Kamil Glinka¹

Polityczne konsekwencje zmiany formuły wyborczej i wprowadzenia ograniczeń w kandydowaniu – przypadek wyborów do rad dużych i średnich miast województwa dolnośląskiego z lat 2014 i 2018

Słowa kluczowe: rywalizacja polityczna, rada miejska, formuła wyborcza, kandydowanie, Dolny Śląsk

Keywords: political rivalry, city council, electoral formula, candidacy, Lower Silesia

Streszczenie

Głównym celem artykułu jest analiza zależności pomiędzy strukturą rywalizacji politycznej a rozwiązaniami przyjętymi na mocy nowelizacji Kodeksu wyborczego z 2018 r. Wykorzystanie kilku metod badawczych (analizy systemowej, analizy treści, analizy porównawczej, metody indeksowania) służy testowaniu hipotezy, zgodnie z którą zmiana struktury rywalizacji politycznej na poziomie rad dużych i średnich miast województwa dolnośląskiego obserwowana w 2018 r. jest konsekwencją: (1) wprowadzenia nowej formuły wyborczej, tj. proporcjonalnego systemu przeliczania głosów na mandaty w miastach niebędących miastami na prawach powiatu oraz (2) ustanowienia obostrzeń związanych z kandydowaniem do organów władzy uchwałodawczej. Wieloczynnikowa analiza rezultatów samorządowych elekcji z 2014 r. i 2018 r. umożliwia zobrazowanie rzeczywistego zakresu zmian.

¹ ORCID ID: 0000-0002-4983-9697, doktor, Instytut Politologii, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Wrocławski. E-mail: kamil.glinka2@uwr.edu.pl.

Abstract**The political consequences of changing the election formula and restrictions on standing for elections – the case of the elections to councils of large and medium-sized cities in the Lower Silesian Voivodship in 2014 and 2018**

The main aim of the article is to analyze the relationship between the structure of political rivalry and the solutions adopted under the amendment to the Electoral Code of 2018. The author uses several research methods (system analysis, content analysis, comparative analysis, indexing methods) in order to test the hypothesis according to which the change in the structure of political rivalry in the large and medium-sized cities in the Lower Silesia Voivodship observed in 2018 is a consequence of: (1) the change in the current election formula, i.e. the introduction of a proportional electoral system in cities that are not cities with powiat rights, and (2) restrictions related to standing for election to legislative authority. The multifactorial analysis of the results of local government elections illustrates the actual scope of changes in the structure of political rivalry.

I.

Rywalizacja o poparcie wyborców wyrażane w cyklicznym akcie głosowania, traktowana jako istota systemu demokracji przedstawicielskiej², zasadza się na ściśle określonych, zdefiniowanych przez ustawodawcę regułach. Dzieje się tak niezależnie od tego, czy mowa o rywalizacji na poziomie centralnym (krajowym), regionalnym, czy też lokalnym. Szczególne miejsce w studiach nad organizacją wyborów w Polsce – ich uwarunkowaniami, przebiegiem i rezultatami – zajmuje ten ostatni poziom. Istotną, choć zapewne nie jedyłą przyczyną owego wzmożonego zainteresowania „lokalnością” jest szeroko komentowana i analizowana ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (zwana da-

² Zob. J.E. Olivier, S.E. Ha, Z. Callen, *Local Elections and the Politics of the Small-Scale Democracy*, Princeton-Oxford 2012; E.B. Sharp, *Political Participation in Cities*, [w:] *Cities, Politics, and Policy. A Comparative Analysis*, ed. J.P. Pelissero, Washington, s. 68–96.

lej: ustawą³. Warto zauważyć, że ustawa nowelizuje przepisy⁴, które dotyczą nie tylko samej ordynacji wyborczej⁵. Wprowadzone na jej mocy rozwiązania mają zdecydowanie głębszy, systemowy charakter, o czym świadczy, m.in.: wydłużenie kadencji organów samorządowych z 4 do 5 lat.

Ostatnie wybory samorządowe – chodzi tu o głosowanie z 21 października (I tura) oraz 4 listopada 2018 r. (II tura) – były pierwszymi, jakie przeprowadzono w oparciu o nową ordynację, tj. przepisy znowelizowanej ustawy z 11 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (zwanej dalej: Kodeksem wyborczym). Pewnego rodzaju „bezprecedensowość” wdrażanych rozwiązań prowokuje pytanie o ich konsekwencje dla kształtowania układu sił (relacji) pomiędzy uczestnikami lokalnej rywalizacji politycznej⁶.

Głównym celem artykułu jest analiza zależności pomiędzy strukturą rywalizacji politycznej a rozwiązaniami przyjętymi na mocy znowelizowanego Kodeksu wyborczego⁷. Na jego potrzeby formułuje się następującą hipotezę: zmiana struktury rywalizacji politycznej na poziomie rad dużych i średnich miast województwa dolnośląskiego obserwowana w 2018 r. jest konsekwencją określonych zmian ordynacji wyborczej⁸. Po pierwsze, podkreślenia wyma-

³ Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130, 1349).

⁴ Chodzi o nowelizację sześciu aktów prawnych, zob. *Akty zmienione*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180000130> (5.06.2020).

⁵ Ileż to mówią o ordynacji wyborczej, autor artykułu przywołuje taki akt normatywny, który spełnia kryteria zdefiniowane przez Andrzeja Antoszewskiego, zob. idem, *Ordynacja wyborcza*, [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004, s. 277–279.

⁶ Na temat znaczenia ordynacji wyborczej patrz: J. Flis, *Polityczne konsekwencje ordynacji wyborczej na przykładzie Małopolski*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 47–70.

⁷ Poprzez rywalizację polityczną rozumie się, za Andrzejem Antoszewskim, „proces kooperacji partii politycznych w grze o władzę, rozgrywający się na arenie wyborczej oraz na arenie parlamentarno-gabinetowej”. W omawianym przypadku – mowa o wyborach do rad miejskich – struktura rywalizacji politycznej jest odzwierciedleniem układu sił pomiędzy komitetami wyborczymi, A. Antoszewski, *Rywalizacja polityczna*, [w:] *Leksykon...*, s. 395–396.

⁸ Nie oznacza to oczywiście, że autor nie dostrzega i nie sygnalizuje znaczenia innych zmian – warto wspomnieć choćby o okręgach wyborczych i przeniesieniu uprawnień do wyznaczania ich granic. Na temat wszystkich założeń nowelizacji patrz: B. Michalak, *Zmiany przepisów Kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi w 2018 r.*, „Atheaneum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, vol. 58; M. Onasz, M. Klonowski, *Wybrane zmiany w systemie*

ga wprowadzenie proporcjonalnego systemu przeliczania głosów na mandaty w miastach, które, licząc więcej niż 20 tysięcy mieszkańców, nie są równocześnie miastami na prawach powiatu (zmiana formuły wyborczej)⁹. Po drugie, uwagę zwracają obostrzenia związane z „obecnością” kandydatów na burmistrzów/prezydentów miast na listach wyborczych do organów uchwałodawczych (ograniczenie strategii „podwójnej obecności”)¹⁰.

Hipotezie towarzyszą następujące pytania badawcze: jaki jest rzeczywisty (realny) zakres zmian struktury rywalizacji politycznej?, czy, a jeśli tak, to jakie tendencje w zakresie zmian owej struktury udaje się zaobserwować i uchwycić?

Zgodnie z przyjmowanym założeniem, zmiana struktury rywalizacji politycznej „dotyka”¹¹:

1. przewagi zwycięskiego komitetu wyborczego nad głównym rywalem;

wyborczym organów jednostek samorządu terytorialnego wynikające z ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych – wstępna ocena, „Studia Lokalne i Regionalne” 2018, nr 2 (72).

⁹ Art. 416 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.). Zmiana formuły wyborczej wiąże się z wykorzystaniem metody d’Hondta, co prowadzi – inaczej niż ma to miejsce w przypadku Sainte-Lague’a i zmodyfikowanej Sainte-Lague’a – do wyraźnej deformacji wyniku wyborczego, tj. uprzywilejowania dużych komitetów, R. Herbut, *System wyborczy*, [w:] *Leksykon...*, s. 442.

¹⁰ Strategia „podwójnej obecności” na listach wyborczych jest istotnym, choć często pomijanym predyktorem zmian zachodzących na poziomie struktury rywalizacji politycznej. Jej istota sprowadza się do tego, że kandydat ubiegający się o funkcję wójta/burmistrza/prezydenta uczestniczy równocześnie w walce o mandat radnego, niejako „zabezpieczając” swoją powyborczą przyszłość, lub też podejmując próbę „zwiększenia” liczby głosów oddanych na listę (co tłumaczy wykorzystanie określenia „strategia”). O ile w 2014 r. pretendenci do funkcji wójta/burmistrza/prezydenta mogli bez przeszkód kandydować do rady miasta, rady powiatu, sejmiku województwa, o tyle nowelizacja Kodeksu wyborczego z 2018 r. poważnie ograniczyła (zawęziła) taką możliwość. Począwszy od 2018 r., pretendent do funkcji wójta/burmistrza/prezydenta może ubiegać się o miejsce tylko w radzie miasta. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że w obu przypadkach – wyborów na wójta/burmistrza/prezydenta oraz wyborów do rady – obszarem kampanijnej aktywności musi być to samo miasto, art. 472 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.

¹¹ Na temat struktury rywalizacji politycznej w najważniejszych dolnośląskich miastach w latach 2002–2014, w tym na temat indeksów (Ir, Ielp, Ip, Ia), które leżą u podstaw operacjonalizacji hipotezy artykułu, patrz: K. Glinka, *Polityka miejska w marketingu prezydentów największych miast Dolnego Śląska*, Toruń 2020, s. 142–161, 177–178, 181 oraz liczne pozycje wymienione w przypisach nr 18 i 19.

2. liczby relewantnych uczestników walki o władzę;
3. stopnia, w jakim wyniki wyborów (układ mandatów w radzie) odzwierciedlają preferencje głosujących;
4. pozycji („stanu posiadania”) zwycięskiego komitetu wyborczego w radzie;
5. strategii „podwójnej obecności” na listach wyborczych wdrażanej przez kandydatów na burmistrzów/prezydentów miast.

Testowaniu hipotezy służy wykorzystanie – w odniesieniu do punktów 1–4 – następujących indeksów: rywalizacyjności (Ir), efektywnej liczby partii (Ielp), proporcjonalności (Ip) oraz agregacji (Ia). Konstrukcja owych mierników opiera się na danych Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) z lat 2014 i 2018. Równie istotną rolę – w przypadku punktu 5 – odgrywa zestawienie list wyborczych do rad.

Przykład dużych i średnich miast województwa dolnośląskiego¹² jest o tyle interesujący, że pozwala na zilustrowanie różnic pomiędzy strukturą rywalizacji politycznej w miastach na prawach powiatu (cztery przypadki) a strukturą rywalizacji politycznej w miastach niedysponujących tzw. statusem grodzkim, choć zamieszkanych przez więcej niż 20 tysięcy osób (piętnaście przypadków).

Katalog wykorzystywanych metod badawczych obejmuje, obok wspomnianej metody indeksowania i analizy danych zastanych, analizę systemową oraz analizę treści aktów prawnych, przede wszystkim ustaw „dotykających” problematyki wyborczej i ustrojowej¹³. Równie znaczącą okazuje się być komparatystyka badanych przypadków, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę fakt, że przedmiotem prezentowanych rozważań są dwie elekcje¹⁴.

¹² Miasto średnie liczy od 20 do 100 tys., a duże – powyżej 100 tys. mieszkańców, GUS, *Miasta w liczbach 2016*, Warszawa 2018.

¹³ Zob. D. Easton, *An Approach to the Analysis of Political Systems*, „World Politics” 1957, vol. 9, iss. 3, s. 383–400; G.A. Bowen, *Document Analysis as a Qualitative Research Method*, „Qualitative Research Journal” 2009, vol. 9, No. 2, s. 27–40.

¹⁴ Zob. D. Della Porta, *Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research*, [w:] *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, ed. D. Della Porta, M. Keating, Cambridge 2008, s. 199–202. Zestawienie dwóch elekcji nie realizuje postulatu Giovenniego Sartoriego, zgodnie z którym analiza dynamiki rywalizacji politycznej powinna uwzględniać co najmniej trzy kolejne głosowania. W tym sensie, prezentowane spostrzeżenia należy traktować z pewną dozą ostrożności oraz oczekiwać ich rozwinięcia w perspektywie

II.

Zgodnie z przyjętym założeniem, analiza struktury rywalizacji politycznej w miastach województwa dolnośląskiego obejmuje dwa, roboczo wyodrębnione, poziomy. Pierwszy koncentruje się na wskazaniach indeksów: rywalizacyjności (Ir), efektywnej liczby partii (Ielp), proporcjonalności (Ip) oraz agregacji (Ia). Dobór indeksów jest nieprzypadkowy. Każdy z nich ilustruje pewien określony wymiar walki o władzę prowadzonej na poziomie miejskiej legislatury. Umożliwia zatem uchwycenie „meandrów” kształtowania się aktualnego układu relacji pomiędzy aktorami lokalnymi¹⁵.

Indeks rywalizacyjności (Ir) pozwala na zobrazowanie przewagi zwycięskiego komitetu wyborczego nad jego największym (najpoważniejszym) konkurentem. Jak twierdzi Marzena Cichosz, wartość Ir obrazuje stosunek odsetka głosów otrzymanych przez zwycięski (pierwszy) komitet wyborczy i odsetka głosów otrzymanych przez kolejny (drugi) komitet¹⁶.

Potencjał eksplanacyjny indeksu efektywnej liczby partii (Ielp), mierzonego wzorem Markku Laakso i Reina Taagepera, wynika z ustalenia liczby uczestników rywalizacji, w oparciu o wzór:

kolejnych wyborów samorządowych. Z drugiej strony, zmiany ordynacji dokonane po 1989 r. sprawiają, że zestawienie wszystkich dotychczasowych elekcji mogłoby okazać się w pewnym sensie „niemiarodajne”. Decyduje o tym odmienny potencjał demograficzny dziewiętnastu badanych miast. W 1990 r. i 1994 r. wybory większościowe (w okręgach jednomandatowych) przeprowadzono w gminach liczących nie więcej niż 40 tysięcy mieszkańców. Począwszy od 1998 r., próg ten został obniżony do 20 tysięcy osób (przy równoczesnej modyfikacji rozmiaru okręgu wyborczego). W 2011 r. wprowadzono z kolei zasadę, zgodnie z którą ordynacja większościowa obowiązywała we wszystkich gminach niebędących miastami na prawach powiatu, zob. Z. Nwokora, R. Pelizzo, *Measuring Party System Change: A Systems Perspective*, „Political Studies” 2017, iss. 66, s. 105.

¹⁵ Przyjmuje się, że określenia „aktor”, „podmiot” i „uczestnik” mogą być stosowane wymiennie. Potencjał eksplanacyjny indeksów został szczegółowo omówiony w innej publikacji, zob.: K. Glinka, op.cit., s. 142–161, 177–178, 181. Choć charakterystyka indeksów zaprezentowana w niniejszym artykule opiera się na omówieniu zawartym we wspomnianej publikacji, to ma ona okrojony charakter – sygnalizuje zatem jedynie najważniejsze elementy.

¹⁶ Warto dodać, że wraz ze wzrostem wartości Ir powiększa się przewaga zwycięskiego komitetu wyborczego, M. Cichosz, *Wrocławska scena polityczna przed wyborami 2010 r.*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 20, s. 190; *Gra o regiony. Wybory do sejmików województw w 2010 r.*, red. A. Alberski, M. Cichosz, K. Kobielska, Wrocław 2013, s. 11.

$$ELP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

n = liczba startujących i/lub reprezentowanych komitetów, p = ujęty w formie liczbowej odsetek głosów i/lub mandatów zdobytych przez komitet;

Σ = suma głosów i/lub mandatów uzyskanych przez wszystkie komitety. Wzrost wartości $Ielp$ wiąże się ze wzrostem liczby relewantnych uczestników walki o władzę¹⁷.

Zgodnie z propozycją Johna Loosemore'a i Victora J. Handby'ego indeks proporcjonalności (I_p) obrazuje stopień, w jaki rozkład mandatów spełnia oczekiwana głosujących związane z powyborczym układem sił politycznych w radzie. Wartość I_p obrazuje różnicę pomiędzy odsetkiem uzyskanych głosów (V) a odsetkiem uzyskanych mandatów (S), wg wzoru¹⁸:

$$P = 100 - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)$$

Ostatni wykorzystywany indeks – mowa o indeksie agregacji (I_a) Lawrence'a C. Mayera – wskazuje natomiast na realny „stan posiadania” największego komitetu (lidera) w miejskiej legislaturze. Wartość I_a stanowi iloraz odsetka mandatów zdobytych przez zwycięski komitet wyborczy oraz liczby komitetów, które uczestniczą w pracach rady¹⁹.

¹⁷ Wartość $Ielp$ odzwierciedla także realny układ „sił” pomiędzy owymi uczestnikami, np. $Ielp = 2,0$ oznacza, że dwa komitety wyborcze zdobywają równą liczbę miejsc w radzie (50%:50%), a $Ielp = 3,5$ występuje wówczas, gdy proporcja uzyskanych mandatów kształtuje się w następujący sposób: 45%: 20%: 15%: 10%: 10%, M. Laakso, R. Taagepera, „Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, „Comparative Political Studies” 1979, vol 12, iss. 1, s. 3–27; B. Michalak, Indeks efektywnej liczby partii, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, red. A. Sokała, B. Michalak, P. Uziębło, Warszawa 2013, s. 80.

¹⁸ Wskazanie na poziomie 100,00 oznacza, że rozkład mandatów w pełni realizuje preferencje głosujących, P. Grilli di Cortona, C. Manzi, A. Pennisi, F. Ricca, B. Simeone, *Evaluation and Optimization of Electoral Systems*, Philadelphia 1999, s. 45.

¹⁹ Wzrost wartości I_a wiąże się ze wzrostem „stanu posiadania” zwycięskiego komitetu, a zatem i występowaniem bardziej skoncentrowanego systemu partyjnego. Niższa wartość I_a przekłada się natomiast na frakcjonalizację tego systemu, R. Herbut, *Systemy partyjne*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2008, s. 219–222.

Drugi poziom analizy dotyczy aktywności wyborczej kandydatów na burmistrzów/prezydentów miast. Innymi słowy, koncentruje się na ustaleniu tego, czy, a jeśli tak, to jak wielu z nich wdraża strategię „podwójnej obecności” na listach wyborczych, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę ograniczenia wprowadzone przez ustawodawcę w 2018 r.

III.

Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 1, struktura rywalizacji politycznej w czterech największych dolnośląskich miastach ulega określonym zmianom²⁰. Elementem, który różnicuje badane przypadki jest potencjał związany z kreowaniem stabilnego, proprezydenckiego zaplecza w radzie. W przeciwieństwie do włodarzy Wrocławia, Wałbrzycha, i Jeleniej Góry popieranych przez Platformę Obywatelską (PO)²¹, prezydent Legnicy – Tadeusz Krzakowski stara się budować większość startując z własnym komitetem.

Choć skumulowana wartość Ir (1,83 w 2018 r. wobec 1,58 w 2014 r.) wskazuje na spadek poziomu rywalizacyjności wyborów, to biorąc pod uwagę wartości jednostkowe można zauważyć, że aż w połowie badanych przypadków (Wrocław i Legnica) poziom ten tak naprawdę nieznacznie wzrasta. O ile we Wrocławiu jest on rezultatem skrócenia „dystansu” pomiędzy zwycięską PO a Prawem

²⁰ Prezentowane rozważania nie uwzględniają ważkiego, choć – z punktu widzenia celów artykułu – pobocznego problemu aktywności partii politycznych w samorządzie terytorialnym. Na ten temat patrz: A. Gendźwiłł, T. Żółtak, *Ile partii w samorządzie? Partie sejmowe i listy lokalne w wyborach władz gmin w latach 2002–2018*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2020, nr 2 (80); E. Ganowicz, W. Opiola, *Specyfika partyjnej rywalizacji politycznej w wyborach do samorządu terytorialnego w roku 2014 na przykładzie województwa opolskiego*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 2; P. Swianiewicz, *Bezpartyjni radni w samorządach gminnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 11; A. Gendźwiłł, *Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla polityki lokalnej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010, nr 2 (40); K. Sobolewska-Myslik, *Partie polityczne na poziomie lokalnym*, [w:] *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, red. E. Ganowicz, L. Rubisz, Toruń 2008, s. 299–317. Struktura rywalizacji politycznej do rad miejskich Wrocławia, Wałbrzycha, Legnicy i Jeleniej Góry w 2014 r., a zatem i wskazania Ir, Ielp, Ip oraz Ia z tego roku, były przedmiotem rozważań autora prezentowanych w przywoływanej już publikacji, zob. K. Glinka, op.cit., 158–160, 177–178, 181.

²¹ Należy pamiętać, że w wyborach samorządowych z 2018 r. PO tworzyła jedną listę z Nowoczesną.

i Sprawiedliwością (PiS), o tyle w Legnicy stanowi pochodną stanu względnej „równowagi sił” pomiędzy KWW Tadeusza Krzakowskiego i PiS (które zyskują, odpowiednio, 28,12% i 27,68% oddanych głosów). Z drugiej strony, podkreślenia wyraźna dysproporcja pomiędzy rezultatem uzyskanym przez PO a poziomem poparcia dla PiS (na korzyść tej pierwszej) w Wałbrzychu i w Jeleniej Górze.

Podobnych, w pewnym sensie „symetrycznych” dysproporcji nie ujawnia analiza liczby relewantnych uczestników walki o władzę. Poza jednym przypadkiem (mowa o Wrocławiu) liczba owych uczestników zmniejsza się, co wskazuje na proces stopniowego „zamykania się” (koncentracji) lokalnych systemów partyjnych. Świadczy o tym uśredniona wartość Ielp na poziomie 2,46 w 2018 r. wobec 2,92 w 2014 r.

Wskazania trzeciego indeksu obrazują wyraźne różnice pomiędzy badanymi miastami, pomimo ogólnego (zagregowanego) wzrostu proporcjonalności wyborów (92,02 w 2018 r. wobec 91,81 w 2014 r.). Okazuje się, że o ile wrocławski i legnicki rozkład mandatów nie odzwierciedla preferencji głosujących w takim samym stopniu, jak miało to miejsce jeszcze cztery lata wcześniej, to rozkład wałbrzyski i jeleniogórski jest tym razem zdecydowanie „bliższy” oczekiwaniom wyborców. O różnicach decyduje odsetek głosów oddanych na komitety, które nie zyskują reprezentacji w radzie. O ile we Wrocławiu i Legnicy mowa o wyraźnym wzroście tego odsetka (z 17,19% na 24,27% i z 7,94% na 17,10%), o tyle w Wałbrzychu i Jeleniej Górze jest on zauważalnie mniejszy (spadek z 18,70% na 12,27% i z 21,69% na 10,12%)²².

Podkreślenia wymaga fakt, że powiększa się „stan posiadania” komitetu dominującego w radzie, na co wskazuje uśredniony wzrost Ia z 11,21 w 2014 r. do 19,39 w 2018 r. Wyjątkiem jest jedynie stolica Dolnego Śląska, gdzie indeks agregacji osiąga w 2018 r. wartość 11,49, podczas gdy jeszcze cztery lata wcześniej kształtował się na poziomie 14,19. Sytuacja ta stanowi pochodną wspomnianego już spadku poparcia dla wrocławskich struktur PO. Z drugiej strony, wyniki głosowań przeprowadzonych w pozostałych trzech miastach świadczą natomiast o umocnieniu pozycji dominujących sił politycznych. Bardzo wyraźnie zyskuje PO w Wałbrzychu (wzrost z 15 na 20 mandatów) i Jeleniej Górze (z 4 na 8) oraz KWW Tadeusza Krzakowskiego w Legnicy (z 4 na 9).

²² Szczególnie dotkliwą porażkę poniósł KWW Bezpartyjny Wrocław – uzyskując aż 7,85% głosów, nie zdobył ani jednego mandatu. W pozostałych miastach zaufaniem nie zostały obdarzone dwa (Legnica, Jelenia Góra) lub cztery komitety (Wałbrzych).

Tabela 1. Struktura rywalizacji politycznej w wyborach do rad wg wskaźników indeksów (lata 2014 i 2018) – przypadek dużych i średnich miast województwa dolnośląskiego

Miasto	Status	Indeks							
		Ir		Ielp		Ip		Ia	
		2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018
Formuła wyborcza		FP	FP	FP	FP	FP	FP	FP	FP
Wrocław	Miasto na prawach powiatu	1,39	1,32	2,17	2,70	91,41	87,96	14,19	11,49
Wałbrzych		2,44	3,20	2,23	1,47	90,65	93,89	15,00	40,00
Legnica		1,21	1,01	3,57	3,03	96,03	91,45	6,96	13,04
Jelenia Góra		1,27	1,79	3,70	2,63	89,16	94,94	8,70	13,04
Średnia wartość indeksu		1,58	1,83	2,92	2,46	91,81	92,02	11,21	19,39
Formuła wyborcza		FW	FP	FW	FP	FW	FP	FW	FP
Lubin	Miasto niedysponujące statusem miasta na prawach powiatu	2,55	1,37	1,09	2,33	78,19	92,60	47,83	18,84
Głogów		1,16	1,15	2,33	2,78	89,37	100,00	12,17	14,49
Świdnica		1,04	1,07	5,88	5,56	91,70	94,98	2,90	6,08
Bolesławiec		1,62	1,74	2,04	3,13	89,59	97,54	16,67	7,83
Oleśnica		1,02	1,41	2,78	1,92	89,70	91,62	13,10	30,95
Dzierżoniów		1,03	1,79	2,63	3,34	94,67	96,69	10,48	17,46
Oława		1,04	1,35	2,78	2,86	94,88	94,65	13,10	14,28
Zgorzelec		1,90	2,22	1,85	1,79	88,51	100,00	17,86	23,81
Bielawa		1,07	1,24	2,78	4,17	91,09	91,94	11,90	6,67
Kłodzko		1,06	4,00	2,94	2,63	83,44	87,22	7,94	19,05
Jawor		1,12	1,38	2,86	3,45	99,43	97,28	10,48	17,46
Świebodzice		1,92	1,79	1,85	2,94	93,92	100,00	23,81	11,90
Polkowice		3,17	1,14	1,23	2,86	81,95	97,99	30,16	14,29
Nowa Ruda		1,58	2,00	2,27	2,38	92,40	99,20	15,48	19,05
Lubań		1,24	1,98	2,94	2,00	92,50	96,05	10,48	28,57
Średnia wartość indeksu		1,50	1,71	2,55	2,94	90,09	95,85	16,29	16,72

Źródło: Opracowanie autora na podstawie: dane PKW. Skrótom „FW” oznaczono formułę większościową, a skrótom „FP” – formułę proporcjonalną. Kolor szary wskazuje na skrajne (szczególne) wartości indeksów.

Analiza danych zawartych w Tabeli 1 pozwala sądzić, że zmianie ulega także układ relacji pomiędzy aktorami, który operują w miastach niebędących miastami na prawach powiatu. Kluczową rolę odgrywa aktywność prezydentów/burmistrzów na polu konstruowania wielkości w radzie. Znamiennym przykładem jest tu przypadek Roberta Raczyńskiego w Lubinie. Kierowany przez niego komitet wyborczy zdobywa w 2014 r. wszystkie dwadzieścia trzy mandaty i całkowicie dominuje lokalną scenę polityczną. Cztery lata później jest to „tylko” trzynaście miejsc w radzie.

W porównaniu z 2014 r., obniżeniu ulega ogólny poziom rywalizacyjności wyborów. Świadczy o tym skumulowana wartość Ir (1,71 w 2018 r. wobec 1,50 w 2014 r.). Tylko w czterech przypadkach (Lubin, Głogów, Świebodzice i Polkowice) wskazanie Ir maleje, co przekłada się na spadek przewagi zwycięskiego komitetu wyborczego. Oprócz wspomnianego już Roberta Raczyńskiego, osłabieniu ulega pozycja KKW Rafaela Rokaszewicza (w Głogowie), KWW Bogdana Kozuchowicza (w Świebodzicach) oraz KW Stowarzyszenie Porozumienie dla Mieszkańców Polkowic (w Polkowicach). Co istotne, w dwóch przypadkach – mowa o Lubinie i Głogowie – słabsza pozycja stanowi konsekwencję wzrostu poparcia dla lokalnych struktur PiS. Przyczyną zmiany obserwowanej w pozostałych miastach wydaje się być natomiast aktywność tzw. komitetów bezpartyjnych (KWS Obywatelskie Świebodzice i KWW Lepsze Polkowice).

Warto zauważyć, że zwiększeniu ulega ogólna liczba relewantnych aktorów areny miejskiej. Potwierdza to uśrednione wskazanie Ielp na poziomie 2,94 (w 2014 r. Ielp było równe 2,55). Jest to zatem tendencja zupełnie odmienna do tej, jaką można obserwować w miastach na prawach powiatu (rozproszenie *versus* koncentracja lokalnego systemu partyjnego). Wyjątek stanowią jedynie Oleśnica, Zgorzelec i Lubań, gdzie reprezentację w radzie zyskują w 2018 r. zaledwie dwa (Oleśnica, Lubań) lub trzy komitety (Zgorzelec), wobec czterech lub pięciu w 2014 r.

Analiza danych zawartych w Tabeli 1 upoważnia do stwierdzenia, zgodnie z którym wybory samorządowe z 2018 r. cechują się większą proporcjonalnością, niż miało to miejsce cztery lata wcześniej. Wyłączwszy dwa miasta (mowa o niewielkim spadku Ip w Oławie i Jaworze) rozkład mandatów w radzie oddaje preferencje głosujących w stopniu nieporównywalnym z sytuacją w 2014 r. (uśredniony $I_p = 95,85$ w 2018 r. wobec uśrednionego $I_p =$

90,09 w 2014 r.). Stanowi to oczywiście „naturalną” konsekwencję zmiany formuły wyborczej. Szczególnego podkreślenia wymagają wybory w Głogowie i Świebodzicach. Charakterystyczna dla nich wartość I_p równa 100,00 udowadnia, że pełna realizacja oczekiwań mieszkańców uczestniczących w wyborach jest możliwa²³. Kluczem do wyborczego sukcesu jest w tym przypadku strategia wysuwania kandydatów w okręgach.

Wskazania ostatniego indeksu – chodzi o indeks agregacji – pokazują natomiast, że pozycja największego podmiotu reprezentowanego w radzie ulega umocnieniu. Skumulowana wartość I_a wzrasta o 0,43 i w 2018 r. wynosi 16,72. Nie zmienia to jednak faktu, że aż w pięciu miastach (Lubin, Bolesławiec, Bielawa, Świebodzice, Polkowice) „stan posiadania” najliczniej reprezentowanego komitetu wyborczego okazuje się być zauważalnie mniejszy. Najpoważniejszy spadek I_a (z 47,83 na 18,84) ma miejsce we wspomnianym już kilkakrotnie Lubinie, gdzie silnym konkurentem komitetu Rafała Raczyńskiego okazują się być PiS. Tracą również KWW Piotra Romana (w Bolesławcu), KWW Andrzeja Hordyja (w Bielawie), KWW Bogdana Kożuchowicza (w Świebodzicach) oraz KW Stowarzyszenie Porozumienie dla Mieszkańców Polkowic (w Polkowicach). Podkreślenia wymaga bezpartyjny charakter nie tylko słabnących komitetów, ale także tych, których pozycja ulega wzmocnieniu.

Drugi, sygnalizowany już wcześniej poziom analizy wiąże się z aktywnością kandydatów na burmistrzów/prezydentów miast. Jak wynika z danych zawartych w tabeli 2, chodzi o ich „obecność” na listach wyborczych do organów uchwałodawczych.

W wyraźny sposób wzrasta średni odsetek aktorów, którzy ubiegają się równocześnie o dwie funkcje: prezydenta oraz radnego jednego (tego samego) miasta na prawach powiatu. O ile w 2014 r. kształtuje się on na poziomie 48% wszystkich kandydatów, o tyle cztery lata później wynosi już 79%. Największy procentowy wzrost (aż o 36%) odzwierciedla sytuację panującą w Jeleniej Górze.

Jeszcze większe przeobrażenia struktury rywalizacji politycznej zostają uchwycone w miastach, które nie dysponują tzw. grodzkością. Okazuje się, że o ile w 2014 r. średni odsetek kandydatów ubiegających się równocześnie

²³ Chodzi o eliminację zjawiska nadreprezentacji i podreprezentacji komitetów wyborczych.

Tabela 2. Strategia „podwójnej obecności” na listach wyborczych do rad (lata 2014 i 2018) – przypadek dużych i średnich miast województwa dolnośląskiego

Miasto	Status	Kandydaci na prezydenta miasta kandydujący równocześnie do rady w tym samym mieście/wszyscy kandydaci na prezydenta miasta			
		2014		2018	
Ordynacja wyborcza		OP		OP	
Wrocław	Miasto na prawach powiatu	5	10	7	10
Wałbrzych		2	5	3	4
Legnica		3	5	5	5
Jelenia Góra		4	9	4	5
Średnia liczba kandydatów		3,5	7,25	4,75	6
Średni odsetek kandydatów		48%	100%	79%	100%
Ordynacja wyborcza		OW		OP	
Lubin	Miasto niedysponujące statusem miasta na prawach powiatu	1	5	5	6
Głogów		0	3	2	3
Świdnica		2	7	5	5
Bolesławiec		1	5	2	4
Oleśnica		3	5	3	3
Dzierżoniów		0	3	3	3
Oława		3	6	4	4
Zgorzelec		0	5	3	3
Bielawa		0	3	5	5
Kłodzko		3	8	6	6
Jawor		2	5	3	3
Świebodzice		0	4	3	3
Polkowice		1	5	2	4
Nowa Ruda		0	4	1	3
Lubań		1	5	3	3
Średnia liczba kandydatów		1,13	4,87	3,33	3,87
Średni odsetek kandydatów		23%	100%	86%	100%

Źródło: Opracowanie własne autora na podstawie: dane PKW. Skrótom „OW” oznaczono ordynację większościową, a skrótom „OP” – ordynację proporcjonalną. Kolor szary wskazuje na skrajne (szczególne) wartości liczbowe.

o funkcję burmistrza/prezydenta oraz radnego tego samego miasta wynosi zaledwie 23%, o tyle już w 2018 r. kształtuje się na poziomie 86%. Różnica pomiędzy elekcjami jest zatem wyraźna (aż 63%). Analizując wartości jednostkowe można zauważyć, że zdecydowanie największy procentowy wzrost (o 100%) odzwierciedla sytuację panującą w Dzierżoniowie, Zgorzelcu, Bielawie i Świebodzicach.

Co symptomatyczne, wzrost liczby „podwójnych kandydatów” charakteryzuje absolutnie wszystkie badane miasta (zob. Tabela 2). Kandydaci na burmistrzów/prezydentów pełnią zatem rolę „lokomotyw” windujących notowania startujących komitetów.

IV.

Struktura rywalizacji politycznej na poziomie rad dziewiętnastu największych miast Dolnego Śląska ulega licznym zmianom, choć, jak zasygnalizowano to w artykule, nie dotyczą one w równym stopniu wszystkich badanych przypadków.

Biorąc pod uwagę, z jednej strony, obiektywne różnice pomiędzy badanymi miastami, a z drugiej strony, dwie analizowane modyfikacje Kodeksu wyborczego wprowadzone w 2018 r. można pokusić się o (ostrożne) stwierdzenie, że warunkują one zmianę struktury rywalizacji politycznej w postaci: (1) wzrostu relevantnych uczestników walki o władzę (2) podniesienia poziomu proporcjonalności wyborów oraz (3) zwiększenia „obecności” pretendentów do funkcji burmistrza/prezydenta na listach wyborczych do rad. W pierwszym (Ielp) i drugim (Ip) przypadku zmiany dotyczą tylko tych miast, które nie są miastami na prawach powiatu. W przypadku trzecim (strategia „podwójnej obecności”) dotyczą one wszystkich dziewiętnastu jednostek samorządu terytorialnego. Nie sposób natomiast przesądzać o tym, że to wspomniane zmiany determinują wzrost przewagi zwycięskiego komitetu nad głównym konkurentem (Ir), czy też przekładają się na zwiększenie „stanu posiadania” najsilniejszego komitetu w radzie (Ia). W tym sensie, hipoteza może być potwierdzona zaledwie częściowo.

Jak udowodniono, uśredniony poziom rywalizacyjności wyborów maleje (co oznacza, że rośnie przewaga zwycięskich komitetów). Niemniej jednak,

wzrost I_r osiąga podobną (zbliżoną) wartość, niezależnie od tego, czy dochodzi do zmiany formuły wyborczej (wzrost o 0,21 w miastach pozbawionych tzw. grodzkości), czy też nie (wzrost o 0,26 w miastach na prawach powiatu). Co więcej, podniesienie poziomu koncentracji systemu partyjnego (I_a) w miastach pozbawionych „grodzkości” okazuje się być na tyle nieznaczne (zaledwie 0,43), że różnica pomiędzy „stanem posiadania” dominującego komitetu w 2014 r. i w 2018 r. odgrywa tak naprawdę marginalną rolę.

Weryfikacja hipotezy pozwala na sformułowanie co najmniej trzech wniosków.

Po pierwsze, zmiana formuły wyborczej wydaje się przesądzać o „trwałym” podniesieniu poziomu proporcjonalności wyborów. Mając na uwadze skalę owego wzrostu (zwiększenie wartości I_p o 5,67) można przypuszczać, że również w kolejnych wyborach wskazania I_p nie wrócą do poziomu obserwowanego w 2014 r.

Analizując wartości I_p , można pokusić się o stwierdzenie, że elementem przemawiającym na korzyść modyfikacji systemu przeliczania głosów na mandaty jest stopień, w jakim dystrybucja miejsc w radzie odzwierciedla preferencje wyborców. W zestawieniu z formułą większościową, system proporcjonalny minimalizuje ryzyko pojawienia się sytuacji, w której znaczna, bo nawet kilkudziesięcioprocentowa grupa wyborców nie jest tak naprawdę reprezentowana. Odrębną kwestią pozostaje pytanie o deformację wyników wyborczych w sytuacji, w której zmianie formuły towarzyszyłoby równoczesne wykorzystanie metody Sainte-Lague’a. Jak zasygnalizowano to we wcześniejszej części artykułu, metoda d’Hondta faworyzuje większe komitety wyborcze.

Z drugiej strony, mając na uwadze istotę formuły większościowej, można przyjąć, że jej ewidentną zaletą jest pewnego rodzaju „klarowność” (zero-jedynkowość) wyborczych rozstrzygnięć – jasny podział na rządzących i opozycję. Co więcej, warto zwrócić uwagę na „indywidualizację wyniku rywalizacji”, która, zdaniem J. Flisa i D. Stolickiego, daje głosującym złudne poczucie, że oceniają samego kandydata²⁴. Nie bez znaczenia wydaje się być też pozytywny stosunek opinii publicznej do idei tzw. JOW-ów²⁵. Elementem przytaczanym przez adversarzy systemu większościowego jest z kolei jego „nieczu-

²⁴ J. Flis, D. Stolnicki, *JOW-y w gminach. Lokalne partie władzy a nowe reguły rywalizacji*, „Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny” 2017, z. 3, s. 254–255.

²⁵ Zob. M. Onasz, M. Klonowski, op.cit., s. 107.

łość” na takie głosowania, w których rozkład głosów świadczy o relatywnie niewielkich różnicach poparcia dla poszczególnych kandydatów. Wymierną konsekwencją stosowania owej formuły mogą być również utrudnienia związane z uzyskaniem samodzielnej (a przez co i stabilnej) większości w radzie²⁶.

Po drugie, nie bez znaczenia pozostaje poszerzenie cezury czasowej badania o kolejne elekcje. W sytuacji, w której analizowane zmiany odnoszą się tylko do wyborów z 2014 r. i 2018 r., kwestia ta odgrywa kluczową rolę, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę weryfikację trafności (ostrożnie) formułowanych spostrzeżeń.

Po trzecie, w pewnym sensie „symetryczny” wzrost wartości *I_r* skłania ku refleksji nad innymi czynnikami, które mogą determinować zmianę struktury rywalizacji politycznej na poziomie rady. Kierunek dalszych, pogłębionych rozważań wydają się wyznaczać systemowe (ustrojowe) i funkcjonalne powiązania miejskiej legislatury i egzekutywy. Jak „sygnalizuje” to strategia „podwójnej obecności” wdrażana przez kandydatów na burmistrzów/prezydentów miast, powiązania te mają silny charakter i manifestują się również, a może i przede wszystkim, w tzw. okresie międzywyborczym, którego istotą jest sprawowanie władzy.

Literatura

- Antoszewski A. *Rywalizacja polityczna*, [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004.
- Antoszewski A., *Ordynacja wyborcza*, [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004.
- Bowen G.A., *Document Analysis as a Qualitative Research Method*, „Qualitative Research Journal” 2009, vol. 9, No. 2.
- Cichosz M., *Wrocławska scena polityczna przed wyborami 2010 r.*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 20.
- Della Porta D., *Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research*, [w:] *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, ed. D. Della Porta, M. Keating, Cambridge 2008.
- Easton D., *An Approach to the Analysis of Political Systems*, „World Politics” 1957, vol. 9, iss. 3.

²⁶ Zob. K. Glinka, op.cit., s. 179–181, 183–186.

- Flis J., Stolnicki D., *JOW-y w gminach. Lokalne partie władzy a nowe reguły rywalizacji*, „Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny” 2017, z. 3.
- Flis J., *Polityczne konsekwencje ordynacji wyborczej na przykładzie Małopolski*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010.
- Ganowicz E., Opióła W., *Specyfika partyjnej rywalizacji politycznej w wyborach do samorządu terytorialnego w roku 2014 na przykładzie województwa opolskiego*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 2.
- Gendźwił A., Żółtak T., *Ile partii w samorządzie? Partie sejmowe i listy lokalne w wyborach władz gmin w latach 2002–2018*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2020, nr 2 (80).
- Gendźwił A., *Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla polityki lokalnej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010, nr 2 (40).
- Glinka K., *Polityka miejska w marketingu prezydentów największych miast Dolnego Śląska*, Toruń 2020.
- Gra o regiony. Wybory do sejmików województw w 2010 r.*, red. A. Alberski, M. Cichosz, K. Kobielska, Wrocław 2013.
- Grilli di Cortona, P., Manzi, C., Pennisi, A., Ricca, F., Simeone, B., *Evaluation and Optimization of Electoral Systems*, Philadelphia 1999.
- GUS, *Miasta w liczbach 2016*, Warszawa 2018.
- Herbut R., *Systemy partyjne*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2008.
- Herbut R., *Systemy wyborcze*, [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004.
- Laakso, M., Taagepera, T., „Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, „Comparative Political Studies”, 1979, vol 12, iss. 1.
- Michalak B., *Indeks efektywnej liczby partii*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, red. A. Sokała, B. Michalak, P. Uziębło, Warszawa 2013.
- Michalak B., *Zmiany przepisów Kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi w 2018 r.*, „Atheaneum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, vol. 58.
- Nwokora Z., Pelizzo R., *Measuring Party System Change: A Systems Perspective*, „Political Studies” 2017, iss. 66.
- Olivier J. E., Ha S.E., Callen Z., *Local Elections and the Politics of the Small-Scale Democracy*, Princeton-Oxford 2012.
- Onasz M., Klonowski M., *Wybrane zmiany w systemie wyborczym organów jednostek samorządu terytorialnego wynikające z ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych – wstępna ocena*, „Studia Lokalne i Regionalne” 2018, nr 2 (72).

- Sharp E.B., *Political Participation in Cities*, [w:] *Cities, Politics, and Policy. A Comparative Analysis*, red. J.P. Pelissero, Washington 2013.
- Sobolewska-Myślik K., *Partie polityczne na poziomie lokalnym*, [w:] *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, red. E. Ganowicz, L. Rubisz, Toruń 2008.
- Swianiewicz P., *Bezpartyjni radni w samorządach gminnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 11.