

Jarosław Flis¹ Katarzyna Lorenc²

Beneficjenci bilokacji. Uwarunkowania i konsekwencje jednoczesnych startów do dwóch jednostek samorządowych³

Słowa kluczowe: wybory samorządowe, kontaminacja, równoległe starty, bierne prawo wyborcze

Keywords: local elections, contamination, dual candidacy, passive voting rights

Streszczenie

Jednoczesny start w wyborach gminnej egzekutywy (wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) oraz organów samorządów wyższego szczebla (rad powiatowych i sejmików wojewódzkich) – nazwany przez nas „bilokacją” – został uniemożliwiony przez zmiany kodeksu wyborczego, uchwalone w 2018 r. Skala tego zjawiska, jak też i jego konsekwencje, nigdy wcześniej nie były poddane systematycznej analizie, choć pojawiło się ono już w 2002 r., wraz z bezpośrednimi wyborami gminnych włodarzy. Nasz artykuł pokazuje, kto – i z jakim skutkiem – wykorzystywał taką możliwość we wcześniejszych wyborach ze szczególnym uwzględnieniem 2014 r. Bilokacje okazały się praktyką powszechną,

¹ ORCID ID: 0000-0002-2492-3729, doktor habilitowany, Zakład Badań nad Media-tyzacją, Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Uniwersytet Jagielloński. E-mail: jaroslaw.flis@uj.edu.pl.

² ORCID ID: 0000-0002-7505-4842, magister, Zakład Dziennikarstwa i Komunikowania Międzynarodowego, Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. E-mail: katarzyna-lorenc@doctoral.uj.edu.pl.

³ Tekst powstał w ramach grantu NCN nr 2016/21/B/HSS/00437: Ścieżki sukcesu, drogi odwrotu – wzorce kariery wyborczej i cyrkulacji elit w polskim wielopoziomowym systemie rywalizacji wyborczej.

choć nie dominującą. Ich polityczne konsekwencje były znaczące, natomiast wzór przez nie tworzony był równie skomplikowany, co odległy od intuicyjnych wyobrażeń. Nasze analizy pokazują, że eliminacja takiej opcji nie oznaczała usunięcia znaczących patologii, natomiast mogła przyczynić się do negatywnych zjawisk widocznych w wyborach 2018 r.

Abstract

Bilocation beneficiaries. Conditions and consequences of dual candidacy to different local government units

Dual candidacy to the local executive (the commune head, the mayor, the city president) and higher levels of local legislative (county councils, provincial assemblies) – which we call „bilocation” – was prohibited by the amendments to the Electoral Code adopted in 2018. The scale of this phenomenon nor its consequences have never been subject to systematic analysis before, although it appeared as early as 2002, along with direct elections of mayors. Our paper shows who – and with what success – used this possibility in the previous elections, in particular in 2014. Bilocations turned out to be common, though not dominant practice. Their political ramifications were significant, yet the pattern they form – complex and far from intuitive. Our analysis shows that excluding such a possibility did not remedy existing pathologies but could have contributed to the negative phenomena visible in the 2018 elections.

✱

System wyborczy w wyborach samorządowych w Polsce należy do bardzo skomplikowanych, tego samego dnia odbywają się bowiem wybory gminnej legislatury oraz egzekutywy, jak również wybory do wyższych poziomów samorządów. Powoduje to, że istnieje możliwość kontaminacji (wpływu) jednych wyborów na drugie. Jedną z kluczowych kontrowersji w lokalnym systemie wyborczym jest możliwość równoległego kandydowania tej samej osoby na stanowisko wójarza gminy (wójta, burmistrza lub prezydenta) oraz do rad jednostek samorządu terytorialnego wyższych szczebli (rady powiatu lub sejmiku wojewódzkiego)⁴. Taka możliwość – nazwana przez nas „bilokacją” –

⁴ S.J. Jaworski, J. Zbieranek, *Art. 472, [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, S.J. Jaworski, J. Zbieranek, Warszawa 2018.

została w poprzednich wyborach samorządowych wyeliminowana modyfikacjami kodeksu wyborczego z 2018 r. Czy jednak była to decyzja słuszna i uzasadniona, a ustawodawca, chcąc osiągnąć bardziej sprawiedliwy system wyborczy, nie uzyskał równocześnie nieoczekiwanych negatywnych efektów, przeważających osiągnięte korzyści? W polskiej literaturze przedmiotu brakuje badań empirycznych, dotyczących tego zagadnienia. W niniejszym artykule odniesiemy się do istniejącej luki badawczej, przedstawiając wyniki badań ilościowych zjawiska bilokacji w wyborach samorządowych w Polsce. Celem artykułu jest odpowiedź na cztery główne pytania badawcze: 1) jak przedstawiała się sytuacja bilokacji w wyborach samorządowych w Polsce? 2) jaki wpływ bilokacja wywiera na wynik listy komitetu wyborczego? 3) jaki wpływ bilokacja wywiera na wynik samego kandydata? 4) jak duża jest skala zjawiska rezygnacji bilokujących kandydatów w razie otrzymania obu mandatów i zastępowania ich przez kolejną osobę z listy?

I.

Problem wzajemnego wpływu różnego rodzaju wyborów, odbywających się w podobnym lub tym samym czasie, zyskuje w ostatnim czasie na znaczeniu w naukach politycznych⁵. Zjawisko to, nazywane jest kontaminacją (ang. *contamination effect* lub *coattail effect*) i oznacza sytuację, w której partii, kandydaci lub wyborcy podejmują decyzję odnośnie jednego okręgu czy szczebla wyborów na podstawie nie tylko sytuacji politycznej i komunikacyjnej dotyczącej tego właśnie okręgu czy szczebla, ale także na podstawie sytuacji w innych, pozornie zupełnie niezależnych okręgach i na innych szczeblach⁶. W zagranicznej literaturze przedmiotu można wyróżnić dwa główne kierunki analiz zjawiska kontaminacji, na których skupimy się w dalszej części

⁵ E.S. Herron, M. Nishikawa, *Contamination effects and the number of parties in mixed-supposition electoral systems*, „Electoral Studies” 2001, nr 20(1), s. 63–86; K.E. Cox, L.J. Schoppa, *Interaction effects in mixed-member electoral systems: theory and evidence from Germany, Japan, and Italy*, „Comparative Political Studies” 2002, nr 35(9), s. 1027–1053; K. Bawn, M.F. Thies, *A comparative theory of electoral incentives: representing the unorganized under PR, plurality and mixed-member electoral systems*, „Journal of Theoretical Politics” 2003, nr 15(1), s. 5–32.

⁶ M. Guinjoan, *Parties, elections and electoral contests: Competition and contamination effects*, Farnham 2014, s. 19.

artykułu: 1) wpływ pomiędzy wyborami prezydenckimi a parlamentarnymi (w Stanach Zjednoczonych nazywany *coattail effect*) – który może pomóc w interpretacji wpływu wyborów na pojedyncze, eksponowane i dysponujące znaczną władzą stanowisko, jakim jest wóldarz gminy, na wybory do organu kolegialnego, w którym często zasiadają przedstawiciele partii politycznych, wystawiających również kandydata w wyborach wóldarzy gmin; a także 2) wzajemny wpływ różnych poziomów wyborów w systemach mieszanych – w których część kandydatów wybierana jest w jednomandatowych okręgach wyborczych (JOW), podobnie jak wóldarze, a część w wyborach proporcjonalnych, podobnie jak rady powiatów i sejmików.

Kontaminacja w wyborach prezydenckich po raz pierwszy opisana została w latach 50. XX w. w Stanach Zjednoczonych, gdzie dostrzeżono związek pomiędzy wynikiem wyborów prezydenckich oraz parlamentarnych⁷. Analiza licznych wyścigów wyborczych pokazała, że w roku, w którym wybierano parlamentarzystów oraz prezydenta, partia zwycięzcy w wyborach głowy państwa mogła cieszyć się także zwiększonym poparciem w wyborach parlamentarnych⁸, podczas gdy w trakcie wyborów w połowie kadencji prezydenta efekt ten zanikał, a nawet zmieniał kierunek⁹. Według obliczeń Campbella wzrost poparcia dla prezydenta o jeden punkt procentowy przekłada się na dodatkowe trzy do czterech miejsc w Kongresie¹⁰. Natomiast zdaniem Flemminga *coattail effect* wynosił średnio 14 miejsc w Izbie Reprezentantów, czyli nieco mniej niż 4 punkty procentowe¹¹. Dominująca w literaturze przedmiotu teoria na temat przyczyn tego zjawiska odwołuje się do stosowania przez wyborców heurystyk poznawczych – jeżeli wyborcy popierają kandydata na prezydenta, to, kierując się oszczędnością poznawczą, prawdopodobnie zagłosują oni także na kandydata do parlamentu, należącego do tej samej partii. Przyczyną takiego zachowania jest przeniesienie sympatii i po-

⁷ M. Guinjoan, op.cit., s. 20.

⁸ J.A. Ferejohn, R.L. Calvert, *Presidential coattails in historical perspective*, „American Journal of Political Science” 1984, nr 28(1), s. 127–146.

⁹ J.E. Campbell, *The presidential surge and its midterm decline in congressional elections, 1868–1988*, „The Journal of Politics” 1991, nr 53(2), s. 477–487.

¹⁰ J.E. Campbell, *Predicting seat gains from presidential coattails*, „American Journal of Political Science” 1986, nr 30(1), s. 165–183.

¹¹ G.N. Flemming, *Presidential coattails in open-seat elections*, „Legislative Studies Quarterly” 1995, nr 20(2), s. 197–211.

zytywnej oceny kandydata w wyborach prezydenckich na całą partię, którą on reprezentuje oraz chęć utrzymania spójności swoich przekonań i decyzji¹².

Za sytuację podobną do opisaną wyżej, dotyczącą eksponowanego kandydata w wyborach na wóldarza i jego wpływu na popularność reprezentowanej przez niego partii, należy uznać bilokację. Możemy zatem zakładać, że będzie istniał pozytywny wpływ obecności kandydata na wóldarza na wynik uzyskany przez listę komitetu wyborczego reprezentowanej przez niego partii. Spodziewany efekt może być tu jednak większy niż w przypadku amerykańskiego *coattail effect*, ponieważ przypadek polskich wyborów samorządowych dotyczy nie różnych kandydatów, ale tych samych osób, kandydujących równocześnie, co może powodować dwojaką przewagę wyborczą: finansową (równoczesne kandydowanie zarówno na wóldarza jak i radnego pozwala na wykorzystanie dodatkowych limitów wydatków na agitację wyborczą) oraz komunikacyjną (zwiększona ekspozycja kandydata, zaproszenia do udziału w debatach przedwyborczych)¹³.

Drugi przypadek kontaminacji dotyczy mieszanych systemów wyborczych, w których część miejsc w parlamencie obsadzana jest metodą proporcjonalną, a druga – większościową. Wpływu poparcia dla kandydatów w JOW-ach na wyniki wyborów proporcjonalnych dowodzą m.in. Cox i Schoppa na przykładzie Japonii, wskazując na pozytywny efekt kontaminacji rządu 4,7–9,3 punktów procentowych¹⁴. Natomiast Ferrara, Herron i Nishikawa przeprowadzili międzynarodowe, porównawcze badanie kontaminacji, kontrolując efekt inkumbentstwa, cech demograficznych i regionalnych, i oszacowali wielkość tego wpływu na poziomie 0,5–4 punktów procentowych¹⁵. Dowiedziono istotnego wpływu zarówno poparcia dla kandydata, jak i głosów oddanych w JOW-ach na wynik wyborów proporcjonalnych¹⁶. Istotnym czynnikiem, mającym wpływ na skalę kontaminacji wyborów w systemach mieszanych może mieć także przewaga inkumbentstwa, szczególnie w przypadku, gdy ta sama

¹² J.J. Mondak, C. McCurley, *Cognitive efficiency and the congressional vote: The psychology of coattail voting*, „Political Research Quarterly” 1994, nr 47(1), s. 151–175.

¹³ M. Chrzanowski, *Aktualne dylematy samorządowego prawa wyborczego – wybrane zagadnienia*, „Economics and Management” 2013, nr 3, s. 109–126.

¹⁴ K.E. Cox, L.J. Schoppa, op.cit., s. 1027–1053.

¹⁵ F. Ferrara, E. Herron, M. Nishikawa, *Mixed electoral systems: Contamination and its consequences*, New York 2005, s. 39–45.

¹⁶ Ibidem, s. 78.

osoba może kandydować równocześnie zarówno w wyborach proporcjonalnych, jak i w JOW-ach¹⁷ (lub jak w przypadku Polski – gdy kandydat na wóldarza bilokuje). Oddziaływanie takie jest istotne szczególnie dla dwóch grup wyborców – osób decydujących w trakcie kampanii wyborczej oraz osób decydujących dopiero w lokalu wyborczym¹⁸.

Dostępne wyniki badań na temat kontaminacji w systemach mieszanych są szczególnie istotne dla naszych rozważań, ponieważ, podobnie jak w polskich wyborach samorządowych, wybory w systemach mieszanych odbywają się tego samego dnia, a w większości umożliwiają one równoległy start danego kandydata, w obu częściach wyborów. Powyższe czynniki sugerują, że również w Polsce efekt kontaminacji wyborów do rad jednostek samorządu terytorialnego przez wybory wóldarzy gmin będzie znaczący, dodatni i wyniesie kilka procent, a w przypadku inkumbentów – dodatkowo wzrośnie.

Wybory samorządowe w Polsce, obejmują różne szczeble samorządu (gminy, powiaty, województwa) i odbywają się w tym samym dniu, nie mogą więc być traktowane zupełnie rozłącznie z powodu istnienia efektu kontaminacji. Kontaminacja obejmuje sytuacje, w których partie, kandydaci lub wyborcy podejmują decyzję odnośnie jednego okręgu czy szczebla wyborów na podstawie nie tylko sytuacji politycznej i komunikacyjnej dotyczącej tego okręgu czy szczebla, ale także na podstawie sytuacji w innych, pozornie zupełnie niezależnych okręgach i na innych szczeblach¹⁹. Jednym z przypadków kontaminacji jest podwójny start, czyli równoległe kandydowanie tej samej osoby w dwóch różnych wyborach, odbywających się w tym samym dniu. Natomiast bilokacja jest zjawiskiem najwęższym znaczeniowo i odnosi się ona do równoczesnego kandydowania tej samej osoby na stanowisko wóldarza (wójt, burmistrza, prezydenta miasta) oraz w wyborach rady jednostki samorządu terytorialnego wyższego szczebla (rady powiatu lub sejmiku wojewódzkiego). Zjawisko bilokacji zostało wyróżnione przez ustawodawcę i zakazane w 2018 r.

W ciągu ostatniej dekady stan prawny wpływający na bilokację ulegał zmianom dwukrotnie. Do 2014 r. istniała możliwość zarówno równoczesne-

¹⁷ Ibidem, s. 40.

¹⁸ D. Brockington, *A low information theory of ballot position effect*, „Political Behavior” 2003, nr 25(1), s. 1–27.

¹⁹ M. Guinjoan, *op.cit.*, s. 19.

go kandydowania w wyborach na wólarza w gminie oraz do rad jednostek samorządu terytorialnego, jak i istotna zachęta dla komitetów wyborczych, by w tej sytuacji wystawiać kandydatów podwójnie we wszystkich gminach powyżej 20 tys. mieszkańców. Wynikało to z faktu, że w gminach powyżej dwudziestu tysięcy mieszkańców obowiązywała ordynacja proporcjonalna, według której w przypadku zwycięstwa kandydata zarówno w wyborach na stanowisko wólarza gminy, jak i do rad jednostek samorządu terytorialnego, jego mandat w radzie wygasał, ale na jego miejsce wchodziła kolejna osoba z listy jego komitetu. Natomiast głosy oddane na kandydata rezygnującego doliczane były do sumy głosów oddanych na listę²⁰. Oba te czynniki powodowały, że kandydat bilokujący niejako „ciągnął” listę swojego komitetu wyborczego.

W 2014 r. ordynacja w wyborach do rad wszystkich gmin oprócz miast na prawach powiatu przyjęła formę jednomandatowych okręgów wyborczych²¹. Spowodowało to ograniczenie jednej z kluczowych zachęt dla komitetów wyborczych, by kandydat na wólarza jednocześnie kandydował na radnego gminy, ponieważ w przypadku wygranej w obu wyborach i wygaśnięcia mandatu w radzie, puste miejsce obsadzane było już nie przez kolejną osobę z listy danego komitetu, ale w wyniku wyborów uzupełniających, a więc ograniczona została możliwość „ciągnięcia” listy. Wciąż jednak pozostawały motywacje finansowe oraz komunikacyjne, jak również osobiste motywacje kandydata, związane z możliwością „ubezpieczenia się” poprzez start do rady, w razie gdyby nie udało mu się zdobyć stanowiska wólarza.

W 2018 r. przywrócono ordynację proporcjonalną w gminach powyżej dwudziestu tysięcy mieszkańców²², ale zniesiono możliwość równoczesnego kandydowania w wyborach na wólarzy gmin i do rad jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem rady własnej gminy (możliwość bilokacji)²³. Ograniczenie to podyktowane było istniejącym w doktrynie prawa poglądem,

²⁰ R. Miernik, *Charakterystyka wyborów samorządowych w Polsce*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2019, nr 24, s. 87–108.

²¹ B. Słobodzian, *Zmiany zasad prawa wyborczego do organów jednostek samorządu terytorialnego – czemu służą i dlaczego?*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2015, nr 12, s. 23–36.

²² R. Miernik, *op.cit.*, s. 87–108.

²³ P. Ruczkowski, *art. 472, [w:] Wybory samorządowe. Komentarz*, red. M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2018.

że równoległy start w wyborach różnego szczebla w powodowałoby nieuczciwą przewagę bilokujących kandydatów oraz ich partii politycznych (naruszenie konstytucyjnej zasady równości)²⁴, dawał rodzaj „ubezpieczenia” na wypadek przegranej w którychś z wyborów, powodował efekt „ciągnięcia” listy, przewagę komunikacyjną i finansową²⁵ oraz dezinformację wyborców²⁶, a także pozwalał zwodzić wyborców, którzy w razie zwycięstwa preferowanego kandydata w obu wyścigach wyborczych i co za tym idzie (zgodnie z zakazem łączenia funkcji i stanowisk) wygaśnięcia uzyskanego przez niego mandatu radnego, musieliby zadowolić się następnym kandydatem z listy danego komitetu wyborczego, na którego wszakże nie oddali głosu²⁷.

Z drugiej strony można się zastanawiać czy wprowadzone zmiany nie ograniczają w znaczący sposób biernego prawa wyborczego kandydatów (mimo przeciwnych głosów w doktrynie²⁸) i nie zmniejszają kapitału wyborczego pretendentów²⁹, w porównaniu do inkumbentów³⁰, a co za tym idzie – nie pogłębiają nierównowagi na lokalnych scenach politycznych. Należy zatem zastanowić się, czy wprowadzone ograniczenia nie spowodowały nieoczekiwanych negatywnych efektów, przeważających osiągnięte korzyści oraz czy przytoczone wyżej argumenty doktryny znajdują potwierdzenie w rzeczywistości, a skala zjawiska uzasadnia zastosowane rozwiązanie prawne, eliminujące możliwość bilokacji w wyborach samorządowych.

Na podstawie rozważań w części teoretycznej artykułu przyjęliśmy następujące hipotezy badawcze:

Faza I. (eksploracyjna): H1: Bilokacje są zjawiskiem powszechnym, lecz nie dominującym. Zjawisko to tworzy skomplikowany układ zależności, uzależniony od cech jak: wielkość gminy, status inkumbenta (zajmowanie poprzed-

²⁴ K. Składowski, *art. 472, [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, red. A. Rakowska-Trela, K. Składowski, Warszawa 2018.

²⁵ M. Chrzanowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, rozprawa doktorska, Białystok 2018, s. 118–119.

²⁶ M. Chrzanowski, *Podstawowe...*, s. 119.

²⁷ M. Chrzanowski, *Aktualne...*, s. 112.

²⁸ K. Składowski, *op.cit.*

²⁹ J. Flis, A. Gendźwiłł, D. Stolicki, *Rywale włodarzy: doświadczenia i szanse samorządowych pretendentów*, „e-Politikon” 2018, nr 26, s. 33–64.

³⁰ M. Bukowski, J. Flis, A. Hess, A. Szymańska, *Opcja czy osoba?: Upartyjnienie versus personalizacja w wyborach samorządowych*, Kraków 2011.

nio stanowiska wóldarza lub członkostwo w radzie), rywalizację w wielopoziomowych strukturach władzy (gmina – powiat – sejmik – sejm), podział na partie lokalne i sejmowe oraz podział na konkretne siły w przypadku tych ostatnich.

Hipoteza ogólna: bilokacje wiążą się zarówno z korzyściami, jak i z ryzykiem, zaś ogólny bilans jest zależny od okoliczności startu.

Hipotezy szczegółowe: H2: Bilokacje są częstsze w partiach sejmowych. W przypadku partii sejmowych obecnych jest więcej nakładających się planów rywalizacji, zaś kandydaci lokalni częściej (choć nie zawsze) walczą tylko o urząd, którego dotyczą wybory. H3: Bilokacje są najczęstsze w przypadku radnych-inkumbentów. W przypadku nowych kandydatów na burmistrzów barierą może być opór innych radnych-inkumbentów, obawiających się konkurencji z ich strony.

Faza 2. (korzyści komitetu wyborczego w wyborach rad): H4: Bilokacja powoduje kilkuprocentowy wzrost poparcia dla listy komitetu wyborczego, w ramach którego startuje bilokujący kandydat. H5: Powyższy efekt ulega wzmocnieniu, jeżeli kandydat jest inkumbentem.

Faza 3. (korzyści w wyborach wóldarza): H6: Bilokacja ma dodatni wpływ na wynik wyborczy bilokującego kandydata.

Faza 4. (współczynnik „zawiedzionych” wyborców): H7: Rezygnacja kandydatów bilokujących w razie otrzymania obu mandatów i zastępowania ich przez kolejną osobę z listy jest zjawiskiem o istotnym znaczeniu.

II.

Celem artykułu jest zbadanie czterech głównych zagadnień na przykładzie wyborów samorządowych z 2014 r.: 1) eksploracja sytuacji bilokujących kandydatów na wóldarzy gmin oraz do rad jednostek samorządu terytorialnego; 2) przetestowanie wpływu bilokacji na wynik listy komitetu wyborczego; 3) przetestowanie wpływu bilokacji na wynik samych kandydatów; a także 4) obliczenie skali zjawiska rezygnacji bilokujących kandydatów w razie otrzymania obu mandatów i zastępowania ich przez kolejną osobę z listy. Z tego powodu analiza podzielona została na cztery odpowiadające powyższym problemom badawczym części.

W pierwszej części skupiliśmy się na opisie skali zjawiska bilokacji oraz jego wewnętrznym zróżnicowaniu. Badanie oparliśmy na danych Państwowej Komisji Wyborczej (PKW), które zostały zestawione w kilku kategoriach: 1) obecność lub brak bilokacji, czyli określenie, czy w danej gminie przynajmniej jeden kandydat na włodarza bilokował; 2) inkumbentstwo – określenie, ilu kandydatów było inkumbentami na stanowisku włodarza, ilu inkumbentami w radach, obecnie starającymi się o stanowisko włodarza, ilu posłami, a ilu – pretendentami; 3) przynależność do lokalnego komitetu wyborczego czy też do partii ogólnopolskiej, a jeśli do partii – do której; 4) wielkość gminy, na włodarza której przeprowadzane są wybory – małe gminy do dwudziestu tysięcy mieszkańców, większe gminy, miasta na prawach powiatu.

W drugiej części skupiliśmy się na obliczeniu wpływu bilokacji na wyniki wyborów do sejmików wojewódzkich dla poszczególnych partii ogólnopolskich w 2014 r. Jako zmienną wyjaśniającą przyjęliśmy poparcie dla czterech głównych partii sejmowych w wyborach prezydenckich, obliczane jako średnia ważona dwóch sąsiadujących wyborów prezydenckich: 1/4 wyniku z wyborów mających miejsce w 2010 r. oraz 3/4 wyniku z 2015 r. Taki dobór zmiennej wyjaśniającej podyktowany jest faktem, że w wyborach prezydenckich całe państwo stanowi jeden okręg wyborczy, w związku z czym minimalizowany są efekty lokalne. Natomiast za zmienną wyjaśnianą uznaliśmy poparcie dla poszczególnych partii w wyborach sejmikowych w 2014 r. Dodatkowo uwzględniliśmy status bilokującego kandydata – czy w kończącej się kadencji był włodarzem lub radnym. W badaniu kontrolowaliśmy też poziom mobilizacji samorządowej, czyli różnicę we frekwencji wyborczej w wyborach samorządowych w stosunku do wyborów prezydenckich³¹.

W trzeciej części badania przetestowaliśmy istnienie wpływu bilokacji na wyniki wyborcze samych włodarzy. Zastosowaliśmy tę samą zmienną wyjaśniającą, co w części drugiej. Natomiast za zmienną wyjaśnianą uznaliśmy poparcie dla poszczególnych kandydatów w wyborach włodarzy w 2014 r. W modelu uwzględniliśmy obecność bilokacji, doświadczenie polityczne kandydatów (włodarze-inkumbenci, radni-inkumbenci – powiatowi i wojewódzcy oraz pozostali). Kontrolowaliśmy poziom mobilizacji samorządowej,

³¹ M. Drzonek, J. Flis, A. Wołek, *Wybory Lokalne*, [w:] *Atlas Wyborczy Polski*, red. M. Kowalski, P. Śleszyński, Warszawa 2018, s. 233–240.

liczbę kandydatów w wyborach wóldarzy, a w przypadku kandydatów-prezydentów – czy wybory były otwarte, czyli nie startował w nich dotychczasowy wóldarz. Przeanalizowaliśmy także częstotliwość startów i sukcesów poszczególnych rodzajów kandydatów. W takiej analizie porównaliśmy także sytuację z 2014 r. z tą w wyborach 2018 r., gdy już nie było możliwości bilokacji.

W czwartej części badania sprawdziliśmy, jaka jest skala zjawiska rezygnacji kandydatów bilokujących w razie otrzymania obu mandatów i zastępowania ich przez kolejną osobę z listy. W tym celu wzięliśmy pod uwagę stosunek głosów oddanych na kandydatów, którzy zdobyli oba mandaty (na wóldarza i do rady) do ogółu wszystkich głosów oddanych w wyborach samorządowych w 2014 r. Stworzyliśmy także bardziej dokładny podział, z uwzględnieniem inkumbentów i pretendentów w wyborach wóldarzy.

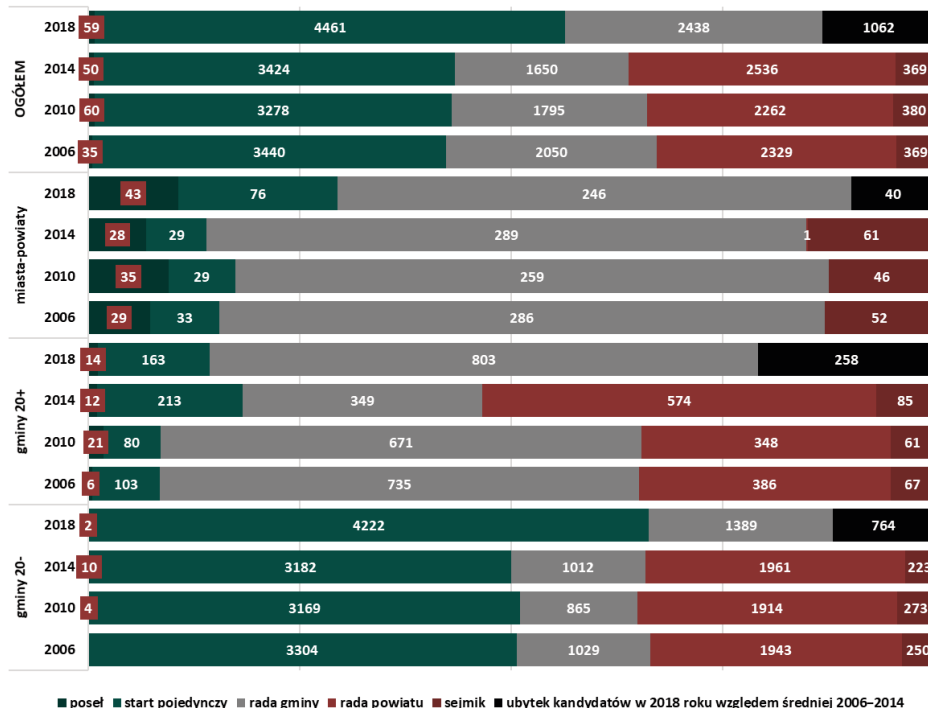
III.

Generalny obraz zjawiska pokazuje wykres 1. Pokazano na nim liczby kandydatów w wyborach wóldarzy z uwzględnieniem ich udziału w wyborach rad. Jako osobną kategorię wyróżniono urzędujących posłów (w tym senatorów i europarlamentarzystów). Pokazano też, o ile zmniejszyła się liczba kandydatów w wyborach 2018 r., przyjmując za punkt odniesienia średnią z liczby kandydatów w wyborach 2006–2014.

Kandydatury w wyborach samorządowych w Polsce w poszczególnych latach przedstawiają bardzo spójny obraz (wykres 1). Na tym tle wyraźnie widoczne są efekty zmian w prawie wyborczym w latach 2014 i 2018. Zmiana ordynacji wyborczej z proporcjonalnej na większościową w 2014 r. wpłynęła wyłącznie na rozkład strategii pojedynczych i podwójnych startów w grupie kandydatów na wóldarzy gmin powyżej 20 tysięcy mieszkańców. Około 20% kandydatów zrezygnowało z podwójnego startu, a około 30% zdecydowało się na bilokację, głównie na równoczesny start do rady powiatu.

Z uwzględnieniem takiego tła, problem bilokacji w wyborach w 2014 r. wypada uznać za kluczowy dla zrozumienia charakteru zjawiska. Wykres 2 pokazuje, że w wyborach tych nieco ponad 1/3 ogółu kandydatów na wóldarzy (36,2%) decyduje się na bilokację. Zjawisko to jest zatem powszechne, ale nie dominujące (H1). Można więc wnioskować, że istnieje wiele przesłanek,

Wykres 1. Liczba kandydatów na wóldarzy gmin w wyborach 2006–2018 r. z uwzględnieniem równoległych startów oraz wielkości gminy

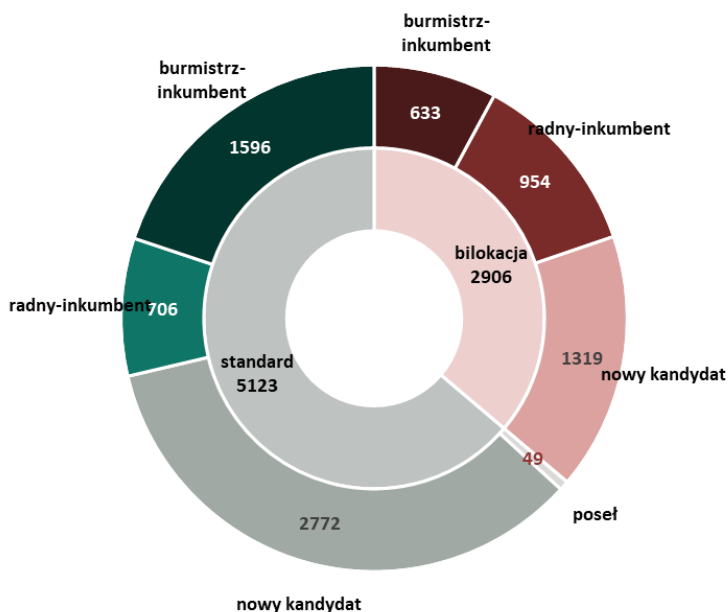


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych PKW.

wpływających na decyzję kandydata o bilokacji i strategia ta ma zarówno zalety, jak i wady, znane kandydatom i ich partiom.

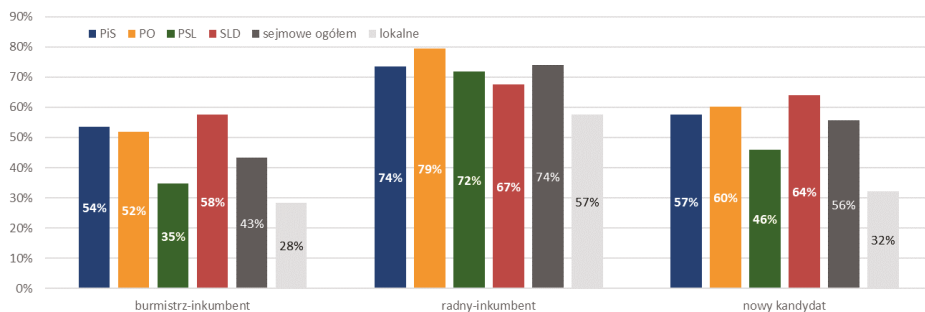
Udział bilokacji jest jednak silnie zależny od statusu kandydatów. Zdecydowana większość wóldarzy-inkumbentów (71,6%), decyduje się na pojedynczy start. Również wśród politycznych nowicjuszy dominują starty pojedyncze (67,8%). Natomiast ponad połowa (57,5%) dotychczasowych radnych decyduje się na start podwójny, czego przyczyną może być strategia ubezpieczenia się – decydują się oni na startowanie na wóldarza, ale mając świadomość niewielkich szans na sukces w porównaniu z inkumbentami, startują również do rad jednostek samorządu terytorialnego, by w razie przegranej nie utracić wpływu na politykę lokalną na okres całej kadencji (H3).

Wykres 2. Liczba kandydatów na włodarzy gmin w 2014 r. z uwzględnieniem bilokacji oraz doświadczenia politycznego kandydatów



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Wykres 3. Udział bilokacji w startach ogółem w 2014 r. z podziałem na partie sejmowe i lokalne komitety wyborcze oraz doświadczenie polityczne kandydatów



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych PKW.

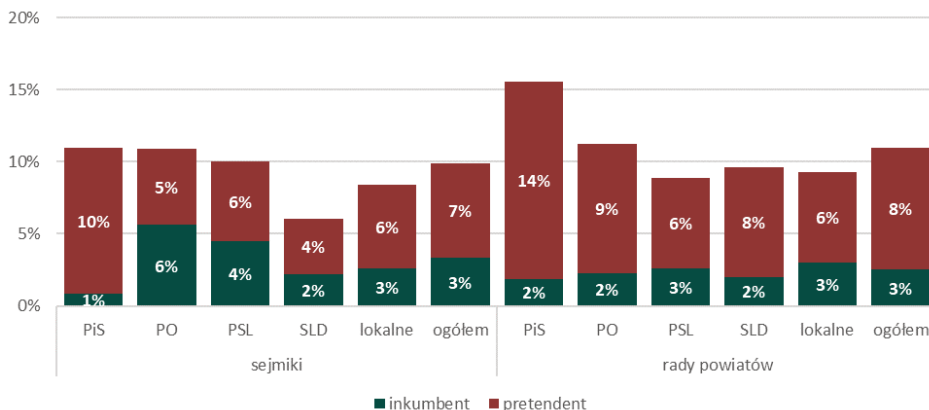
Uwzględnienie przynależności partyjnej (wykres 3) pokazuje zdecydowanie większy udział bilokacji wśród kandydatów, reprezentujących partie sejmowe niż ugrupowania lokalne (H2). Sugeruje to, że partiom zależy, aby kandydaci z ich list bilokowali, mają bowiem świadomość, że taka strategia pomoże partii zabiegającej o poparcie w innych wyborach.

Czwórka stabilnych partii sejmowych charakteryzowała się podobnym udziałem bilokacji wśród kandydatów poszczególnych kategorii – z niewielką różnicą w przypadku PSL. Zasadniczym czynnikiem różnicującym jest jednak doświadczenie polityczne, a nie przynależność partyjna – we wszystkich ugrupowaniach powtarza się ten sam wzór.

Przybliżywszy skomplikowany układ zależności w wyborach samorządowych, w fazie drugiej badania skupiliśmy się na wyliczeniu skali wpływu bilokacji na wyniki wyborów do sejmików wojewódzkich i rad powiatów w 2014 r. Na wykresie 4. pokazano, jaką część głosów zdobytych w wyborach sejmikowych i powiatowych zdobyli bilokujący kandydaci. Udział taki oscyluje wokół 10% – jest to wkład znaczący, choć nie przemożny.

Sam znaczący dopływ głosów nie przesądza jeszcze o jednoznacznych korzyściach dla partii – o tych sens jest mówić, jeśli bilokujący kandydat uzyskiwał wynik lepszy od takiego, który startował wyłącznie w wyborach radnych.

Wykres 4. Udział głosów oddanych na bilokujących kandydatów w wyniku ugrupowań startujących w wyborach sejmikowych i powiatowych w 2014 r.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych PKW.

W tabeli 1. pokazano wyniki analizy regresji, gdzie zmienną wyjaśnianą był wynik poszczególnych partii sejmowych w wyborach sejmikowych w danej gminie, natomiast zmiennymi wyjaśniającymi – pojawianie się na liście kandydata w wyborach wóldarza, z uwzględnieniem tego, czy był on inkumbentem, czy też pretendentem.

Choć główną zmienną wyjaśniającą są ogólne sympatie partyjne, to jednak w przypadku każdej z partii bilokacja jej kandydata na wóldarza przynosiła pozytywne efekty (H4). Były one znacznie silniejsze w przypadku inkumbenta (H5).

Tabela 1. Wpływ bilokacji na wynik wyborczy listy czterech głównych partii sejmowych w wyborach samorządowych w 2014 r.

	PiS		PO		PSL		SLD	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta
start inkumbenta	12,43	0,07	11,79	0,11	18,09	0,13	9,57	0,11
start pretendenta	4,31	0,06	2,87	0,03	4,57	0,04	5,56	0,10
poparcie prezydenckie	0,67	0,74	0,58	0,54	2,87	0,45	1,23	0,45
mobilizacja samorządowa	-0,25	-0,37	-0,17	-0,23	0,37	0,36	-0,05	-0,14
wyraz stały	2,18		4,09		19,01		-1,77	
skorygowane R2	0,58		0,46		0,50		0,25	

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Choć takie zależności są istotne statystycznie i mogłyby mieć polityczne znaczenie, to jednak trzeba pamiętać, że każda z partii z osobna ma tylko niewielki udział we sprawowanej lokalnie władzy i także nie wszędzie rzuca wyzwanie tym, którzy aktualnie ją sprawują. Dlatego – uwzględniając realną, ograniczoną skalę bilokacji – ich wpływ na ostateczny wynik listy w przypadku żadnej partii nie przekroczył 1 punktu procentowego.

Trzecia faza badania – modele wyjaśniające znaczenie bilokacji dla wyniku głosowania w wyborach wóldarzy – w jeszcze większym stopniu pokazuje znaczenie statusu samego kandydata. W tabeli 2 pokazano modele obliczone osobno dla wóldarzy-inkumbentów, radnych-inkumbentów oraz pozosta-

łych kandydatów. Bilokacja przynosi wyborcze korzyści w głosowaniu tylko w przypadku radnych-inkumbentów. W przypadku pozostałych kandydatów – czy to włodarzy, czy radnych gminnych, czy nowicjuszy – wyniki kandydatów bilokujących są istotnie niższe (H6). Może to być zależność pozorana – na start w równoległych wyborach mogą się decydować ci włodarze czy nowicjusze, którzy trafnie oceniają swoje szanse w wyborach włodarzy jako skromne. W przypadku wszystkich trzech grup kandydatów zmiany towarzyszące bilokacji ograniczą się średnio do kilku zaledwie punktów procentowych – w jedną, bądź w drugą stronę.

Tabela 2. Wpływ bilokacji na wynik wyborczy włodarzy w wyborach w 2014 r.

	włodarz-inkumbent		radny-inkumbent		pozostali	
	B	istotność	B	Beta	B	Beta
bilokacja	-1,94	0,03	2,54	0,01	-3,56	0,00
wybory otwarte			7,29	0,00	6,72	0,00
liczba kandydatów	-6,37	0,00	-3,55	0,00	-4,44	0,00
poparcie prezydenckie	0,00	0,94	0,05	0,02	0,02	0,26
mobilizacja samorządowa	-0,13	0,00	0,04	0,10	-0,01	0,52
wyraz stały	76,90		33,91		39,24	
skorygowane R2	0,33		0,24		0,25	

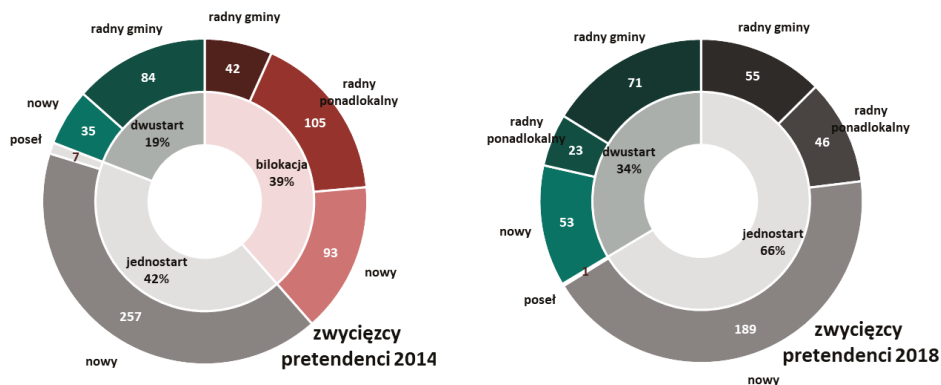
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Taki wynik naprowadza na kluczowy problem lokalnych scen politycznych – przewagę inkumbenta. Liczne badania pokazują, że przewaga taka jest udziałem dotychczasowych włodarzy zabiegających o reelekcję³². Próba roz-

³² Por. S. Bartnicki, *Czynniki reelekcji inkumbentów na stanowiskach gminnej egzekutywy w gminach miejskich i miejsko-wiejskich w 2014 roku*, „Acta Politica Polonica” 2018, nr 43, s. 61–74; M. Bukowski, J. Flis, A. Hess, A. Szymańska, *Rządzący i opozycja: partie sejmowe i lokalne w małopolskich wyborach samorządowych 2014*, Kraków 2016; A. Gendźwiłł, T. Żółtak *Why do non-partisans challenge parties in local politics? The (extreme) case of Poland*, „Europe-Asia Studies” 2014, nr 66(7), s. 1122–1145; M. Drzonek, *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*, Kraków 2013.

wiązania tego problemu doprowadziła do ograniczenia liczby kadencji włodarzy. Rozwiązanie to budzi wątpliwości nie tylko prawne³³, ale i systemowe³⁴. Ignoruje ono to, kto jest rywalem zabiegającego o reelekcję włodarza, co jest istotnym czynnikiem³⁵. Idąc takim tropem, sprawdziliśmy, jak wyglądał problem bilokacji w przypadku tych pretendentów, którym udało się pokonać i odsunąć od władzy dotychczasowego wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Dane porównujące takie przypadki pokazuje wykres 5.

Wykres 5. Udział kandydatów bilokujących, startujących podwójnie do rady gminy (dwustart) oraz startujących pojedynczo (jednostart) w liczbie zwycięskich pretendentów w wyborach samorządowych w 2014 i 2018 r., z uwzględnieniem dotychczasowego doświadczenia politycznego kandydatów



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Bilokujący kandydaci mieli znaczący udział w udanych alternacjach władzy – prawie dwóch na pięciu kandydatów, którzy pokonali włodarza – in-

³³ M. Wrzalik, *Ograniczenie możliwości kandydowania na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, nr 58, s. 128–138; J. Kowalik, *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w kontekście idei limitowania kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast*, „Acta Politica Polonica” 2016, nr 37(3), s. 51–66.

³⁴ J. Flis, *Reelekcje włodarzy gmin: wątpliwości i propozycje*, [w:] *Polityka lokalnie: Kampania i wybory samorządowe 2014*, red. M. Drzonek, K. Oświęcimski, A. Wołek, Kraków 2016, s. 37–56.

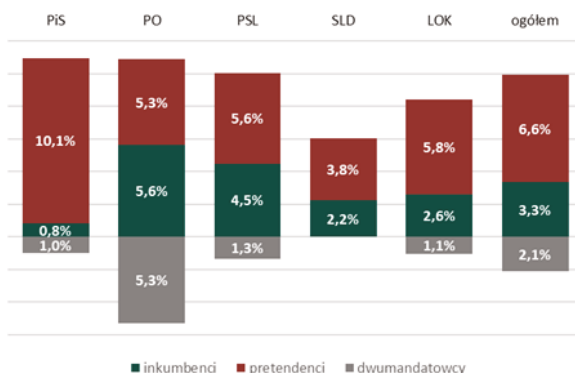
³⁵ J. Flis et al., *Rywale...*, s. 33–64.

kumenta, to kandydaci jednocześnie startujący do rady powiatu bądź sejmiku. W tej grupie największą część stanowili radni – inkumbenci. W 2018 r. że w gronie pretendentów najmocniej zmniejszył się udział właśnie radnych ponadlokalnych. Generalnie liczba udanych startów przeciw włodarzowi – inkumbentowi istotnie się zmniejszyła – z 623 przypadków do 438. Choć problem ten wymaga bez wątpienia dalszych analiz, można jednak sformułować hipotezę, że ograniczenie bazy rekrutacyjnej potencjalnych pretendentów doprowadziło do zwiększenia przewagi inkumbentów – przewagi, którą ustawodawca właśnie chciał zmniejszyć.

Warto wrócić tutaj do danych, które pokazano na wykresie 1. Wzory zachowań politycznych aktorów w latach 2006–2014 były zaskakująco stałe – zarówno gdy chodzi o ogólną liczbę kandydatów, jak i ich udział w wyborach rad. Po eliminacji opcji bilokacji zdecydowanie zmniejszyła się liczba kandydatów w ogóle. Ubytki te dotyczą częściej bardziej wartościowych kandydatów. Tak w każdym razie można tłumaczyć nadzwyczajny wzrost udziału reelekcji włodarzy-inkumbentów, który nastąpił w wyborach 2018 r.

W czwartej części badania zadaliśmy pytanie, czy bilokacja skutkuje dużą grupą „oszukanych” wyborców, którzy poczują się zawiedzeni w razie gdy ich bilokujący kandydat otrzyma oba mandaty, a co za tym idzie wygaśnie

Wykres 6. Udział głosów oddanych na kandydatów bilokujących w 2014 r. w głosach ogółem, z podziałem na partie polityczne, inkumbentstwo oraz wynik wyborów na włodarza gminy i do sejmiku województwa



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych PKW.

jego mandat radnego i zastąpi go kolejna osoba z listy, na którą przecież nie głosowali. Choć w doktrynie pokutuje przekonanie, że udział ten jest znaczny (H7), Wykres 6. pokazuje, że skala tego zjawiska jest minimalna i wynosi jedynie 2,2% wszystkich oddanych w wyborach lokalnych głosów (1,2% inkumbentów i 1% pretendentów). Marginalność zjawiska jest szczególnie widoczna, gdy wziąć pod uwagę jak duży procent głosów preferencyjnych pada na tych kandydatów, którzy nie zdobywają mandatów, gdyż przegrali wewnętrzną rywalizację³⁶.

IV.

Zbierając w jedną konkluzję wszystkie poruszone tutaj wątki, uznać wypada, że samorządowe bilokacje nie okazały się jakąś podejrzaną, magiczną sztuczką, przynoszącą zadziwiające zyski i oszukującą zdeorientowanych wyborców. Nie dlatego, że są zjawiskiem marginalnym co do skali czy pozbawionym znaczenia dla lokalnego życia politycznego – stosowane były przez wszystkie ogólnopolskie partie polityczne w podobnym zakresie, a inicjator zmiany prawa w tym zakresie – Prawo i Sprawiedliwość – był w wyborach sejmikowych największym beneficjentem takiej procedury, choć różnice pomiędzy partiami były tu tylko symboliczne. Z przedstawianych hipotez, pięć pierwszych zostało w pełni potwierdzonych. W przypadku szóstej hipotezy zjawisko okazało się bardziej skomplikowane, niż to się początkowo wydawało i hipoteza potwierdziła się tylko częściowo. Natomiast ostatnia hipoteza – znaczącego nadużycia zaufania wyborców przez bilokujących kandydatów – nie znalazła potwierdzenia.

Taki obraz zjawiska prowadzi do konstatacji, że bilokacje były narzędziem płynnego przejścia pomiędzy różnymi strukturami władzy. Bezpośrednie wybory włodarzy przyniosły wiele nieprzewidywanych wcześniej zmian w lokalnej polityce. Przykładem może być narastający trend, popychający do startu w takich wyborach posłów, senatorów czy nawet europarlamentarzystów. Bilokacje okazały się szczególnie korzystne w przypadku radnych wyższego szczebla. Ich zaangażowanie w wybory włodarzy dawało korzyści nie tyl-

³⁶ A. Gendźwił, J. Flis, D. Stolicki, *Zwycięskie preferencje: skuteczność głosów preferencyjnych w systemie proporcjonalnym z listami otwartymi*, „Decyzje” 2018, nr 29, s. 5–39.

ko na pierwotnych arenach, lecz i w samych wyborach lokalnej egzekutywy. Nawet jeśli tylko niewielka część ich startów skończyła się przejściem do nowej roli, to jednak wzmocnienie lokalnej konkurencji można uznać za dodatkowy zysk odnoszony przez demokrację dzięki takiemu rozwiązaniu. Trudno się spodziewać, by w najbliższych wyborach bilokacje ponownie zostały dopuszczone przez prawo. Jednak warto będzie kolejne wybory obserwować także pod przedstawianym tu kątem. Być może dostarczą one argumentów, by lokalną konkurencję wzmocnić, przywracając właśnie to rozwiązanie.

Literatura

- Bartnicki S., *Czynniki reelekcji inkumbentów na stanowiskach gminnej egzekutywy w gminach miejskich i miejsko-wiejskich w 2014 roku*, „Acta Politica Polonica” 2018, nr 43.
- Bawn K., Thies M.F., *A comparative theory of electoral incentives: representing the unorganized under PR, plurality and mixed-member electoral systems*, „Journal of Theoretical Politics” 2003, nr 15(1).
- Brockington D., *A low information theory of ballot position effect*, „Political Behavior” 2003, nr 25(1).
- Bukowski M., Flis J., Hess A., Szymańska A., *Opcja czy osoba?: Upartyjnienie versus personalizacja w wyborach samorządowych*, Kraków 2011.
- Bukowski M., Flis J., Hess A., Szymańska A., *Rządzący i opozycja: partie sejmowe i lokalne w małopolskich wyborach samorządowych 2014*, Kraków 2016.
- Campbell J.E., *Predicting seat gains from presidential coattails*, „American Journal of Political Science” 1986, nr 30(1).
- Campbell J.E., *The presidential surge and its midterm decline in congressional elections, 1868–1988*, „The Journal of Politics” 1991, nr 53(2).
- Chrzanowski M., *Aktualne dylematy samorządowego prawa wyborczego – wybrane zagadnienia*, „Economics and Management” 2013, nr 3.
- Chrzanowski M., *Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, rozprawa doktorska, Białystok 2018.
- Cox K.E., Schoppa L.J., *Interaction effects in mixed-member electoral systems: theory and evidence from Germany, Japan, and Italy*, „Comparative Political Studies” 2002, nr 35(9).
- Drzonek M., Flis J., Wołek A., *Wybory Lokalne*, [w:] *Atlas Wyborczy Polski*, red. M. Kowalski, P. Śleszyński, Warszawa 2018.
- Drzonek M., *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*, Kraków 2013.
- Ferejohn J.A., Calvert R.L., *Presidential coattails in historical perspective*, „American Journal of Political Science” 1984, nr 28(1).

- Ferrara F., Herron E., Nishikawa M., *Mixed electoral systems: Contamination and its consequences*, New York 2005.
- Flemming G.N., *Presidential coattails in open-seat elections*, „Legislative Studies Quarterly” 1995, nr 20(2).
- Flis J., Gendźwił A., Stolicki D., *Rywale włodarzy: doświadczenia i szanse samorządowych pretendentów*, „e-Politikon” 2018, nr 26.
- Flis J., *Reelekcje włodarzy gmin: wątpliwości i propozycje*, [w:] *Polityka lokalnie: Kampania i wybory samorządowe 2014*, red. M. Drzonek, K. Oświęcimski, A. Wołek, Kraków 2016.
- Gendźwił A., Żółtak T., *Why do non-partisans challenge parties in local politics? The (extreme) case of Poland*, „Europe-Asia Studies” 2014, nr 66(7).
- Gendźwił A., Flis J., Stolicki D., *Zwycięskie preferencje: skuteczność głosów preferencyjnych w systemie proporcjonalnym z listami otwartymi*, „Decyzje” 2018, nr 29.
- Guinjoan M., *Parties, elections and electoral contests: Competition and contamination effects*, Farnham 2014.
- Herron E.S., Nishikawa M., *Contamination effects and the number of parties in mixed-supposition electoral systems*, „Electoral Studies” 2001, nr 20(1).
- Jaworski S.J., Zbieranek J., [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, S.J. Jaworski, J. Zbieranek, Warszawa 2018.
- Kowalik J., *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w kontekście idei limitowania kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast*, „Acta Politica Polonica” 2016, nr 37(3).
- Miernik R., *Charakterystyka wyborów samorządowych w Polsce*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2019, nr 24.
- Mondak J.J., McCurley C., *Cognitive efficiency and the congressional vote: The psychology of coattail voting*, „Political Research Quarterly” 1994, nr 47(1).
- Ruczkowski P., [w:] *Wybory samorządowe. Komentarz*, red. M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2018.
- Składowski K., [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, red. A. Rakowska-Trela, K. Składowski, Warszawa 2018.
- Słobodzian B., *Zmiany zasad prawa wyborczego do organów jednostek samorządu terytorialnego – czemu służą i dlaczego?*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2015, nr 12.
- Wrzałik M., *Ograniczenie możliwości kandydowania na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, nr 58.