na koniec współdziałanie, w szczególności z: organami miasta, NGO, innymi radami osiedli (Uchwały, 2014).

Finansowanie rad osiedli

Osiedle prowadzi gospodarkę finansową w ramach budżetu miasta. Budżet RO składa się z dwóch elementów.

Po pierwsze, budżet ma cele statutowe. Zgodnie z zapisem, budżet jest określany, uwzględniając liczbę mieszkańców każdego osiedla oraz przy wykorzystaniu tzw. kwoty bazowej (Uchwały, 2014, rozdz. 4. § 30.3).

Ponieważ liczba mieszkańców poszczególnych osiedli w Szczecinie jest różna (najmniejsze jest Międzyodrze – Wyspa Pucka z liczbą 1044 mieszkańców, a największe to osiedle Pogodno z ponad 24 tys. mieszkańców), budżety na cele statutowe mieszczą się między 24 tys. a 40 tys. złotych.

Z analizy wykonania budżetów na cele statutowe za rok 2016 wynika, że znaczącą część wydatków stanowią diety dla przewodniczącego RO. Jest to wydatek zapisany w statucie i wynosi 15% diety Przewodniczącego Rady Miasta Szczecin (wyrażony w stosunku rocznym). Wartość ta jest wspólna dla każdej RO Szczecina. Równoważna do niej, lecz przyznanie jej uzależnione jest od decyzji rady, jest suma diet pozostałych członków RO. Uchwałodawca zastrzegł jednak, że suma ta nie może każdorazowo przekroczyć 50% diety RO, zaś wszystkie razem mogą stanowić maksymalnie 50% diety przewodniczącego zarządu (Uchwały, 2014, rozdz. 3, § 25).

W praktyce wygląda to tak, że największą pozycją w budżecie na działalność statutową RO jest dieta przewodniczącego (4769,40 zł). Pozostałe wydatki to z reguły koszty administracyjne i stosunkowo zdywersyfikowane (różne co do wielkości) koszty organizacji festynów (Odpowiedź na zapytanie nr 1750, 2017). Zgodnie z odpowiedzią na interpelację radnej Urszuli Pańki, dotyczącą wykonania budżetu RO Miasta Szczecin w 2015 roku, środki na cele statutowe wydatkowano na:

- wypłatę diet,
- opłatę czynszu za najem pomieszczeń,
- zakup materiałów, artykułów biurowych, środków czystości do siedzib rad,
- usługi telefoniczne, opłatę za energię elektryczną, wykonanie ekspertyz sprzętu elektronicznego i elektrycznego,
- organizowanie imprez dla mieszkańców (spartakiady turystyczne, sportowe, turnieje, osiedlowe festyny, wieczornice historyczne, wigilie, imprezy mikołajkowe) (Odpowiedź na interpelację nr 1554, 2016).

Inaczej wygląda kwestia budżetów inwestycyjnych.

Zgodnie z decyzją Prezydenta Szczecina budżet inwestycyjny RO powiększany jest o kwotę 10 tys. złotych rocznie. Kwotą bazową (w 2015 roku) było 150 tys. złotych. Docelowo budżety inwestycyjne każdej RO Szczecina mają osiągnąć kwotę 200 tys. złotych rocznie (Nalewajko, 2015).

Z analiz przekazanych radnemu miejskiemu Rafałowi Niburskiemu, zestawień wykonania budżetów za 2015 rok, wynika duże zróżnicowanie wydatkowanych kwot. Najwięcej (503 tys. zł) wykorzystała RO Osów, następnie RO: Zdroje (305 tys. zł), Żelechowo (247 tys. zł), Warszewo (227 tys. zł). Najmniej środków z tego budżetu wydatkowały RO: Bukowe-Klęskowo (15 tys. zł), Dąbie (22 tys. zł) (Odpowiedź na zapytanie nr 1750, 2017).

Są to wartości radykalnie odbiegające od przyznaných na każdy rok budżetowy kwot. Pewne wyjaśnienie daje to, że RO mają możliwość skumulowania wydatków w danym roku, przesuwając budżet z poprzedniego lub niejako zaciągając pożyczkę z przyszłego, i tym zapewne należy tłumaczyć te różnice.

Rady osiedli mogą też występować o dofinansowanie na działania celowe. Są to kwoty, każdorazowo wynoszące około 5 tys. złotych (Odpowiedź na zapytanie nr 1750, 2017).

Działania rad osiedli w Szczecinie

Zróznicowanie zarówno geograficzne (część RO obejmuje tereny bezpośrednio związane z wodą jak Międzyodrze-Wyspa Pucka, Dąbie, a inne jak Osów zalesione i pagórkowate), funkcjonalne (część osiedli Zawadzkiego-Klonowica czy Majowe, to typowe miejskie sypialnie, zaś Stare Miasto, Śródmieście-Zachód zdominowane są przez usługi) jak i demograficzne (centrum zdominowane jest przez ludzi starszych, gdy osiedla zewnętrzne zamieszkują ludzie młodzi) wydaje się nie mieć wpływu na działalność RO.

Budżety statutowe (prócz kosztów własnych) w znacznej części dedykowane są różnym formom działalności artystycznej.

Przykładem mogą być osiedla: Słoneczne, Świerczewo, Zawadzkiego-Klonowica.

W 2016 roku RO Słoneczne zorganizowała: festyn sportowo-rodzinny (czerwiec), Słoneczny Festyn (wrzesień), uroczystości Narodowego Święta Niepodległości (listopad), wigilię dla mieszkańców osiedla (grudzień), w tym samym czasie RO Świerczewo zorganizowało imprezę mikołajkową dla dzieci, wieczór wigilijny dla mieszkańców osiedla. Natomiast RO Zawadzkiego-Klonowica zorganizowała dwa festyny osiedlowe (Odpowiedź na zapytanie nr 1750, 2017).

Budżety inwestycyjne przeznaczane są na podniesienie standardów infrastruktury osiedlowej.

W 2015 roku RO Niebuszewo wykonała zjazd do SP nr 35, RO Bukowo zbudowała chodnik i zrealizowała remont boiska (Interpelacja, 2017).

Działalność RO w znacznym stopniu postrzegana jest przez pryzmat swoich przewodniczących. Nieżyjący już przewodniczący RO Krzekowo-Bezrzecze Wojciech Braciszewski był animatorem kultury, współtwórcą Centrum Sportowo-Rekreacyjnego i Parku Osiedlowego, inicjatorem powstania gazetki osiedlowej, pomysłodawcą osiedlowej choinki dla najmłodszych. Wszystkim mieszkańcom Szczecina znane były jego bożonarodzeniowe, bogato iluminowane ogrodowe szopki (*Dziś nad ranem zmarł...*, 2017).

Czy Rady Osiedlowe są dobrą „odskoczną” dla dalszej politycznej kariery?

Szczecińscy członkowie RO w polityce ogólnopolskiej

W 27-letniej historii III RP tylko dwóch parlamentarzystów ze Szczecina swoją polityczną działalność zaczynało jako radni rad osiedlowych.

Obecni posłowie Sylwester Chruszcz i Arkadiusz Marchewka, choć w swoich oficjalnych biogramach nie umieszczają tych informacji (Marchewka, 2017; Chruszcz, 2017), to z analiz wyników wyborów do RO w Szczecinie wynika, że Chruszcz był członkiem RO Głębokie, gdzie uzyskał 97 głosów (Wybory, 2015), a Marchewka był w kadencji 2007–2011 radnym RO Niebuszewo, gdzie uzyskał 51 głosów (Wybory, 2007).

Trudno jednoznacznie powiązać działalność w JPS z karierą polityczną, tym bardziej, że zadane drogą elektroniczną pytania o możliwe relacje między tymi funkcjami, bezpośrednio do posłów, pozostały bez odpowiedzi.

Szczecińscy radni miejscy

Powiązania między różnymi stopniami sformalizowanej aktywności samorządowej tworzą wydaje się naturalny, o dużym potencjale, obszar przenikania między poziomem RO a RM.

Członkami RO są obecnie RM VII kadencji: Renata Łażewska, Władysław Dzikowski, Henryk Jerzyk, Michał Wilkocki. Radnym Miasta Szczecin V kadencji był Andrzej Karut (Radni V, 2006). Podobnie członek RO Gumieńce Andrzej Kamorowski, który był radnym Szczecina I, II i III kadencji¹.

Zważywszy na to, że członków RO jest obecnie 585 (pięć dużych rad z 21 członkami i 22 rady małe z 15 członkami), a Rada Miasta Szczecin liczy obecnie 29 radnych (liczba ta była zmienna, w I kadencji było aż 60 radnych), to przenikanie między szczeblem osiedlowym a poziomem rady miejskiej jest niewielkie.

Z przeprowadzonych przez autora rozmów i zapytań wynika, że sami członkowie RO uważają, że nie można wiązać działalności na poziomie osiedlowym z jakąkolwiek dalszą karierą. Przyznają jednak, że istnieje korelacja między szczeblem RO a RM, ale nie ma ona charakteru imperatywnego.

Zmiany statutów rad osiedlowych

W dniu 4 kwietnia 2017 roku Rada Miasta Szczecin podjęła uchwały (ponieważ RO nie mają osobowości prawnej i są jednostkami pomocniczymi gminy, każda z 37 RO musi mieć osobny statut) o zmianie statutów rad osiedlowych Szczecina (Stachnik, 2017). Choć zmiany te budzą duże emocje, to polaryzacja stanowisk w RM nie pokrywa się z podziałem partyjnym.

Inicjatorami zmian statutów RO są radni: Urszula Pańska (PO) i Rafał Niburski (PiS).

Powodem dla, którego część radnych reprezentuje w tej materii wspólne stanowisko co do konieczności zmiany statutów RO, w poprzek afiliacji partyjnych, jest wciąganie przez prezydenta Krzystka rad osiedli w walkę polityczną (Pańska, 2017). Zdaniem radnej Pańskiej, prezydent Krzystek skutecznie wykorzystał RO i wprowadził część ich członków do rady miasta. Tym samym, wbrew intencjom ustawodawcy, dokonuje się upolitycznienie rad osiedli, które angażują się po jednej ze stron politycznego sporu. W przypadku Szczecina jest to zaangażowanie w ramach komitetu wyborczego „Bezpartyjni” prezydenta Krzystka. Radna Pańska zarzuca prezydentowi Krzystkowi, że członkowie stowarzyszenia „Bezpartyjni” są, jako przewodniczący rad osiedlowych, przez niego faworyzowani. „Realizowane inwestycje mają charakter kampanijny. Rady kierowane przez zwolenników (członków stowarzyszenia p. Krzystka) są faworyzowane” (Pańska, 2017).

Podobnego zdania jest radny Rafał Niburski. To na jego zapytanie ujawniono pełną listę wydatków RO w latach 2015–2016 (Odpowiedź na zapytanie nr 175, 2017).

Część radnych podziela opinie Pańskiej i Niburskiego. Dlatego w grudniu 2017 roku rozpoczęto konsultacje społeczne dotyczące zmian projektów statutów osiedli miasta Szczecin (Zarządzenie Nr 464/16, 2016).

¹ bip.um.szczecin.pl.

Mieszkańcy mogli zgłaszać wnioski i uwagi do projektów. Miały też miejsce dwa spotkania konsultacyjne (Raport, 2017). Ogółem zgłoszono 16 wniosków i uwag, które przedstawiono w formie uchwał RO. Jedna uwaga (RO Niebuszewo Bolinko) przedstawiona została w trakcie konsultacji, ale nie miała charakteru uchwały (Raport, 2017). W 14 przypadkach odniesiono się bezpośrednio do zmiany § 73.1 statutu RO Szczecina, dotyczącego sposobu wybierania członków RO.

Podstawowe różnice między statutami z 2014 i 2017 roku

W obu przypadkach statuty uchwalane są dla każdej z 37 rad osiedla osobno.

Podstawą działania dla RO Szczecina była Uchwała XLIV/1290.98/2014 z 8 września 2014 roku.

Obecnie RM Szczecin (w kwietniu 2017 r.) przyjęła uchwały zmieniające statuty RO Szczecina.

Najważniejsze z nich:

- zmiana sposobu głosowania (było: na blok 50% + 1, obecnie jest jeden głos na jednego kandydata),
- zmiana czasu kampanii wyborczej (było włącznie z dniem wyborów, jest bez dnia wyborów),
- zmiana miejsc prowadzenia kampanii wyborczej (było możliwe nawet przed kościołami i lokalami wyborczymi, obecnie już nie jest),
- zmiana sposobu odwoływania RO (dotychczas: tyle podpisów, ile osób brało udział w wyborach plus 5%, obecnie: nie mniej niż 5% mieszkańców uprawnionych do głosowania),
- RO nie można odwołać, jeżeli do wyborów zostało mniej niż sześć miesięcy,
- RO nie można odwołać wcześniej niż dziesięć miesięcy od dnia wyborów.
- Kwestią wywołującą najwięcej kontrowersji jest zmiana sposobu głosowania. Dotychczasowa formuła (głosowanie na blok 50% + 1, czyli listę 8- lub 11-osobową), zdaniem krytyków, petryfikowała skład RO.

Rzeczywiście, w większości RO od lat powtarzają się te same nazwiska, co dla jednych jest przejawem skostnienia i oderwania od realnych problemów osiedla, a dla drugiej strony kontynuacją długofalowych planów.

Zwolennicy formuły: jeden głos to jeden kandydat, podkreślają, że takie rozwiązanie pozwoli na wejście do RO osób ambitnych, z potencjałem społecznika, ale pozbawionych zaplecza niezbędnego do stworzenia bloku wyborczego (Raport, 2017).

Przypadek Romualda Szmita

Interesującym przykładem na znaczenie i rolę jednostki versus grupy społeczne blok wyborczy do RO jest historia społecznika Romualda Szmita. Działalność w RO podjął na początku lat 90. ubiegłego wieku. Jak sam mówi, pałeczkę przejął po ojcu, który działał społecznie jako

„osiedlowiec” przed 1989 rokiem. Szmit od lat otrzymuje ponadprzeciętne poparcie wyborców (w 2007 r. – 159, w 2011 r. – 232 głosy). W 2015 roku z 432 głosami zajął drugie miejsce, zaraz za Maciejem Szymonem Szyszko z RO Podjuchy, który zdobył 534 głosy. Żaden z pozostałych kandydatów nie przekroczył liczby 400 zdobytych głosów (Wybory do rad, 2015).

Mimo tak imponującego wyniku Szmit nie jest ani przewodniczącym, ani członkiem zarządu RO Gumieńce. Swoją nietuzinkowość potwierdził też bardzo spektakularną inicjatywą. W pierwszej dekadzie XXI wieku zaproponował i przeprowadził skutecznie powołanie obywatelskich patroli osiedlowych. W porozumieniu z lokalną policją, raz w tygodniu po ulicach osiedla jeździł mieszany patrol (dwóch policjantów i dwóch wolontariuszy), nieoznakowanym cywilnym autem. Inicjatywa ta nie tylko odbiła się medialnie, ale też okazała się skuteczna. W dniach (a właściwie nocach) społecznego patrolu odnotowywano spadek drobnych przestępstw (Brzostek, 2017).

Wyborcy doceniają działania Szmita, jednak brak porozumienia w RO (brak listy czy bloku wyborczego) jest skutecznym hamulcem w uzyskaniu przewodnictwa w radzie osiedla. Obecnie w zarządzie RO Gumieńce są: M.Z. Wilkocki (przewodniczący), A.A. Kamrowski (wiceprzewodniczący), A.A. Roszkowska (wiceprzewodnicząca) i I.K. Griese (skarbnik), B. Margas (sekretarz), T. Ogrodnik (członek zarządu), A.K. Maliszewski (członek zarządu). Przewodniczącą RO jest jednocześnie RM Szczecin i należy do klubu „Bezpartyjni”, będącego politycznym zapleczem prezydenta Szczecina (Gumieńce, 2017).

Pytania badawcze

Pytania do rad osiedli

Dla zweryfikowania przyjętych w artykule hipotez, autor sformułował cztery pytania, które następnie skierował drogą elektroniczną do wszystkich RO Szczecina. Dodatkowo, pytania te skierowane zostały do RO Warszawy, Gdańska, Krakowa i Olsztyna.

Pytania:

1. Czy zdaniem Pani/Pana rady osiedli to istotny element w rozwoju dalszej indywidualnej kariery?
2. Czy praca w RO pomogła Pani/Panu w osobistej karierze? (Jeżeli tak, to w jaki sposób?)
3. Czy może Pani/Pan wskazać osoby, które rozpoczynały swoją prospołeczną aktywność właśnie w RO, a ta pomogła im w dalszej karierze? (Proszę podać przykłady)
4. Czy uważa Pani/Pan, że RO są upolitycznione? (Jeżeli tak, to dlaczego?)

Na ponad 100 wysłanych e-maili zdecydowana większość wróciła z adnotacją, że adres jest wadliwy.

Wszystkie adresy poczt elektronicznych autor pobrał bezpośrednio ze stron internetowych. W przypadku Szczecina, adresy te są zamieszczone na aktualnej stronie RM Szczecin.

W Szczecinie jedynie RO Łękno, RO Osów i Drzetowo-Grabowo, w Warszawie RO Powiśle-Skarpa, w Olsztynie RO Zacisze, w Gdańsku RO Piecki-Migowo udzieliły informacji.

Wszystkie otrzymane odpowiedzi są zbieżne.

Odpowiedzi na pytanie 1: respondenci uznali, że praca w RO nie pomaga w dalszej karierze, choć może pomóc w zrozumieniu i zapoznaniu się z problemami miasta.

Odpowiedzi na pytanie 2: negatywne we wszystkich przypadkach.

Odpowiedzi na pytanie 3: RO Piecki-Migowo w Gdańsku wskazała dwie osoby, którym praca w RO pomogła w dalszej karierze (Beata Jankowiak i Łukasz Hamadyk).

Odpowiedzi na pytanie 4: wszyscy respondenci odrzucają supozycję o upolitycznieniu RO.

Autor przeprowadził również osobiście rozmowy (wywiady, nośnik elektroniczny) z przewodniczącymi RO: Bożeną Masacz (Świerczewo), Markiem Chabiorem (Słoneczne) oraz Arturem Brończykiem (Majowe). Interlokutorzy potwierdzają powszechną opinię, że RO nie są upolitycznione. Trudno też mówić o trampolinie do dalszej politycznej kariery, której punktem odbicia byłyby RO (Brzostek, 2017).

Choć ilość danych jest relatywnie niewielka, to wniosek o nieupolitycznieniu rad osiedlowych w Szczecinie jest oficjalnym stanowiskiem przedstawicieli RO.

RO w programach partii

Analizując programy partyjne, można zauważyć zróżnicowane podejście do RO i ich roli. Ogólnikowe odwołanie do demokracji, partycypacji, lokalnej władzy samorządowej, cechuje program Platformy Obywatelskiej (*Polska Obywatelska 2.0*, 2016, s. 39–40) i Prawa i Sprawiedliwości (Program Prawa i Sprawiedliwości, 2014, s. 147, 148).

Podobnie Partia Razem. Choć w swoim programie nie wskazuje bezpośrednio RO jako elementu konstytutywnego dla podstawowego poziomu samorządności, zauważa jednak pewną patologię występującą w gminach, gdzie przy wykorzystaniu gminnego budżetu, tworzone są silne pozapartyjne stronnictwa poparcia wójta czy burmistrza (Program wyborczy Razem, 2015, s. 3).

Polskie Stronnictwo Ludowe w ogóle nie odnosi się do kwestii samorządności w wymiarze RO (PSL, 2011).

Partia Nowoczesna. w rozdziale III Polska wspólnotą wolnych ludzi, odwołuje się wprost do RO i ich znaczenia dla samorządności: „Będziemy promować wzmocnienie rad osiedlowych czy sołectw” (Program Nowoczesnej, 2015, s. 27).

Sojusz Lewicy Demokratycznej wskazuje na bardzo istotne ograniczenie dla działalności RO, które nie mają osobowości prawnej: „Będziemy działać na rzecz wzmocnienia reprezentacji sołectw w radzie gminy i prawnego wzmocnienia jednostek pomocniczych gmin” (Program SLD, 2011, s. 38).

Partia Kukiz'15 podkreśla znaczenie samorządności w każdym wymiarze (ekonomicznym, politycznym, społecznym). Nacisk kładzie jednak na informację. Dobrze poinformowany obywatel to klucz dla dobrze działającego obywatela (Strategia Zmiany, 2015, s. 10).

Reasumując, choć część partii dostrzega RO i chce ich upodmiotowienia, jak SLD, to na podstawie tych dokumentów programów politycznych nie można określić roli rad osiedlowych w strategii tworzenia oraz rozwoju ich kadr partyjnych.

Pytania do partii politycznych

Kluczowe zagadnienie badawcze, o znaczenie RO dla partii politycznych, wymagało postawienia pytań wprost partiom politycznym.

Autor, drogą elektroniczną, skierował postawione RO pytania do miejskich oddziałów partii: Prawa i Sprawiedliwości, Platformy Obywatelskiej, Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Partii Razem, Partii Nowoczesna.

Odpowiedzi merytorycznej, za pośrednictwem Dariusza Litkiewicza, udzieliła jedynie Partia Razem.

Zdaniem Litkiewicza, nie można mówić o upolitycznieniu RO w Szczecinie.

Dla uzupełnienia autor przeprowadził wywiady z radnymi: PO Urszulą Pańką i PiS Rafał Niburskim. Oboje przyznali, że działanie prezydenta Krzystka wprowadza element upartyjnienia, jednak nie w rozumieniu ogólnopolskim, a jedynie lokalnym. Oboje zgodzili się, że RO mogą być ważnym ogniwem w zdobywaniu doświadczenia przez przyszłych polityków, jednak tezę o upolitycznieniu RO Szczecina interpretują tylko w kontekście działań prezydenta Krzystka.

Podsumowanie

Analiza oficjalnych stanowisk partii politycznych i ich programów nie pozwala na pozytywną weryfikację hipotezy drugiej, mówiącej o istotnym znaczeniu RO dla zdobywania popularności wśród wyborców. Jeżeli istnieje jakakolwiek korelacja, to nie przekracza ona poziomu gminy. Społeczna aktywność, może zostać zagospodarowana w ramach RO, ale to wcale nie implikuje dalszej, politycznej kariery. Wręcz odwrotnie. Radni osiedlowi są zdania, że problemy, które napotykają podczas pracy w RO powodują, że ta ścieżka kariery jest trudna i nieskuteczna z punktu widzenia awansu politycznego. To, że tylko dwóch posłów ze Szczecina działało w RO potwierdza takie twierdzenie.

Odnosnie do hipotezy pierwszej – RO są miejscem, gdzie dochodzi do pierwszej weryfikacji zdolności przyszłych liderów, przeprowadzone badania pozwalają tylko na częściową pozytywną weryfikację.

Niewątpliwie rady osiedlowe są dobrym miejscem dla konfrontacji z rzeczywistymi problemami lokalnych społeczności. Mała liczba parlamentarzystów i radnych miejskich Szczecina, którzy działali w jednostkach pomocniczych samorządu (RO), jest jednak dowodem, że weryfikacja zdolności przyszłych liderów partyjnych na tym szczeblu jest incydentalna.

Wydaje się jednak, że zmiana statutu RO Szczecina może skutecznie zmienić aktualny stan.

Ponadpartyjna inicjatywa PO i PiS jest wyraźnie skierowana przeciwko próbie wykorzystania RO do budowania zaplecza politycznego przez bezpartyjnego lidera na poziomie gminy.

Głosowanie tylko na jednego kandydata, zdaniem inicjatorów, ma zapobiec tworzeniu upolitycznionych „bezparyjnych” RO popierających prezydenta. Ma być remedium na tworzenie list-bloków wyborczych, które, zdaniem inicjatorów zmian, petryfikowały istniejące układy.

Nowa formuła wyborcza, która w Szczecinie, w praktyce zostanie wykorzystana w 2019 roku, ma umożliwić większą reprezentatywność RO. Niewątpliwie pozwoli na wejście do RO większej

liczby osób ambitnych, zdolnych, zdeterminowanych w swoim działaniu, co zwiększy odwzorowanie problemów osiedli. Z drugiej strony, może stać się doskonałym sposobem na rozpoczęcie kariery politycznej wymykającej się strukturom partyjnym. Tym samym partie będą musiały rozszerzyć obszar swojej kontroli dalej (niżej) niż tylko na poziom Rady Miasta Szczecin. Tym samym rady mogą, w przyszłości, stać się naturalnym obszarem, w którym pierwsze doświadczenie będą zdobywać przyszli partyjni liderzy.

Bibliografia

Akty Normatywne

- Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U.; poz. 446 i 1579 ze zm.
- Uchwała z 14.12.2004 Załącznik do Uchwały XXX/598/04. Statut Miasta Szczecin.
- Uchwała z 23.02.2007 w sprawie zasad i trybu wyborów do rad osiedli w Gminie Miasto Szczecin, Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2007, nr 32.
- Uchwały z 8.09.2014 w sprawie Statutów Osiedla Miejskiego Nr XLIV/1290/14 do XLIV/1326/14.
- Uchwała z 17.02.2015 w sprawie zmiany ordynacji do rad osiedli w Gminie Miasto Szczecin. Nr V/59/15.
- Zarządzenie Prezydenta Miasta Szczecin z 12.12.016 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych projektów statutów Osiedli Miasta Szczecin Nr 464/16.

Publikacje elektroniczne

- Chruszcz, S. (2017). @S_Chruszcz. Pobrano z: https://twitter.com/s_chruszcz (2.06.2017).
- Członkowie Rad Osiedli – Kadencja 2007–2011. Pobrano z: <http://osiedla.szczecin.pl/wybory-do-rad-osiedli-2007> (19.05.2017).
- Dziś nad ranem zmarł Wojciech Braciszewski (2017). *Biuletyn Rady osiedla Krzekowo-Bezrzecze*. Pobrane z: <http://krzekowo-bezrzecze.szczecin.pl/informacje/dzis-nad-ranem-zmarl-wojciech-braciszewski> (15.05.2017).
- Gumieńce. Rada Osiedla Gumieńce (2017). Pobrane z: <http://gumience.osiedla.szczecin.pl/> (24.05.2017).
- Marchewka, A. (2017). Pobrano z: <http://arkadiuszmarchewka.pl/> (20.05.2017).
- Nalewajko, M. (2015). *Kasa w ręce Rad*. Pobranie z: <http://www/24kurier.pl/aktualnosci/wiadomosci/kasa-w-rece-rad/> (20.05.2017).
- Odpowiedź na interpelację Nr 1544, z 26 października 2016 WGKiOŚ-XIII.0003.413.2016. Pobrane z: <http://bip.um.szczecin.pl/UMSzczecinFiles/file/1544.pdf> (25.05.2017).
- Odpowiedź na zapytanie Nr 1750, z 9 lutego 2017 WGKiOŚ-XIII.0003.24.2016. Pobrane z: <http://bip.um.szczecin.pl/UMSzczecinFiles/files/1750.pdf> (25.05.2017).
- Pańska, U. (2017). *Część rad osiedli beneficjentami polityki prezydenta Krzystka*. Pobrane z: <http://radioszczecin.pl/1,353076,urszula-panka-czesc-rad-osiedli-beneficjentami-p&s=7&si=7&=7> (28.05.2017).
- Program Nowoczesnej. Pobrane z: <http://nowoczesna.org/program/> (15.05.2017).
- Program PO, Polska Obywatelska 2.0 (2016). Pobrane z: <http://www.platforma.org/aktualnosc/45494/deklaracja-programowa-platfomy-obywatelskiej-polskaobywatelska-2-0> (15.05.2017).
- Program Prawa i Sprawiedliwości (2014). Pobranie z: <http://pis.org.pl/dokumenty> (15.05.2017).
- Program Wyborczy PSL. Człowiek jest najważniejszy (2011). Pobrane z: http://www.marketingwpolityce.zgora.pl/kampaniewyborcze/kampania2011pl/psl/program_psl.pdf (30.05.2017).
- Program wyborczy Razem. Inna Polityka jest możliwa (2015). Pobrane z: <http://partiarazem.pl/program-wyborczy/> (29.05.2017).
- Program SLD. Jutro bez obaw (2011). Pobrane z: http://www.sld.org.pl/ckfinder/userfiles/files/program_sld.pdf (30.05.2017).
- Projekt w sprawie Statutu Miejskiego dla Małej Rady Osiedla (2016). Pobrane z: http://bip.um.szczecin.pl/konsultacje/chapter_116180.asp?soid=1A68C11077684E738E8D77D5CC947E6A (7.06.2017).

Projekt w sprawie Statutu Miejskiego dla Dużej Rady Osiedla (2016). Pobrane z: http://bip.um.szczecin.pl/konsultacje/chapter_116180.asp?soid=1A68C11077684E738E8D77D5CC947E6A (7.06.2017).

Radni V Kadencji Rady Miasta Szczecin (2006). Pobrano z: http://bip.um.szczecin.pl/chapter_50589.asp (20.05.2017).

Raport z konsultacji społecznych dotyczących Projektów statutów Osiedli Miasta Szczecin (2017). Pobrane z: <http://konsultuj.szczecin.pl/konsultacje/files/844462DD7E68415EB958D65738684C6A/006%20na%20BIP.pdf> (20.05.2017).

Stachnik, R. (2017). *Gorąco z powodu osiedli*. Pobrane z: <http://www/24kurier.pl/aktualności/wiadomości/goraco-z-powodu-osiedli/> (30.05.2017).

Strategia-Zmiany-Kukiz'51 (2015), *Potrafisz Polsko*. Pobrane z: <http://ruchkukiza.pl/klub-poselski/strategia-zmiany/> (30.05.2017).

Wybory do Rad Osiedli (2015). Pobrane z: <http://osiedla.szczecin.pl/wybory-do-rad-osiedli-2015> (30.05.2017).

Pozostałe

Brończyk Artur, Chabior Marek, Masacz Bożena, Szmit Romuald. Wywiady przeprowadzono osobiście przez autora. Zapisane zostały na nośniku elektronicznym (dyktafon), następnie wykonano ich wersję pisaną (stenogram).

Cytowanie

Brzostek, M. (2017). Rada osiedla jako element partii politycznych na przykładzie rad osiedli Szczecina. *Acta Politica Polonica*, 4 (42), 105–116. DOI: 10.18276/ap.2017.42-09.

Implikacje realizacji zasad ochrony praw mniejszości w wymiarze krajowym i regionalnym (zachodniopomorskim)

JANUSZ MIECZKOWSKI
DR HAB. PROF. US

Uniwersytet Szczeciński, Wydział Humanistyczny
e-mail: miecz(at)whus.pl

Słowa kluczowe prawa mniejszości narodowych, Polska, województwo zachodniopomorskie

Abstrakt Artykuł zawiera charakterystykę procesu powstawania i wdrażania podstawowych praw mniejszości narodowych w Polsce. Intencją autora było porównanie zakresu funkcjonowania praw w wymiarze ogólnopolskim i regionalnym – zachodniopomorskim. W tekście starano się odpowiedzieć na pytanie dotyczące implementacji tych praw.

Implications of the implementation of the principles of protection of minority rights in the national and regional dimension (West Pomeranian)

Keywords rights of national minorities, Poland, West Pomeranian Voivodeship

Abstract The article contains a description of the process of creating and implementing basic rights of national minorities in Poland. The author's intention was to compare the scope of the functioning of rights in the all-Polish and regional – West Pomeranian dimension. The text attempts to answer the question regarding the implementation of these rights.

Wprowadzenie

Jedno z podstawowych uwarunkowań określających politykę etniczną powstało w procesie tworzenia zasad ochrony praw mniejszości narodowych. Stworzenie prawnych ram zapewniających możliwości realizacji aspiracji narodowych poszczególnych grup mniejszościowych w sposób znaczący wpłynęło na poczucie równouprawnienia i stabilizacji mniejszości narodowych. Proces ten charakteryzował się, po pierwsze, uwzględnieniem zapisów o prawach mniejszości w ogólnych dokumentach prawnych, jak np. ustawa o szkolnictwie z 7 września 1991 roku lub ustawa o radiofonii i telewizji z 29 grudnia 1991 roku. Zapisy dotyczące praw mniejszości

narodowych zostały wprowadzone także do dwustronnych umów z państwami sąsiadującymi, m.in. w Traktacie między Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 roku. Równoległe do zobowiązań wynikających z umów dwustronnych, Polska przyjęła również wiele zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych, dotyczących praw człowieka i ochrony mniejszości, które zostały stworzone w ramach ONZ i Rady Europy (szczególnie Konwencji Ramowej Rady Europy o ochronie praw mniejszości narodowych z 1 lutego 1995 roku¹ i Europejskiej Karty języków regionalnych lub mniejszościowych z 5 listopada 1992 roku²). Istotnym krokiem na drodze do stworzenia odpowiednich standardów praw dotyczących mniejszości narodowych w Polsce było wprowadzenie do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku zapisów odnoszących się do mniejszości (z podstawowym zapisem w: art. 35. 1. „Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. 2. Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej”).

Ukoronowaniem procesu tworzenia zasad ochrony praw mniejszości w Polsce stało się przyjęcie osobnego aktu prawnego poświęconego temu zagadnieniu, jakim była ustawa z 6 stycznia 2005 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym. Akt ten zawierał definicję pojęć „mniejszości narodowych i etnicznych” oraz „języka regionalnego”.

W ustawie z 6 stycznia 2005 roku wprowadzono m.in. procedury związane z regulacjami dotyczącymi możliwości używania języka mniejszości jako pomocniczego przed organami gminy, a także możliwości używania obok urzędowych nazw miejscowości i obiektów fizjograficznych oraz dodatkowych tradycyjnych nazw w języku mniejszości. Ustawa nakładała na organy władzy publicznej obowiązek podejmowania odpowiednich środków w celu wspierania działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości. Istotnym elementem dokumentu były stwierdzenia umożliwiające przyznawanie mniejszościom dotacji celowych i podmiotowych. Ustawa z 6 stycznia 2005 roku określała także sposób tworzenia i funkcjonowania Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, będącej organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów.

Dynamikę głównych etapów dokonywania przemian zapisów prawnych dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności z językiem regionalnym prezentuje tabela 1.

1 Polska podpisała Konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych 1 lutego 1995 r., ratyfikowała 20 grudnia 2000 r., zaś dokument wszedł w życie 1 kwietnia 2001 r.

2 Polska podpisała Europejską Kartę języków regionalnych lub mniejszościowych 12 maja 2003 r., ratyfikowała 12 lutego 2009 r., zaś dokument wszedł w życie 1 czerwca 2009 r.

Tabela 1. Ważniejsze zmiany prawne w ochronie mniejszości narodowych w Polsce

Rok	Zmiany prawne i szczególne uprawnienia dla mniejszości
1989	ustawa o stowarzyszeniach ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania
1990	finansowanie przedmiotowe działalności kulturalnej stowarzyszeń mniejszości w formie dotacji na konkretne działania (m.in. wydawanie czasopism) możliwość zapisu imion i nazwisk w języku mniejszości
1991	ustawa o systemie edukacji z 1991 roku (art. 13) – szkoła publiczna ma umożliwić uczniom należącym do mniejszości narodowych podtrzymanie ich tożsamości etnicznej (językowej) i religijnej przez naukę języka ojczystego oraz historii i kultury ordynacja wyborcza do Sejmu – możliwość startu komitetów wyborczych mniejszości narodowych
1992	rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie organizacji kształcenia umożliwiającego podtrzymanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych
1993	ustawa o radiofonii i telewizji z 1993 roku (art. 21.9) – do zadań publicznej radiofonii i telewizji należy także uwzględnienie potrzeb mniejszości narodowych i grup etnicznych ordynacja wyborcza do Sejmu – ułatwienie w rejestracji list wyborczych komitetów wyborczych mniejszości narodowych
1997	przyjęcie Konstytucji RP (art. 35 i 27)
2000	ratyfikacja Konwencji Ramowej Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych
2005	uchwalenie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym
2009	ratyfikacja Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych
2010	ustawa o równym traktowaniu (o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania)

Źródło: Łódziński (2015).

Można zatem zauważyć, że w okresie po 1989 roku stworzono dla mniejszości narodowych mieszkających w Polsce ramy prawne gwarantujące: równość wobec prawa i równość ochrony prawnej, wolność wyboru przynależności do mniejszości, prawo do języka narodowego i prawo do edukacji, wolność stowarzyszeń i swobody w wyrażaniu opinii, wolność myśli, sumienia i wyznania, swobodę uczestnictwa w sprawach publicznych oraz prawo do wolnych, międzynarodowych kontaktów.

W badaniach statusu mniejszości narodowych wskazuje się na znaczenie regulacji prawnych odnoszących się do najważniejszych praw przysługujących osobom należącym do mniejszości (Janusz, 2011). Zazwyczaj dokonywane jest to w skali państwa (Janusz, 2011). Na ile jednak możliwe jest to do scharakteryzowania w stopniu województwa? Niektóre z problemów uwidaczniają się zwłaszcza na poziomie regionalnym – przykładem niech będą problemy związane ze stosowanym nazewnictwem i używaniem poszczególnych pojęć charakteryzujących stosunki etniczne. Zauważmy, że w perspektywie zachodniopomorskiej kwestie związane z definiowaniem i wykorzystaniem pojęcia „mniejszość narodowa” uwidaczniają pewne problemy przy dwóch zagadnieniach. Pierwszy z nich dotyczy nieuznania Greków za mniejszość narodową. Społeczność grecka na Pomorzu Zachodnim jest wpisana w krajobraz społeczny Pomorza Zachodniego od końca lat 40. XX wieku. W ramach ówczesnie realizowanej polityki etnicznej traktowana była jako mniejszość narodowa. Działo się tak aż do lat 90. ubiegłego wieku. Podczas

prac nad ustawą o mniejszościach kwestia uznania społeczności greckiej (i macedońskiej) za mniejszość narodową została negatywnie rozpatrzona ze względu na napływowy charakter grupy, niespełniający warunku zasiedlenia (Mieczkowski, 2015). Współcześnie w województwie zachodniopomorskim działa Towarzystwo Greków Pomorza Zachodniego, będące członkiem Rady Organizacji Mniejszości Narodowych i Etnicznych w Szczecinie. Liderzy towarzystwa podnoszą na szczeblu regionalnym kwestie zmiany swego statusu i wnioskuje o uznanie ich społeczności za mniejszość narodową. Drugie zagadnienie związane jest z przystosowaniem nazwy jednej z organizacji romskich do wymogów ustawy. Dotyczy to Stowarzyszenia Mniejszości Narodowej Roma w Polsce „Jankeści”, które zostało zarejestrowane w 2004 roku, czyli jeszcze przed przyjęciem ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym. Zgodnie z zapisami tego aktu Romowie są uznani jako mniejszość etniczna. Należałoby zatem zmodyfikować nazwę stowarzyszenia, aby odpowiadała przyjętemu tam określeniu „mniejszość etniczna”. Syntetyczny zakres realizacji podstawowych praw osób należących do mniejszości zarówno w wymiarze krajowym, jak i regionalnym zawiera tabela 2.

Tabela 2. Przykłady realizacji praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności z językiem regionalnym w wymiarze krajowym i wojewódzkim

Prawo	Charakterystyka ogólnopolska	Uwagi dotyczące województwa zachodniopomorskiego
Prawo do stowarzyszania się	W Polsce według danych z 2011 roku funkcjonowało około 160 stowarzyszeń o charakterze etnicznym (obejmujących zarówno organizacje mniejszości narodowych i etnicznych, języka regionalnego, jak i stowarzyszenia migranckie)	Na terenie województwa istnieją zarówno struktury ogólnokrajowych organizacji mniejszości (11 organizacji), jak i organizacji mniejszości o charakterze regionalnym lub lokalnym (10 organizacji)
Prawo do nauki języka ojczystego lub w języku ojczystym	Nauczanie języka mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego odbywa się w całym systemie oświaty – od wychowania przedszkolnego do końca szkoły ponadgimnazjalnej i egzaminu maturalnego. Według Głównego Urzędu Statystycznego w roku szkolnym 2015/2016 w szkołach organizujących nauczanie oraz prowadzących dodatkowe zajęcia edukacyjne dla dzieci i młodzieży wywodzących się z mniejszości narodowych i etnicznych oraz posługujących się językiem regionalnym, kształciło się łącznie 69,2 tys. dzieci i młodzieży (57,4 tys. w 883 szkołach podstawowych, 9,6 tys. w 318 gimnazjach i 2,2 tys. w 69 szkołach ponadgimnazjalnych – liceach ogólnokształcących, zasadniczych szkołach zawodowych, technikach)	Jedyną placówką oświatową z językiem mniejszości (ukraińskim) w województwie zachodniopomorskim jest Zespół Szkół Ogólnokształcących nr 2 im. Tarasa Szewczenki w Białym Borze. W skład ZSO wchodzi Szkoła Podstawowa nr 2, Gimnazjum nr 2 (organem prowadzącym dla obu placówek jest Fundacja Rozwoju Demokracji, Edukacji, Kultury i Aktywizacji DEKA) i Liceum Ogólnokształcące nr 1 (organem prowadzącym jest Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego). Ponadto język ukraiński jest nauczany w punktach nauczania (w Drzonowie, Ińsku, Kołobrzegu, Koszalinie, Stargardzie, Szczecinie, Szczecinku, Trzebiatowie i Wałczu)
Prawo do używania imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego	Zgodnie z zapisami ustawy z 2005 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym osoby należące do mniejszości mają prawo do używania i pisowni swoich imion i nazwisk zgodnie z zasadami pisowni języka mniejszości, w szczególności do rejestracji w aktach stanu cywilnego i dokumentach tożsamości	Tak jak w wymiarze ogólnopolskim

Prawo	Charakterystyka ogólnopolska	Uwagi dotyczące województwa zachodniopomorskiego
Prawo do posługiwania się językiem ojczystym mniejszości w życiu prywatnym i publicznym	Według ustawy z 2005 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym język mniejszości może być używany jako język pomocniczy, przed organami gminy. Warunkiem jest, aby w gminie liczba mieszkańców należących do mniejszości była nie mniejsza niż 20% ogólnej liczby mieszkańców gminy i była ona wpisana do Urzędowego Rejestru Gmin, w których używany jest język pomocniczy. Rejestr gmin zawiera aktualnie 33 gminy, z tego w województwie opolskim 22 gminy z językiem niemieckim jako pomocniczym, w województwie pomorskim 5 gmin z językiem kaszubskim, w województwie podlaskim 5 gmin z językiem białoruskim i 1 gminę z językiem litewskim	Żadna z gmin w województwie zachodniopomorskim nie spełniła ustawowego wymogu 20%
Prawo do używania nazw miejscowości i obiektów fizjograficznych oraz nazw ulic w językach ojczystych mniejszości	Według ustawy z 2005 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym może być ustalona dodatkowa nazwa miejscowości lub obiektu fizjograficznego w języku mniejszości. Możliwe jest w sytuacji, kiedy w danej gminie liczba mieszkańców należących do mniejszości jest nie mniejsza niż 20% ogólnej liczby mieszkańców, lub gdy za ustaleniem dodatkowej nazwy miejscowości w języku mniejszości opowiedziało się w trakcie konsultacji ponad połowa uczestniczących w nich mieszkańców. Ponadto wniosek rady gminy musi zostać pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych. Dotychczasowy rejestr gmin, na których obszarze są używane nazwy w języku mniejszości zawiera 59 gmin, z tego na terenie województw opolskiego i śląskiego 31 gmin z nazwami w języku niemieckim, na terenie województwa 24 gminy z nazwami w języku kaszubskim, na terenie województwa małopolskiego 2 gminy z językiem łemkowskiem i na terenie województwa podlaskiego 1 gminę z językiem białoruskim i 1 gminę z językiem litewskim	Żadna z gmin w województwie zachodniopomorskim nie spełniła ustawowego wymogu 20%
Prawo swobodnego dostępu do informacji w języku ojczystym	Zmiany technologiczne (internet i łączność satelitarna) w znaczący sposób ułatwiły realizację prawa do swobodnego dostępu do informacji w języku ojczystym. Zapisy ustawy o radiofonii i telewizji z 15 października 1992 roku zawierają zobowiązanie do uwzględnienia przez publicznego nadawcę potrzeb mniejszości narodowych i etnicznych. Jedynie mniejszość ukraińska miała ogólnopolski program telewizyjny „Telenowiny”. Na poziomie regionalnym audycje dla mniejszości i społeczności posługującej się językiem regionalnym były tworzone i rozpowszechniane w pięciu oddziałach terenowych TVP SA, tj. w Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Olsztynie i Opolu. Radiowe audycje dla mniejszości narodowych i etnicznych oraz dla społeczności posługującej się językiem regionalnym były nadawane w programach jedenastu rozgłośni regionalnych tj. w radiu Białystok, Gdańsk, Katowice, Koszalin, Kraków, Lublin, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Szczecin i Wrocław. Polityka wsparcia publikacji czasopism była oparta na założeniu dofinansowywania przynajmniej jednego tytułu pisma danej mniejszości	Widoczna jest obecność przedstawicieli mniejszości w przestrzeni internetu (strony internetowe organizacji, profile na portalach społecznościowych). Brak regionalnych programów telewizyjnych w językach mniejszości. Rozgłośnie radiowe nadają programy częściowo w języku mniejszości (Radio Koszalin – w j. ukraińskim, kaszubskim i romskim), Radio Szczecin (w j. ukraińskim). W radach programowych obu rozgłośni obecni są przedstawiciele mniejszości (rekomendowani przez ZUWP). Na terenie województwa zachodniopomorskiego znajdują się siedziby redakcji dwóch pism mniejszości: romskiego „Romano Atmo” w Szczecinku i ukraińskiej „Ridnej Mowy” w Wałcu

Prawo	Charakterystyka ogólnopolska	Uwagi dotyczące województwa zachodniopomorskiego
Prawo do rzeczywistego udziału w życiu publicznym	<p>Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy przewiduje m.in. zwolnienie komitetów wyborczych utworzonych przez organizacje mniejszości narodowych z wymogu przekroczenia 5% progu wyborczego. Zarówno w przypadku wyborów samorządowych, jak i parlamentarnych tylko mniejszość niemiecka zdecydowała się na wystawienie kandydatów ze swego komitetu. Kandydaci, należący do pozostałych mniejszości oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, startowali z list ogólnokrajowych partii politycznych i lokalnych komitetów wyborczych. Część z nich startowała z oficjalnym poparciem organizacji społeczno-kulturalnych poszczególnych mniejszości. Mandat poselski uzyskał tylko 1 kandydat z KWW Mniejszość Niemiecka.</p> <p>Według danych MSWiA po wyborach samorządowych przedstawiciele mniejszości znaleźli się w sejmikach czterech województw, zyskali mandaty także w dziewiętnastu powiatach z terenu sześciu województw. Wskazuje się także na ponad czterdziestu przedstawicieli mniejszości, którzy zostali wójtami i burmistrzami i ponad czterystu pięćdziesięciu, którzy zasiedli w radach miast i gmin 10 województw (lubuskiego, małopolskiego, opolskiego, podlaskiego, podkarpackiego, pomorskiego, opolskiego, śląskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego)</p>	Brak posłów wywodzących się z mniejszości narodowych. Po wyborach samorządowych z 2014 roku brak przedstawicieli mniejszości w sejmiku województwa, w niektórych radach miast i gmin zasiadają osoby związane z mniejszościami narodowymi, np. w Radzie Miasta Biały Bór, Radzie Miasta Wałcz
Prawo wyznawania i praktykowania swojej religii	Wolność sumienia i wyznania znajduje m.in. zabezpieczenie w ustawie z 17 maja 1989 roku o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. W Polsce 15 kościołów i związków wyznaniowych działa na podstawie odrębnych ustaw, 165 kościołów i związków wyznaniowych oraz 5 związków o charakterze „dachowym” (federalnym) jest wpisanych do rejestru prowadzonego przez MSWiA	Na terenie województwa znajduje się m.in. 12 parafii Kościoła greckokatolickiego obrządku bizantyjsko-ukraińskiego (Białogard, Insko, Kołobrzeg, Koszalin, Płoty, Sławno, Stargard, Szczecin, Szczecinek, Świdwin, Trzebiatów, Wałcz), 10 parafii Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Barlinek, Bobolice, Gryfice, Koszalin, Łobez, Stargard, Szczecin, Szczecinek, Trzebiatów, Wałcz), 2 parafie Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego (Koszalin, Szczecin) i Gmina Żydowska w Szczecinie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Janusz (2011), Mieczkowski (2005), Nijakowski (2005), *Oświata* (2016), *Piąty* (2015), Syrnyk (2012).

Bibliografia

- Janusz, G. (2011). *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Łodziński, S. (2015). Przed ustawą o mniejszościach. Charakter instytucjonalizacji praw osób należących do mniejszości narodowych po 1989 roku a ustawa o mniejszościach z 2005 roku. W: A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak (red.), *Między lękiem a nadzieją. Dziesięć lat funkcjonowania ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (2005-2015)* (s. 25–38). Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Mieczkowski, J. (2005). Mniejszości narodowe w perspektywie zachodniego pogranicza – przypadek zachodniopomorski. W: L.M. Nijakowski (red.), *Polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych i etnicznych* (s. 189–212). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Nijakowski, L.M. (2005). Standardy i problemy polityki państwa wobec mniejszości narodowych i etnicznych w zakresie tzw. religii etnicznych. W: L.M. Nijakowski (red.), *Polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych i etnicznych* (s. 105–107; 144–147). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2015/2016* (2016). Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Piąty raport dotyczący sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w Rzeczypospolitej Polskiej* (2015). Warszawa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.
- Syrnyk, M. (2012). Nauczanie języka ukraińskiego w województwie zachodniopomorskim – stan, osiągnięcia, problemy. W: M. Giedrojc, D. Kowalewska, M. Mieczkowska (red.), *Mobilizacja i etniczność. Procesy mobilizacji mniejszości narodowych i etnicznych w województwie zachodniopomorskim na tle doświadczeń grup narodowościowych w innych regionach* (s. 219–231). Szczecin: Zapol.

Cytowanie

- Mieczkowski, J. (2017). Implikacje realizacji zasad ochrony praw mniejszości w wymiarze krajowym i regionalnym (zachodniopomorskim). *Acta Politica Polonica*, 4 (42), 117–123. DOI: 10.18276/ap.2017.42-10.

