

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.		23	23
	do 80 tys.	36		
	do 100 tys.		40	25
do 200 tys.	45			
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. Odbędzie 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 większością.

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.