

Rafał Tkacz

Wybory samorządowe w województwie opolskim w 2010 r. i w 2014 r. - analiza porównawcza wybranych wątków

Pogranicze. Polish Borderland Studies 3/2, 135-147

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wybory samorządowe w województwie opolskim w 2010 r. i w 2014 r. – analiza porównawcza wybranych wątków

Rafał Tkacz¹

Streszczenie:

Analiza wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wskazuje na ich odmienny charakter od elekcji prezydenckich i parlamentarnych oraz euroelekcji. Zasadniczą ich rolą jest integracja społeczności. W województwie opolskim w latach 2010-2014 zanotowano znaczny spadek liczby wyborców. Główną zmianą prawną było podniesienie w 2014 r. progu rozgraniczającego system wyborów większościowych od systemu wyborów proporcjonalnych. W regionie nie zmieniło to liczby komitetów wyborczych o charakterze regionalnym i lokalnym, uczestniczących w elekcji, zmalała łączna liczba kandydatów na radnych wszystkich szczebli, wzrosła natomiast frekwencja wyborcza. Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych we wszystkich gminach województwa dało wyraźnie większą szansę na końcowy sukces kandydatom niezależnym. Szyld partyjny kandydatom do rad gminnych nie pomógł. Zmiany były widoczne szczególnie w tych gminach, w których wcześniej obowiązywał system proporcjonalny oraz istniały wielomandatowe okręgi wyborcze. Tam po raz pierwszy kandydaci niezależni mieli równe szanse na sukces z kandydatami zgłoszonymi przez partie polityczne.

Słowa kluczowe:

Wybory samorządowe, województwo opolskie, prawo wyborcze, komitet wyborczy, rezultaty wyborów, mniejszość niemiecka

Link do artykułu:

http://pogranicze.uni.opole.pl/biblioteka/docs/tom3/tkacz_t3n2.pdf

Standard cytowania (APA):

Tkacz, R. (2015). Wybory samorządowe w województwie opolskim w 2010 r. i w 2014 r. – analiza porównawcza wybranych wątków. *Pogranicze. Polish Borderlands Studies*, t. 3, nr 2, s. 135-147.

Wprowadzenie

Wybory samorządowe to periodyczny proces decydowania w drodze głosowania przez ogół wspólnoty lokalnej i regionalnej, jaka polityka będzie realizowana na poziomie lokalnym i regionalnym oraz wyłaniania spośród kandydatów osób, które mają piastować określone obieralne stanowiska lub urzędy samorządowe (por. Bealey 1999: 113-114). Analiza wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w Polsce wskazuje na ich

1 Dr Rafał Tkacz – dyrektor opolskiej delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Opolu.

odmienny charakter od elekcji prezydenckich i parlamentarnych oraz euroelekcji. Są one procedurą szczególnie ważną dla praktyki demokratycznej, ponieważ wyborca prawdopodobnie wie, na co lub na kogo głosuje, a jego głos statystycznie ma o wiele większą wagę niż w wyborach ogólnokrajowych (Nawrot 2009: 40). Jednak również przy porównaniu wyborów samorządowych na poziomie gminnym z wyborami na poziomie powiatu i województwa ujawniają się wyraziste różnice (Smith 1999: 22).

Zasadniczą rolę wyborów samorządowych jest integracja społeczności. Udział w nich jest przejawem aktywności oraz najbardziej powszechnym środkiem wyrażenia przynależności do określonej wspólnoty. Przestrzeń społeczna konkretnych miast, gmin, wsi czy osiedli jest najlepszym miejscem dla kształtowania się tożsamości obywatelskiej. Proces wyborczy to zarówno metoda wyłaniania organów przedstawicielskich jednostek samorządu terytorialnego, jak i próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, na ile i w jakim zakresie mieszkańcy tych jednostek mają wpływ na decyzje ich przedstawicieli. Wielość podmiotów, wielopoziomowość i wielowymiarowość czynią rywalizację o mandaty samorządowe najbardziej zróżnicowaną i wielobarwną w sensie strukturalnym, problemowym oraz w odniesieniu do form oddziaływania. Łukasz Kubisz-Muła używa nawet dla opisanego charakteru tych wyborów muzycznego określenia „politonalny”, co oznacza jego zdaniem, że „każde subwybory składające się na elekcję, są inne i rządzą się innymi prawami” (Kubisz-Muła 2008: 53-54).

Głosowanie w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w 2010 r. przeprowadzono 21 listopada oraz 5 grudnia (II tura wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast), natomiast w 2014 r. głosowano 16 listopada oraz 30 listopada.

Celem artykułu będzie odpowiedź na pytanie: czy wprowadzenie jedno-mandatowych okręgów wyborczych we wszystkich gminach wpłynęło pozytywnie na rozwój samorządności, na większe zainteresowanie wyborami czy łatwiejszą drogę do uzyskania mandatu kandydatom startującym bez sztyldów partyjnych? Jakie wreszcie wyraźne różnice zarysowały się między dwoma kolejnymi elekcjami samorządowymi?

Samorząd terytorialny w województwie opolskim

W obu elekcjach w obrębie województwa opolskiego znajdowało się 11 powiatów ziemskich oraz 71 gmin. Wśród gmin wyróżnić można 3 gminy miejskie (Brzeg, Kędzierzyn-Koźle, Opole), 32 gminy miejsko-wiejskie oraz 36 gmin wiejskich. Wybierano też jednocześnie 2 prezydentów miast (Kędzierzyn-Koźle, Opole), 33 burmistrzów oraz 36 wójtów gmin. W 2010 r. w wyborach do 83 rad, w 623 okręgach, wybierano łącznie 1396 radnych, z czego 1145 radnych rad gmin, 221 radnych rad powiatów oraz 30 radnych Sejmiku Województwa Opolskiego. W 2014 r. wybierano już radnych w znacznie większej liczbie okręgów – mianowicie w 1166. Łącznie do obsadzenia było o 8 mandatów radnych mniej niż w 2010 r. – 1388, z czego odpowiednio

1139 mandatów radnych rad gmin, 219 mandatów radnych w radach powiatów oraz 30 mandatów radnych Sejmiku Województwa Opolskiego. Wraz ze wzrostem liczby okręgów wyborczych, zwiększyła się też jednocześnie liczba obwodów głosowania. Spadła natomiast w regionie liczba osób uprawnionych do głosowania (zob. tab. 1).

Tabela 1. Liczba wyborców uprawnionych do głosowania w jednostkach terytorialnych województwa opolskiego w wyborach samorządowych w 2010 r. i 2014 r.

Nazwa gminy/powiatu	Liczba wyborców uprawnionych do głosowania		Nazwa gminy/powiatu	Liczba wyborców uprawnionych do głosowania	
	2010	2014		2010	2014
Baborów	5 228	5 168	Opole	97 355	95 325
Biała	9 058	8 924	Otmuchów	11 613	11 462
Bierawa	6 293	6 277	Ozimek	17 037	16 659
Branice	5 859	5 629	Paczków	10 969	10 754
Brzeg	30 442	29 698	Pakosławice	3 077	3 087
Byczyna	7 771	7 657	Pawłowiczki	6 701	6 393
Chrzastowice	5 467	5 537	Pokój	4 379	4 347
Cisiek	4 931	4 707	Polska Cerekiew	3 756	3 602
Dąbrowa	7 666	7 773	Popielów	6 901	6 740
Dobrodzień	8 287	8 183	Praszka	11 783	11 495
Dobrzeń Wielki	11 694	11 813	Prószków	7 926	7 913
Domaszowice	3 049	3 009	Prudnik	23 351	22 538
Głogówek	11 306	11 083	Radłów	3 639	3 557
Głubczyce	19 085	18 709	Reńska Wieś	6 819	6 772
Głuchołazy	21 106	20 773	Rudniki	6 837	6 838
Gogolin	10 280	10 184	Skarbimierz	5 623	5 925
Gorzów Śląski	6 141	6 025	Skoroszyce	5 167	5 148
Grodzów	15 846	15 726	Strzelce Opolskie	25 919	25 016
Izbicko	4 420	4 456	Strzeleczyki	6 245	6 155
Jemielnica	5 989	5 986	Świerczów	2 964	2 905
Kamiennik	2 993	2 972	Tarnów Opolski	7 930	7 828
Kędzierzyn-Koźle	51 705	49 880	Tułowice	4 402	4 326
Kietrz	9 271	9 156	Turawa	7 915	7 948
Kluczbork	30 785	30 405	Ujazd	5 104	5 140
Kolonowskie	5 187	5 046	Walce	4 724	4 700
Komprachcice	8 975	9 064	Wilków	3 673	3 648
Korfantów	7 768	7 676	Wołczyn	11 382	11 254
Krapkowice	19 565	19 012	Zawadzkie	10 246	9 913
Lasowice Wielkie	5 933	5 859	Zdzieszowice	13 460	12 816
Leśnica	6 662	6 521	Zębowice	3 147	3 090
Lewin Brzeski	10 689	10 608	Powiat brzeski	73 867	73 277
Lubrza	3 633	3 583	Powiat głubczycki	39 443	38 662
Lubsza	7 250	7 281	Powiat kędzierzyńsko-kozielski	80 205	77 631
Łambinowice	6 250	6 228	Powiat kluczborski	55 871	55 175
Łubniany	7 730	7 890	Powiat krapkowicki	54 274	52 867
Murów	4 730	4 660	Powiat namysłowski	35 104	34 889
Namysłów	21 039	20 980	Powiat nyski	117 524	116 105
Niemodlin	10 865	10 736	Powiat oleski	54 871	54 054
Nysa	48 581	48 005	powiat opolski	109 238	108 887
Olesno	15 037	14 866	Powiat prudnicki	47 348	46 128
Olszanka	4 017	4 039	Powiat strzelecki	63 527	62 078
Województwo opolskie				828 627	815 078

Źródło: oprac. własne, na podstawie danych Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Opolu.

Na przestrzeni czterech lat zanotowano w całym województwie spadek liczby wyborców o blisko 12,5 tysiąca. Niewielki wzrost liczby uprawnionych do głosowania odnotowano tylko w kilku spośród 71 gmin województwa, głównie w aglomeracji opolskiej i w gminach, gdzie swoje siedziby znalazły nowe, duże firmy (Skarbimierz, Ujazd). W każdym z 11 powiatów, jak i w Opolu, jedynym w województwie mieście na prawach powiatu, liczba uprawnionych do głosowania w 2014 roku, w stosunku do 2010 roku, zmniejszyła się.

Ordynacja wyborcza

Wybory samorządowe w 2010 roku przeprowadzono w oparciu o obowiązujące wówczas dwie ustawy: *Ustawę z 16 lipca 1998 r. – Ordynację wyborczą do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz.U., 1998, nr 95, poz. 602 ze zm.) oraz *Ustawę z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (Dz.U., 2002, nr 113, poz. 984 ze zm.). W gminach do 20 tysięcy mieszkańców wybierano radnych metodą większości względnej w jednomandatowych oraz wielomandatowych (jednak nie więcej niż pięciomandatowych) okręgach wyborczych. Była to kombinacja zasady *first-past-the-post* (FPTP – „pierwszy na mecie”) z systemem głosowania blokowego (*block voting*). W okręgach wielomandatowych każdy wyborca dysponował tyloma głosami, ile mandatów było do obsadzenia w okręgu. Mandaty uzyskiwali kandydaci, którzy zebrali najwięcej głosów. W gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców, powiatach i województwach obowiązywała natomiast ordynacja proporcjonalna. Radnych wybierano w wielomandatowych okręgach wyborczych, komitety wyborcze rejestrowały listy kandydatów, a wyborcy mogli oddać głos tylko na jednego ze wszystkich kandydatów (głos preferencyjny). Głosy na mandaty przeliczano z wykorzystaniem systemu d’Hondta, przy obowiązującym pięcioprocentowym progu wyborczym. Rozwiązanie to było korzystne dla ugrupowań silniejszych, wzmacniało sprawność działania organów kosztem zasady reprezentatywności. Wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wybierano z kolei bezpośrednio, według zasady większości bezwzględnej. Zwycięzcą rywalizacji wyborczej zostawał ten kandydat, na którego ważnie oddała swój głos ponad połowa wyborców. Jeśli nikt tego wymogu nie spełnił, 14 dni po pierwszym głosowaniu przeprowadzana była druga tura, w której wyboru dokonywano spośród dwóch kandydatów z najlepszym wynikiem. Okręgiem w tych wyborach była cała gmina.

Wybory w 2014 r. przeprowadzono w oparciu o *Ustawę z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy* (Dz.U., 2011, nr 21, poz. 112 ze zm.). Główne zmiany dotyczyły całkowitego zniesienia systemu głosowania blokowego oraz podniesienia progu rozgraniczającego system wyborów większościowych od systemu wyborów proporcjonalnych. Wylimitowano kryterium wielkościowe gmin. System proporcjonalny pozostawiono jedynie w wyborach do rad miast na prawach powiatu, rad powiatów i sejmików województw, wprowadzając jednocześnie w zakresie zgłaszania

kandydatów tzw. parytet, tj. co najmniej 35-procentowy udział kobiet lub mężczyzn na każdej liście wyborczej. W gminach obowiązywał system większościowy i okręgi jednomandatowe. W swych założeniach nie zmienił się natomiast sposób wyboru organów wykonawczych gmin.

Z punktu widzenia Opolszczyzny oraz zamieszkującej ją mniejszości niemieckiej² warto zauważyć, że ani w ordynacji z 1998 r., ani w kodeksie wyborczym z 2011 r. nie przewidziano w wyborach samorządowych żadnych przywilejów dla mniejszości narodowych, przy czym przyjęte na gruncie polskiego prawa rozwiązania umożliwiały i umożliwiają w wyborach samorządowych dostęp do procesu wyborczego wszystkim podmiotom (w tym także należącym do danej wspólnoty), nie tylko partiom politycznym. Komitety wyborcze mogą więc tworzyć stowarzyszenia i organizacje, również organizacje mniejszości narodowych, ale też sami wyborcy.

Wyniki elekcji

W 2010 r. w kampanii wyborczej uczestniczyło pięć komitetów ogólnopolskich: Platforma Obywatelska (PO), Polska Partia Pracy – Sierpień 80 (PPP), Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL), Prawo i Sprawiedliwość (PiS) oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD). W 2014 r. takich komitetów było 7: Demokracja Bezpośrednia, Nowa Prawica – Janusza Korwin-Mikke, PiS, PO, PSL, Ruch Narodowy (RN) i SLD. W pierwszej z omawianych elekcji zarejestrowanych zostało dodatkowo 298 komitetów o charakterze regionalnym i lokalnym, z czego 223 obejmowały swoim zasięgiem tylko jedną gminę. Przed wyborami z 2014 r. wskazywano na spodziewany istotny wzrost liczby komitetów lokalnych, w tym komitetów powstałych w celu wprowadzenia do rady jedynie kandydata z jednego okręgu wyborczego (Regulski 2011: 105). Miało temu sprzyjać utworzenie w każdej gminie okręgów jednomandatowych. Ostatecznie przypuszczenia te nie potwierdziły się w praktyce, szczególnie w województwie opolskim. Nie dość, że liczba komitetów o charakterze regionalnym i lokalnym zarejestrowanych przez dwóch opolskich komisarzy wyborczych nie wzrosła, to nawet była niższa o jeden w stosunku do roku 2010. Na Opolszczyźnie przyjęto zatem zgłoszenia 297 komitetów wyborczych, z czego 17 było komitetami organizacji i stowarzyszeń, a 241 komitetów obejmowało swoim zasięgiem tylko jedną gminę województwa. Przynajmniej w tym ostatnim przypadku zanotowano wzrost, choć wskazuje to jednocześnie na mniejszą liczbę komitetów o zasięgu ponadgminnym, co w znacznym stopniu jest wynikiem ciągłego i stałego zawłaszczania przestrzeni lokalnej i regionalnej przez partie polityczne (Gendźwiłł i Żółtak 2012: 104-105; Tkacz 2008: 86-90).

2 Wszędzie gdzie mowa jest o mniejszości niemieckiej w rozumieniu mieszkańców deklarujących narodowość niemiecką, wyrażenie to pisane jest małą literą. Na określenie Komitetu Wyborczego Mniejszość Niemiecka używa się w artykule zwrotu Mniejszość Niemiecka pisanego dużą literą (przyp. red.).

Analizując liczbę osób chętnych do objęcia funkcji samorządowych należy zauważyć, że w 2010 r. ostatecznie 5466 kandydatów starało się o 1145 mandatów radnych gminnych, co dało przeciętną 4,7 kandydata na mandat. Liczba ta zmalała w 2014 r., kiedy to o 1139 mandatów radnych gminnych rywalizowało 4274 kandydatów (3,8 kandydata na mandat). W wyborach organów wykonawczych gmin, liczba kandydatów ubiegających się o fotel wóldarza w ciągu czterech lat wzrosła. Podczas gdy w 2010 r. kandydowało łącznie 237 osób (średnio 3,3 kandydata na jeden mandat), to w 2014 r. liczba ta zwiększyła się do 251 (3,5 kandydata na mandat). Wzrosła też przeciętna liczba kandydatów przypadających na jeden mandat w wyborach do rad powiatów i Sejmiku Województwa Opolskiego. W tych pierwszych w 2010 r. o 221 mandatów ubiegało się 2240 kandydatów (średnio 10,1 kandydata na mandat), a w 2014 r. o 219 mandatów rywalizowało 2494 kandydatów (średnio 11,4 kandydata na mandat). W wyborach sejmikowych o 30 mandatów ubiegało się 337 kandydatów w 2010 r. i 459 kandydatów cztery lata później. Przeciętna liczba kandydatów przypadających na jeden mandat wzrosła zatem z 11,2 do 15,3 co jest wzrostem dość istotnym i wynikającym ze zwiększenia się liczby komitetów rywalizujących o mandaty akurat na tym poziomie samorządu ('Obwieszczenie' 2010; 'Obwieszczenie' 2014).

W 2010 r. 42 kandydatów w 32 okręgach zostało radnymi bez konieczności przeprowadzania głosowania. Znacznie wzrosła liczba takich radnych cztery lata później. W województwie opolskim odnotowano aż 111 okręgów nierywalizacyjnych, czyli takich, w których zarejestrowano tylko jednego kandydata. Właściwa terytorialna komisja wyborcza musiała jedynie w stosunku do takiego okręgu sporządzić protokół z obsadzenia mandatu radnego bez głosowania, a następnie podać tę informację do publicznej wiadomości mieszkańców.

Odnosząc się do frekwencji, to w 2010 r. na Opolszczyźnie spośród 828,6 tys. uprawnionych ważne karty do głosowania oddało 41,1 proc. wyborców. Tradycyjnie w drugiej turze głosowania wynik frekwencyjny okazał się jeszcze niższy – 30,1 proc. W kolejnej elekcji, przy mniejszej, o czym była mowa wcześniej, liczbie osób uprawnionych (815,1 tys.) ważne karty do głosowania oddało 42,1 proc. wyborców. Również frekwencja w drugiej turze okazała się wyższa niż w 2010 r., choć, podobnie jak wcześniej, niższa niż w pierwszej turze. Swoją głos postanowiło oddać – w gminach, w których rozstrzygnięcie zapadało w głosowaniu ponownym – 35,2 proc. wyborców. Niestety w obu elekcjach wyniki frekwencji uzyskane w województwie opolskim były najniższymi wskaźnikami w kraju, choć w 2014 r. różnice były mniejsze niż cztery lata wcześniej. Jak się wydaje, problemem Opolszczyzny wciąż pozostaje zjawisko „martwych dusz”. Dotyczy ono osób, które wyjechały za granicę i zostały tam na stałe, mimo że pozostają zameldowane w rodzinnej gminie. Szczególnym problemem jest figurowanie w polskich rejestrach osób, które zmarły za granicą, a ich śmierć nie została odnotowana w polskich dokumentach. Jeśli bowiem rodzina nie zgłosiła zgonu w polskim urzędzie stanu cywilnego, urzędnik w gminie nie miał podstaw do

wykreślenia takiej osoby z rejestru wyborców (Tkacz 2007: 71). Dzięki informatyzacji działów ewidencji ludności oraz inicjatywie urzędów, wiele takich przypadków udało się w ostatnich latach wyeliminować (np. poprzez weryfikację osób, w wieku – nominalnie – ponad 100 lat). Zjawisko to niweluje również konieczność wymiany „książeczkowego” dowodu osobistego na plastikowy oraz wprowadzenie tzw. podatku śmieciowego, płaconego od liczby osób zamieszkujących gospodarstwo domowe. Chęć płacenia niższego podatku spowodowała wymeldowywanie osób od lat zamieszkałych za granicą. Mimo to procesu czyszczenia rejestrów z „martwych dusz” nie można uznać za zakończony. Po pierwsze, wciąż wielu dawnych mieszkańców chce zachować polski dowód osobisty i zameldowanie w Polsce, bo to ułatwia funkcjonowanie w kraju, np. kwestie związane z dziedziczeniem nieruchomości. Po drugie, prowadzenie ewidencji ludności jest zadaniem zleconym gminom, za które otrzymują one środki finansowe z budżetu państwa, w zależności od liczby mieszkańców. Zatem zmniejszanie liczby ludności „na siłę” nie leży w interesie samych gmin, bowiem powoduje automatyczne obniżenie dotacji.

Analiza wyników wyborów wskazuje, iż w 2010 roku, najwięcej mandatów w gminach uzyskały komitety niezależne – 426. Organizacje i stowarzyszenia, w tym Mniejszość Niemiecka, zdobyły łącznie 411 mandatów, a komitety partyjne – 308 mandatów. W gminach do 20 tys. mieszkańców dominowały komitety niezależne oraz Mniejszość Niemiecka, a wśród partii – PSL. W gminach powyżej 20 tys. mieszkańców najwięcej mandatów zdobyła PO, w nich też częściej głosowano na kandydatów lokalnych organizacji. W 2014 r., do 540 wzrosła liczba mandatów uzyskanych przez kandydatów niezależnych (przynajmniej jeśli chodzi o nazwę komitetu, z którego startowali), co stanowiło niemal połowę wszystkich mandatów. W konsekwencji spadła jednocześnie liczba mandatów uzyskanych w gminach przez organizacje oraz komitety partyjne. Odpowiednio zdobyły one 364 i 235 mandatów. O 18 mniej radnych niż cztery lata wcześniej wprowadziła też Mniejszość Niemiecka. Spośród partii politycznych wzrost liczby mandatów w samorządach gminnych zanotowało jedynie PiS, natomiast minimalny spadek PSL. Z kolei PO i SLD wyraźnie zmniejszyły stan posiadania (tabela 2). Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych we wszystkich gminach województwa opolskiego dało wyraźnie większą szansę na końcowy sukces kandydatom niezależnym, przy czym należy mieć na uwadze, iż mimo wszystko wielu spośród kandydatów startujących z komitetów niezależnych miało za sobą mniejsze bądź większe epizody w partiach politycznych (por. Mazur 2008: 151; Piasecki 2012: 309-313). Niemniej jednak, jak pokazują wyniki wyborów do rad gmin w 2014 r., szyld partyjny najczęściej nie pomagał startującemu, choć jak słusznie zauważyła M. Cichosz: „Slogany o apolityczności i apartyjności wyborów do samorządów («bo przecież dziura w chodniku nie jest polityczna»), to oczywiście tylko retoryczne wybiegi politycznych graczy” (Cichosz 2013: 329).

Tabela 2. Zestawienie poparcia dla radnych gmin województwa opolskiego w wyborach 2010 r. i 2014 r., na podstawie dokumentów zgłoszeniowych

Poparcie dla radnych	Wybory 2010		Wybory 2014	
	Liczba radnych	Proc. radnych	Liczba radnych	Proc. radnych
Niezależni:	426	37	540	47
MN	278	24	260	23
Inne organizacje	133	12	104	9
Razem organizacje:	411	36	364	32
PO	105	9	63	6
PSL	88	8	85	7
SLD	63	6	29	3
PiS	52	4	57	5
Inne partie	0	0	1	0
Razem partie polityczne:	308	27	235	21
Razem:	1145	100	1139	100

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych Delegatury KBW w Opolu.

Z kolei w wyborach do organów wykonawczych gmin zauważyć należy utrzymujący się w województwie opolskim wysoki wskaźnik gmin, w których rejestruje się tylko jednego kandydata na wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Inaczej niż w przypadku radnych odbywa się wtedy głosowanie „za” bądź „przeciw” jednemu zgłoszonemu kandydatowi. Zostaje on wybrany, gdy uzyska poparcie bezwzględnej większości wyborców uprawnionych. W wyborach 2010 r. takich gmin było w województwie opolskim 9 (blisko 13 proc. ogółu gmin), a cztery lata później liczba ta wzrosła do 10 (14 proc.). W większości były to gminy, zamieszkane przez znaczny odsetek mniejszości niemieckiej, choć zarówno w 2010 r. (Otmuchów, Wołczyn), jak i w 2014 r. (Łambinowice) odnaleźć można gminy, w których mniejszość niemiecka jest nieliczna bądź nie występuje. W wyborach w 2010 r. do wyłonienia zwycięzcy w 27 jednostkach niezbędna była druga tura. W 23 gminach województwa zwyciężyli kandydaci Mniejszości Niemieckiej, PSL w pięciu, PO w czterech, a SLD w jednej gminie. Nie udało się to żadnemu kandydatowi zarejestrowanemu przez PiS. Pozostali zwycięzcy byli zgłoszeni przez komitety wyborcze wyborców (29) oraz lokalne organizacje (9), choć wśród nich znajdowali się też wieloletni działacze partyjni, jedynie startujący pod szyldem niezależnych. Wybory samorządowej egzekutywy zakończyły się sukcesem kandydatów zgłoszonych przez komitety lokalne m.in. w kilku miastach powiatowych: w Kędzierzynie-Koźlu, Brzegu, Kluczborku, Nysie czy Strzelcach Opolskich.

W wyborach z 2014 r. w 26 jednostkach do wyłonienia zwycięzcy potrzebne było głosowanie ponowne. Tym razem już ponad połowa (36) wybranych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zgłoszona była przez komitety wyborcze wyborców.

Spośród największych miast województwa dotyczyło to m.in. Opola, Kluczborka i Strzelec Opolskich. Mniejszość Niemiecka wprowadziła 19 swoich kandydatów, a z innymi lokalnymi organizacjami związanych było dalszych 4 kandydatów (np. w Nysie). Ponownie niewielkie sukcesy odnotowały partie polityczne, spośród których sześciu zwycięzców zgłoszonych było bezpośrednio przez PO, czterech przez PSL oraz po jednym przez PiS i SLD.

Zupełnie odmiennie kształtowała się sytuacja na gruncie dwóch innych szczebli samorządowych: województwa i powiatu. W 2010 r. w wyborach do Sejmiku Województwa Opolskiego największą liczbę mandatów zdobyła PO – 12. Mniejszość Niemiecka uzyskała sześć mandatów, PiS i SLD po pięć, a PSL dwa. Cztery lata później ponownie zwyciężyła na Opolszczyźnie PO, tym razem wprowadzając do sejmiku dziewięciu radnych. Osiem miejsc przypadło z kolei PSL, siedem Mniejszości Niemieckiej, a pięć – PiS. Skład uzupełnił jeden radny SLD. Największym wygranym, nie tylko na Opolszczyźnie, okrzyknięto PSL. Jako jeden z powodów tego sukcesu wskazuje się wylosowanie przez tę partię pierwszego numeru na zbroszurowanych kartach do głosowania, na których wyborcy oddawali swoje głosy (Gawron i in. 2015: 68-73). Liczba głosów nieważnych przekraczająca w regionie 18 proc., podczas gdy w 2010 r. było ich 11 proc., ukazuje niezrozumienie przez niemałą część wyborców istoty głosowania w wyborach proporcjonalnych. Zapewne część głosów nieważnych była swego rodzaju protestem przeciw całej klasie politycznej i wyrazem niezadowolenia. Jednak brak prawnej możliwości wnikliwej analizy przez organy wyborcze kart po wyborach nie pozwala jednoznacznie ocenić skali zjawiska (por.: Gendźwiłł 2015: 31-40; Flis 2015: 41-52). Faktem jest, iż po wyborach samorządowych 2014 r. zmieniony został przez Państwową Komisję Wyborczą (w wyniku wcześniejszej zmiany przepisów kodeksowych) wzór karty zbroszurowanej. Uzupełniono go m.in. o stronę tytułową oraz spis treści, co ma zapobiegać w przyszłości wystąpieniu „syndromu pierwszej strony”.

W wyborach do rad powiatów w 2010 r. najwięcej mandatów zdobyły: PO (56) i Mniejszość Niemiecka (49). W 2014 r. te dwa ugrupowania również zdobyły największą pulę mandatów – odpowiednio 40 i 44. Zauważyć należy również dobry wynik PSL na szczeblu powiatowym (38 mandatów). Taki sam wynik jak PSL uzyskały na tym poziomie wszystkie komitety niezależne liczone łącznie. Blisko połowę mniej mandatów – 20, uzyskały lokalne i regionalne organizacje (tabela 3). Mając na uwadze wyniki w poszczególnych powiatach, to PO osiągnęła najlepszy rezultat jedynie w powiecie kędzierzyńsko-kozielskim, natomiast PiS w powiecie brzeskim i głubczyckim. W pozostałych powiatach największą liczbę radnych wprowadziły Mniejszość Niemiecka (powiat krapkowicki, oleski, opolski i strzelecki) oraz PSL (powiat kluczborski, namysłowski, nyski i prudnicki).

Tabela 3. Zestawienie poparcia dla radnych powiatowych i wojewódzkich z Opolszczyzny w 2010 r., na podstawie dokumentów zgłoszeniowych

Poparcie dla radnych	Wybory 2010		Wybory 2014	
	Liczba radnych	Proc. radnych	Liczba radnych	Proc. radnych
Niezależni:	31	12	38	15
MN	55	22	51	21
Inne organizacje	25	10	20	8
Razem organizacje:	80	32	71	29
PO	68	27	49	20
PSL	22	9	46	18
SLD	26	10	11	4
PiS	24	10	34	14
Inne partie	0	0	0	0
Razem partie polityczne:	140	56	140	56
Razem:	251	100	249	100

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych Delegatury KBW w Opolu.

Analiza łączna wyników na obu szczeblach wskazuje na utrzymanie się w obu elekcjach identycznej liczby i odsetka kandydatów wybranych z list partyjnych (140 mandatów, 56 proc. ogółu). Partie, otrzymujące subwencje z budżetu, mające zasoby instytucjonalne i prawne, szerszy dostęp do środków masowego przekazu, utrzymujące sztaby wyborcze odpowiedzialne za prowadzenie profesjonalnych kampanii, mające doświadczenie w innych kampaniach z wyborów ogólnokrajowych, są w diametralnie lepszej sytuacji, aniżeli małe, lokalne podmioty lub też komitety tworzące się w związku z konkretnymi wyborami. Mimo to, w 2014 r. nieznacznie wzrosła liczba kandydatów niezależnych, choć stało się to kosztem kandydatów zgłaszanych przez stowarzyszenia i organizacje, w tym Mniejszość Niemiecką. Na Opolszczyźnie wciąż na wyższym poziomie niż w kraju utrzymuje się udział lokalnych i regionalnych organizacji. Zdecydowaną największą część tak wydzielonej grupy stanowią kandydaci Mniejszości Niemieckiej.

Zakończenie

Jedne wybory samorządowe przeprowadzone na gruncie nowego *Kodeksu wyborczego* z pewnością nie dają jeszcze podstaw do wyciągania jednoznacznych wniosków i opinii na temat nowo wprowadzonych rozwiązań. Nie sposób choćby jednoznacznie rozstrzygnąć, czy jednomandatowe okręgi wyborcze we wszystkich

gminach wpłynęły pozytywnie na rozwój samorządności, w szczególności na większe zainteresowanie wyborami czy łatwiejszą drogę do uzyskania mandatu kandydatom startującym bez sztyldów partyjnych. O takie wnioski będzie można się pokusić po kolejnych wyborach, które pokażą, czy pewne tendencje zostaną zachowane, czy się rozwiną, czy też może odwrócą.

Póki co, można dokonać pierwszych porównań z elekcjami przeprowadzanymi na gruncie poprzednich rozwiązań. Najistotniejszą zmianą między badanymi wyborami było wprowadzenie w 2014 r. jednomandatowych okręgów wyborczych we wszystkich gminach. Nie spowodowało to jednak w województwie opolskim zwiększenia liczby tworzonych komitetów wyborczych. Choć liczba komitetów pozapartyjnych nie wzrosła, to zauważalne było zwiększenie się liczby mandatów obsadzonych w gminach przez kandydatów niezależnych. Sztyld partyjny wyraźnie kandydatom do rad gminnych nie pomagał. Zmiany były widoczne szczególnie w tych gminach, w których wcześniej obowiązywał system proporcjonalny oraz istniały wielomandatowe okręgi wyborcze, a w 2014 r. po raz pierwszy wybierano radnych w jednomandatowych okręgach wyborczych według zasady większości względnej. Tam niejako po raz pierwszy kandydaci niezależni mieli równe szanse na sukces z kandydatami zgłoszonymi przez partie polityczne i tam różnica w wynikach była zauważalna.

Między wyborami z 2010 r. i 2014 r. na Opolszczyźnie wzrosła liczba okręgów wyborczych, w których wybierani byli radni. Zwiększyła się też liczba obwodów, w których wyborcy mogli oddać swój głos, przy jednocześnie nieznacznie mniejszej liczbie mandatów radnych do obsadzenia. O niemal 12,5 tysiąca wyborców spadła w województwie liczba osób uprawnionych do głosowania. Spadek nastąpił w każdym z powiatów i w większości gmin. Zmniejszyła się średnia liczba osób rywalizujących o mandat radnego gminy, przy jednoczesnym wzroście tego wskaźnika w stosunku do kandydatów do rad powiatów, Sejmiku Województwa Opolskiego oraz w wyborach bezpośrednich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W gminach Opolszczyzny znacznie wzrosła liczba mandatów nierywalizacyjnych, czyli takich, co do których swoje zainteresowanie wyrazili pojedynczy kandydaci. Wreszcie z punktu widzenia rozwoju demokracji pozytywnie należy ocenić, aczkolwiek nieznaczny, wzrost frekwencji wyborczej, zarówno w pierwszej, jak i w drugiej turze głosowania. Daleko regionowi jeszcze do wskaźników państw rozwiniętych demokracji, jednak każdorazowe zwiększanie się zainteresowania mieszkańców wyborami należy ocenić pozytywnie. Równie ważne są też sukcesy gmin w czyszczeniu rejestrów wyborców z „martwych dusz”, dzięki czemu nie dochodzi do sztucznego obniżania wskaźnika frekwencji wyborczej. Może to doprowadzić wreszcie do tego, że w kolejnych elekcjach Opolszczyzna nie będzie regionem z najniższym wskaźnikiem uczestnictwa w wyborach.

Literatura:

- Bealey, F. (1999). *The Blackwell Dictionary of Political Science*. Oxford.
- Cichosz, M. (2013). Czterobarwne układanki. Podsumowanie strategii podmiotów politycznych w wyborach do sejmików województw w 2010 r. W: R. Alberski, M. Cichosz, K. Kobielska (red.), *Gra o regiony. Wybory do sejmików województw w 2010 r.* Wrocław: Wyd. Remar, s. 313-330.
- Flis, J. (2015). Efekt książeczki. W: *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014* (praca zbiorowa). Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Gawron, P., Paweła, Ł., Puchała, Z., Szklarski, J., Życzkowski, K. (2015). Wybory samorządowe 2014. W poszukiwaniu anomalii statystycznych. *Studia Wyborcze, tom XIX*, s. 53-77.
- Gendźwiłł, A. (2015). Brakujące i nadmiarowe krzyżyki. O głosach nieważnych w wyborach do sejmików województw. W: *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014* (praca zbiorowa). Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Gendźwiłł, A., Żółtak, T. (2012). Bezpartyjność w powolnym odwróceniu. Analiza rozpowszechniania bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002-2010. *Studia Regionalne i Lokalne, nr 1(47)*, s. 102-121.
- Kubisz-Muła, Ł. (2008). Politoanalność wyborów samorządowych. Opis zjawiska na przykładzie miasta średniej wielkości. *Studia Polityczne, nr 22*, s. 53-70.
- Mazur, M. (2008). Rywalizacja polityczna w wyborach samorządowych w III RP. W: E. Ganowicz, L. Rubisz (red.), *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*. Toruń: Wyd. Adam Marszałek, s. 139-175.
- Nawrot, B. (2009). Miejsce „inicjatyw niezależnych” na lokalnej scenie politycznej w Polsce. *Przegląd Politologiczny, nr 1, rok XIV*, s. 39-48.
- ’Obwieszczenie’ (2014). Obwieszczenie Komisarza Wyborczego w Opolu I z dnia 21 listopada 2014 r. o wynikach wyborów do rad na obszarze województwa opolskiego, maszynopis w posiadaniu autora.
- ’Obwieszczenie’ (2010). Obwieszczenie Komisarza Wyborczego w Opolu I z dnia 22 listopada 2010 r. o wynikach wyborów do rad na obszarze województwa opolskiego, maszynopis w posiadaniu autora.
- Piasecki, A. K. (2012). *Wybory w Polsce 1989-2011*. Kraków: Wyd. Arcana.
- Regulski, J. (2011). Samorząd dziś i jutro. *Znak, nr 669*, s. 101-107.
- Smith, J. (1999). *Europe's elected parliament*. Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Tkacz, R. (2007). Wybory na Śląsku Opolskim po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. W: *Śląsk Opolski i Opawski w Unii Europejskiej. Problemy pierwszych lat członkostwa w stosunku do przemian społecznych* (praca zbiorowa). Opawa: Uniwersytet Śląski w Opawie.
- Tkacz, R. (2008). Wybory coraz mniej lokalne? Przejawy kartelizacji partii politycznych na szczeblu lokalnym i regionalnym na przykładzie wyborów na Śląsku Opolskim. *Studia Wyborcze, tom VI*, s. 73-93.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U., 2011, nr 21, poz. 112 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U., 2002, nr 113, poz. 984 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U., 1998, nr 95, poz. 602 ze zm.).

Local elections in the Opole Voivodeship in 2010 and 2014. The comparative analysis.

Abstract:

The analysis of the elections treated as a tool for selecting representatives in commune councils, district councils and province assemblies as well as selecting provincial governors, and mayors of the cities, demonstrates that the aforementioned kinds of elections are significantly different from presidential, parliamentary and European elections. It can be stated that the main aim of the local government elections is to unite the society. In addition, the years 2010 to 2014 were marked by a major decline in the number of voters in Opole Voivodeship. It is worth mentioning that, in 2014, there was an increase in the threshold which appeared to be a differentiating factor between the majority election system and proportional representation system. This has not led to changes in the number of local election committees, but it has resulted in a decline in the number of candidates in elections as well as an increase in the voter turnout. Furthermore, the implementation of the single mandate constituencies in municipalities in Opole Voivodeship has gave an opportunity to independent candidates to be successful. Interestingly, political affiliations have not effected the commune council elections. What is more, significant changes were mainly visible in municipalities in which proportional representation system and multiple mandate constituencies used to be applicable during previous elections. It can be claimed that the independent candidates have obtained equal opportunities in competition with the candidates belonging to parties.

Keywords:

Local elections, Opole Voivodeship, electoral law, election committee, election results, German minority