

## Wpływ jednomandatowych okręgów wyborczych na wyniki wyborów do rad gmin w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców

WYBORY DO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO SĄ POWSZECHNIE POSTRZEGANE przez badaczy jako „istotny element ustroju demokratycznego państwa oraz jako ważne zjawisko społeczne sprzyjające wzmocnieniu więzi lokalnych i budowie społeczeństwa obywatelskiego” (Magoska, 2008, s. 7). Po raz kolejny zostały one przeprowadzone 16 listopada 2014 r. Jednakże, co warto podkreślić, pierwszy raz podstawę prawną do przeprowadzenia elekcji samorządowej stanowił kodeks wyborczy, który został uchwalony 5 stycznia 2011 r. Nowy akt prawny nie tylko ujedynolicił i usystematyzował prawo wyborcze, ale również wprowadził nowe rozwiązania dotyczące istoty systemu wyborczego. Jedną z najważniejszych reform było wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych z zastosowaniem formuły większości względnej w wyborach do rad gmin, nie będących miastami na prawach powiatu. Przed uchwaleniem kodeksu wyborczego, w gminach do 20 tys. mieszkańców stosowano formułę większościową, gdzie wybierano od 1 do 5 radnych w okręgu wyborczym. W związku z tym, wybory w tych gminach mogły odbywać się zarówno w okręgach jednomandatowych, jak i w okręgach wielomandatowych (głosowanie blokowe). Natomiast w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców obowiązywała proporcjonalna formuła wyborcza, z zastosowaniem metody d’Hondta i 5% progiem wyborczym. Po uchwaleniu kodeksu wyborczego, formuła proporcjonalna w dotychczasowym kształcie została utrzymana jedynie w miastach na prawach powiatu. Natomiast w pozostałych gminach wprowadzono formułę większości zwykłej z zastosowaniem jednomandatowym okręgów wyborczych (Geńdziwił, 2015, s. 2 – 3).

Zwolennicy wprowadzenia takiego rozwiązania argumentują, że przyczyni się ono do odpolitycznienia wyborów oraz składu rad gmin, ułatwi zdobycie mandatu lokalnym liderom czy też wpłynie na wzrost frekwencji. Ponadto zwraca się uwagę, że zaletą wprowadzonej reformy jest rozszerzenie obowiązywania formuły większości

zwykłej, która w opinii badaczy jest najprostszym oraz najbardziej zrozumiałym dla wyborców systemem wyborczym (Sarnecki, 2008, s. 15). Natomiast część badaczy podkreśla, że w największych gminach, które nierzadko zamieszkiwane są przez ponad 50 tysięcy mieszkańców, można zauważyć zjawisko anonimowości życia społecznego. W związku z tym, wybory w tych gminach mają w głównej mierze charakter polityczny, a nie personalny (Rakowska, Skotnicki, 2012, s. 13). Oprócz możliwego upolitycznienia składu rad gmin, A. Rakowska oraz K. Skotnicki wskazują, że przyjęte rozwiązania mogą prowadzić „do jeszcze mniejszego angażowania się społeczeństwa w życie publiczne i budowania społeczeństwa obywatelskiego” (Rakowska, Skotnicki, 2012, s. 13).

Niezależnie od powyższych ocen jednomandatowych okręgów wyborczych, należy podkreślić, że ich wprowadzenie w dużej mierze realizuje główne postulaty praktyków, by przy konstruowaniu samorządowego systemu wyborczego przyjmować rozwiązania, które:

- ułatwiają zgłaszanie kandydatów możliwie wielu podmiotom,
- wiążą silnie kandydata z konkretną grupą wyborców,
- przyjmują prosty i zrozumiały system wyborczy (Sarnecki, 2008, s. 13).

Wybory samorządowe, które zostały przeprowadzone w 2014 r. pozwalają na dokonanie oceny skutków związanych ze zmianą formuły wyborczej. Dlatego też głównym celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy nowopryjęte rozwiązanie, polegające na zastąpieniu formuły proporcjonalnej jednomandatowymi okręgami wyborczymi, wpłynęło na zmianę wyników wyborów w gminach zamieszkiwanych przez ponad 20 tysięcy mieszkańców. W opracowaniu przyjęto metodę badawczą polegającą na ilościowej analizie wyników wyborów samorządowych w wyżej wymienionych gminach. Analiza obejmuje elekcje samorządowe od 2002 r., kiedy to wprowadzono bezpośrednio wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów. Warto podkreślić, że liczba gmin powyżej 20 tys. mieszkańców w kolejnych elekcjach wynosiła: w 2002 r. – 265, w 2006 i 2010 r. – 262, w 2014 r. – 267. Wydaje się, że przyjęta perspektywa czasowa pozwoli zauważyć pewne tendencje występujące w przeprowadzonych wyborach samorządowych. Natomiast w celu odpowiedzi na pytanie, czy zauważone zmiany występują również w elekcjach do organów stanowiących innych jednostek samorządu terytorialnego, została przeprowadzona analiza wyników wyborów samorządowych w miastach na prawach powiatu, którą można potraktować jako grupę kontrolną.

W przeprowadzonej analizie zwrócono przede wszystkim uwagę na takie kwestie, jak wpływ nowej formuły wyborczej na:

- poziom odpartyjnięcia wyborów do rad gmin,
- stopień odpartyjnięcia składu rad gmin,
- skuteczność komitetów prezydenckich oraz indywidualnych komitetów wyborczych.

#### WPŁYW JEDNOMANDATOWYCH OKRĘGÓW WYBORCZYCH NA WYNIKI WYBORÓW DO RAD GMIN

NIE ULEGA WĄTPLIWOŚCI, ŻE SPECYFIKA WYBORÓW SAMORZĄDOWYCH W ZNAČĄCY sposób różni się od specyfiki pozostałych elekcji odbywających się w Polsce. Wybory samorządowe charakteryzują się przede wszystkim różnorodnością podmiotów biorących udział w elekcji. Wśród typologii odnoszących się do charakteru podmiotów uczestniczących w samorządowej rywalizacji wyborczej, zazwyczaj dokonuje się podziału startujących komitetów na: partyjne, o charakterze hybrydalnym oraz lokalne. Taką klasyfikację prezentuje między innymi R. Głajcar, który dzieli startujące komitety na: 1) komitety partyjne, tworzone przez partie polityczne, bądź ich koalicje pod partyjnym szyldem; 2) komitety polityczne, podkreślające wprawdzie swój lokalny charakter przy równocześnie mniej bądź bardziej wyraźnie zaznaczonej proveniencji politycznej w układzie lewica – prawica; 3) komitety niezależne, o wyraźnie lokalnym i apartyjnym charakterze (Głajcar, 2011, s. 126). Badacze w szczególności zwracają uwagę na komitety o charakterze hybrydalnym, które bardzo często są tworzone przez członków partii politycznych, którzy nie chcą wystartować pod szyldem partyjnym. Przy czym warto zauważyć, że jedyna wiarygodna metoda analizy tego zjawiska, polegałaby na przeprowadzeniu pogłębionych studiów terenowych, co wykracza poza granice tego opracowania. Natomiast inną, znacznie prostszą typologię przyjmuje Państwowa Komisja Wyborcza, która dzieli komitety wyborcze na: komitety partii politycznych, komitety organizacji społecznych oraz komitety wyborców. Za T. Gajowniczkim należy stwierdzić, że taki podział „formalnie sprowadza się do osi listy partyjne – listy niepartyjne” (Gajowniczek, 2014, s. 122). Pomimo tego, że podział stosowany przez PKW nie uwzględnia komitetów o charakterze hybrydalnym, jest on najbardziej użyteczny na potrzeby analizy, co związane jest z trudnością dotycząca klasyfikacji podmiotów niepartyjnych. Dlatego też, w przeprowadzonej analizie zostanie przyjęty dychotomiczny podział na komitety partyjne oraz niepartyjne (komitety organizacji społecznych i komitety wyborców), oparty na klasyfikacji PKW.

Analizując wpływ jednomandatowych okręgów wyborczych na liczbę startujących komitetów wyborczych, w głównej mierze należy zwrócić uwagę na komitety niepartyjne. Zgodnie bowiem z zamiarem ustawodawcy, nowa formuła wyborcza miała przyczynić się do odpartyjnienia wyborów oraz aktywizacji lokalnych ugrupowań i kandydatów indywidualnych.

Analizując dane zawarte w tabeli 1, należy zwrócić uwagę na spadek liczby startujących komitetów niepartyjnych w latach 2002 – 2010 w obu analizowanych grupach. W tym okresie liczba startujących komitetów niepartyjnych w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców spadła o 6,47 punktów procentowych, z 1213 do 904 komitetów, natomiast w miastach na prawach powiatu liczba tych komitetów spadła o 10,15 punktów procentowych, z 449 do 273. Dopiero w 2014 r. widoczny jest zdecydowany wzrost liczby startujących komitetów niepartyjnych w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców. W porównaniu z 2010 r. liczba startujących komitetów niepartyjnych wzrosła w tych gminach ponad dwukrotnie, to jest z 904 do 1873, co przekłada się na wzrost o 15,53 punktów procentowych w ogóle startujących komitetów. Natomiast w miastach na prawach powiatu, w 2014 r. liczba startujących komitetów wyborczych spadła o 5,13 punktów procentowych, z 273 do 257 komitetów.

Należy podkreślić, że duża liczba startujących komitetów niepartyjnych w wyborach w 2002 roku, była spowodowana defragmentacją prawej strony sceny politycznej. Nowo powstałe partie polityczne, takie jak Prawo i Sprawiedliwość czy też Platforma Obywatelska, najprawdopodobniej nie zdążyły przed wyborami samorządowymi w 2002 r. rozwinąć w dostatecznym stopniu struktur partyjnych na poziomie lokalnym. W związku z tym bardzo często wyżej wymienione partie wystawiały listy wyborcze pod szyldem lokalnego komitetu wyborczego. Podobną tendencję zauważył T. Gajowniczek, który w swoich badaniach nad rywalizacją wyborczą w powiatach województwa warmińsko-mazurskiego stwierdził, że w 2002 r. „partie były jeszcze zbyt słabe, aby samodzielnie zgłaszać listy wyborcze i najczęściej startowały „pod przykryciem” różnego rodzaju list ponad podziałami” (Gajowniczek, 2014, s. 124). Tezę tę zdaje się potwierdzać również wzrost liczby startujących komitetów partyjnych w 2006 r., kiedy to większość partii politycznych posiadało już struktury na poziomie lokalnym. Natomiast spadek liczby startujących komitetów partyjnych, który można zauważyć w 2010 r., najprawdopodobniej spowodowany jest marginalizacją takich ogólnopolskich partii politycznych jak Liga Polskich Rodzin, czy też Samoobrona.

**Tabela 1.** Ewolucja wyników w wyborach do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców, nie będących miastami na prawach powiatu.

|      | Gminy powyżej 20 tys. mieszkańców        |            |      |  |            |      | Miasta na prawach powiatu                |            |      |  |            |      |
|------|--|------------|------|--|------------|------|--|------------|------|--|------------|------|
|      | Liczba startujących komitetów wyborczych |            |      | Liczba mandatów uzyskanych przez komitety wyborcze |            |      | Liczba startujących komitetów wyborczych |            |      | Liczba mandatów uzyskanych przez komitety wyborcze |            |      |
|      | Kom. Nieprt                              | Kom. Part. | Suma | Kom. Nieprt  | Kom. Part. | Suma | Kom. Nieprt                              | Kom. Part. | Suma | Kom. Nieprt  | Kom. Part. | Suma |
| 2002 |  |            |      |  |            |      |  |            |      |  |            |      |
| N    | 1213                                     | 696        | 1909 | 3672   | 1957       | 5629 | 449                                      | 248        | 697  | 809  | 936        | 1745 |
| %    | 63,54                                    | 36,46      | 100  | 65,23  | 34,77      | 100  | 64,42                                    | 35,58      | 100  | 46,36  | 53,64      | 100  |
| 2006 |  |            |      |  |            |      |  |            |      |  |            |      |
| N    | 1086                                     | 820        | 1906 | 3215   | 2351       | 5566 | 280                                      | 326        | 606  | 487  | 1220       | 1707 |
| %    | 56,98                                    | 43,02      | 100  | 57,76  | 42,24      | 100  | 46,20                                    | 53,80      | 100  | 28,53  | 71,47      | 100  |
| 2010 |  |            |      |  |            |      |  |            |      |  |            |      |
| N    | 904                                      | 680        | 1584 | 3097   | 2471       | 5568 | 273                                      | 230        | 503  | 514  | 1187       | 1701 |
| %    | 57,07                                    | 42,93      | 100  | 55,62  | 44,38      | 100  | 54,27                                    | 45,73      | 100  | 30,22  | 69,78      | 100  |
| 2014 |  |            |      |  |            |      |  |            |      |  |            |      |
| N    | 1873                                     | 707        | 2580 | 4063   | 1601       | 5664 | 257                                      | 266        | 523  | 530  | 1189       | 1719 |
| %    | 72,60                                    | 27,40      | 100  | 71,73  | 28,27      | 100  | 49,14                                    | 50,86      | 100  | 30,83  | 69,17      | 100  |

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Oprócz malejącej liczby komitetów niepartyjnych biorących udział w wyborach, należy również zwrócić uwagę na zauważalny spadek ogólnej liczby podmiotów biorących udział w wyborach. W gminach zamieszkałych przez ponad 20 tys. mieszkańców, spadek ten można zauważyć w 2010 r., natomiast w miastach na prawach powiatu – od 2002 do 2010 r. Należy domniemywać, że w analizowanych miejscowościach następował proces „zamykania się” lokalnych aren politycznych, który został zauważony w poprzednich elekcjach samorządowych w województwie śląskim oraz dolnośląskim (Głajcar, 2011, s. 127). Dlatego też można stwierdzić, że wprowadzenie nowej formuły wyborczej poszerzyło ofertę polityczną na lokalnych scenach politycznych, w znaczny sposób ułatwiając start niezależnym inicjatywom oraz kandydatom. Warto ponadto za A. Gendźwiłłem zauważyć, że pomimo wzrostu liczby podmiotów startujących w wyborach, spadła liczba kandydatów ubiegających się o mandat, co związane jest z likwidacją długich list wyborczych, które były używane w systemie proporcjonalnym (Gendźwiłł, 2015, s.12).

Podsumowując powyższe rozważania należy odnotować, że wzrost (zarówno procentowy jak i ilościowy) startujących komitetów niepartyjnych jest trendem dostrzegalnym jedynie w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców. W związku z czym można stwierdzić, że poszerzenie oferty wyborczej oraz wzrost liczby startujących komitetów niepartyjnych w 2014 r., wynika ze zmiany formuły wyborczej z proporcjonalnej na większościową

Odnosząc się do zagadnienia skuteczności komitetów niepartyjnych, mierzonej liczbą zdobytych mandatów należy podkreślić, że specyfiką samorządowych elekcji w Polsce jest znaczny udział komitetów niepartyjnych w ogóle możliwych do zdobycia mandatów. Na tę cechę wyborów samorządowych zwraca uwagę między innymi W. Wojtasik pisząc, że „specyfika elekcji samorządowych warunkuje występowanie trwałego mechanizmu większego poparcia dla ugrupowań regionalnych, które pełnią w nich funkcję quasi-politycznych partii” (Wojtasik, 2011, s. 103). Dane zawarte w tabeli 1 pozwalają na analizę zagadnienia skuteczności komitetów niepartyjnych. Od 2002 r. można w badanych gminach zauważyć spadek skuteczności komitetów niepartyjnych. W 2002 r. komitety niepartyjne uzyskały 3672 mandaty (65,23% ogółu mandatów), natomiast w 2010 r., komitety te zdobyły jedynie 3097 mandatów (55,62% ogółu). Podobnie sytuacja wyglądała w miastach na prawach powiatu, gdzie komitety niepartyjne w 2002 r. uzyskały ponad 46% możliwych do zdobycia manda-

tów, natomiast w pozostałych latach zdobyły one jedynie od 28,5% do 30,2% mandatów. Zauważony trend może oznaczać, że od 2002 do 2010 r. następowało stopniowe upolitycznienie składu analizowanych rad gmin. Natomiast w 2014 r. skuteczność komitetów niepartyjnych w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców wzrosła o ponad 16 punktów procentowych, podczas gdy w miastach na prawach powiatu, skuteczność utrzymała się na poziomie 30%. Zauważony wzrost niewątpliwie świadczy o wzmocnieniu pozycji niepartyjnych komitetów na lokalnych scenach politycznych. Wydaje się, że jedną z głównych przyczyn zaobserwowanego zjawiska jest wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych. Do podobnych wniosków doszedł m.in. A. Gendźwiłł, który w swoich badaniach zauważył, że „wprowadzenie JOW-ów w miejsce systemu proporcjonalnego, podkopało pozycję partii politycznych w wyborach lokalnych, a wzmocniło niezależne komitety lokalne” (Gendźwiłł, 2015, s. 16).

Dokonana powyżej analiza wskazuje, że największym beneficjentem wprowadzonych zmian są lokalne komitety niepartyjne, które zwiększyły swój udział w ogóle wszystkich mandatów z 55,62% do 71,75%. Jednakże warto przeprowadzić dalsze badania, w celu odpowiedzi na pytanie, które z niepartyjnych komitetów wyborczych w największym stopniu skorzystały z wprowadzonych zmian. W szczególności należy zwrócić uwagę na dwie grupy niepartyjnych komitetów wyborczych, to jest komitety prezydenckie oraz indywidualne komitety wyborcze wyborców, które najbardziej mogły zyskać na wprowadzeniu nowych rozwiązań.

Rozpatrując zagadnienie komitetów prezydenckich należy na wstępie zwrócić uwagę, że komitety te stanowią naturalne zaplecze polityczne dla władzy wykonawczej w gminie. Dlatego też zakres pojęciowy terminu komitet prezydencki nie ogranicza się jedynie do komitetów wyborczych funkcjonujących w gminach, gdzie wybierany jest prezydent, ale również do pozostałych gmin, gdzie wybierany jest burmistrz lub też wójt. Zaplecze polityczne mogą stworzyć zarówno komitety partyjne, jeśli wybrany w wyborach prezydent/burmistrz/wójt, został zgłoszony przez zarejestrowany ogólnopolski komitet partii politycznej (lub ich koalicję), jak i komitety niepartyjne. Wśród niepartyjnych komitetów prezydenckich można wyróżnić komitety imienne, które w swojej nazwie zawierają przynajmniej nazwisko osoby, która wygrała wybory na prezydenta/burmistrza/wójta w gminie oraz pozostałe komitety niepartyjne. Warto również zwrócić uwagę, że w literaturze przedmiotu obok pojęcia komitetu prezydenckiego

funkcjonuje termin – komitet wodzowski. Według R. Glajcara komitet ten charakteryzuje się tym, że „powstaje wokół osoby lokalnego lidera (często dotychczasowe prezydenta miasta), a jego nazwisko znajduje się w oficjalnie zarejestrowanej nazwie komitetu” (Glajcar, 2010, s. 133 – 134). Komitety wodzowskie zaczęły zyskiwać popularność w 2002 r., kiedy wprowadzono bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów oraz prezydentów. W wyniku wprowadzonych rozwiązań lokalni liderzy zyskali możliwość budowy własnych niezależnych komitetów wyborczych. Komitety wodzowskie nie tylko pozwoliły na usamodzielnienie się lokalnych liderów oraz zmniejszenie wpływów lokalnych oddziałów partii politycznych, ale zaczęły również stanowić alternatywę wobec patronatu partii politycznych. Jak zwracają uwagę badacze, komitety wodzowskie „były dla radnych nowym, atrakcyjnym typem patronatu, zastępstwem patronatu partyjnego, pozwalającym zachować „czystość braku zaangażowania partyjnego” (Gendźwiłł, Żółtak, 2012, s. 104).

Podsumowując powyższe rozważania należy zauważyć, że różnica pomiędzy komitetem wodzowskim a komitetem prezydenckim polega na tym, że pierwszy z wymienionych komitetów uwzględnia wszystkie startujące w wyborach komitety wyborcze, które w swojej nazwie zawarły nazwisko lokalnego lidera (w związku z tym są to jedynie komitety niepartyjne), natomiast przy analizie komitetów prezydenckich zwraca się uwagę jedynie na komitety wyborcze zwycięskich prezydentów/burmistrzów/wójtów (mogą to być zarówno komitety partyjne, jak i niepartyjne). Przy czym warto podkreślić, że komitet wodzowski może być również komitetem prezydenckim w przypadku, gdy zgłoszony przez komitet wodzowski kandydat na stanowisko wykonawcze w gminie wygrał wybory.

Nie ulega wątpliwości, że posiadanie stabilnego zaplecza w radzie gminy jest ważną kwestią dla komitetów prezydenckich, gdyż zdobycie większości w tym organie gminy, w znaczny sposób ułatwia sprawowanie władzy przez wójta, burmistrza lub prezydenta (Gendźwiłł, Żółtak, 2012, s. 104). W tabeli 2 zostały zawarte dane dotyczące skuteczności komitetów prezydenckich, mierzonej liczbą mandatów zdobytych przez te ugrupowania. Dla potrzeb opracowania przyjęto, że w skład komitetów prezydenckich wchodzi wyróżnione w tabeli: komitety partyjne, komitety niepartyjne – imienne oraz pozostałe komitety niepartyjne.



**Tabela 2.** Skuteczność komitetów przysiężonych, w wyborach samorządowych

|        |     | Liczba mandatów uzyskanych przez komitety prezydenckie |                                |                                  |                           |                                |                                  |
|--------|-----|--|--------------------------------|----------------------------------|---------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
|        |     | Gminy powyżej 20 tys.                                  |                                |                                  | Miasta na prawach powiatu |                                |                                  |
|        |     | Komitety partyjne                                      | Komitety niepartyjne – imienne | Komitety niepartyjne – pozostałe | Komitety partyjne         | Komitety niepartyjne – imienne | Komitety niepartyjne – pozostałe |
| 2002   |     |  |                                |                                  |                           |                                |                                  |
| N*     |     | 392 / 1173   | 17 / 86                        | 1391 / 4370                      | 236 / 566                 | 85 / 327                       | 241 / 852                        |
| %      |     | 33,42  | 19,77                          | 31,83                            | 41,70                     | 25,99                          | 28,29                            |
| Ogółem | N** | 1800 / 5629  |                                |                                  | 562 / 1745                |                                |                                  |
|        | %   | 31,98  |                                |                                  | 32,21                     |                                |                                  |
| 2006   |     |  |                                |                                  |                           |                                |                                  |
| N*     |     | 409 / 1324   | 135 / 512                      | 1183 / 3730                      | 286 / 751                 | 161 / 622                      | 93 / 334                         |
| %      |     | 30,89  | 26,37                          | 31,72                            | 38,08                     | 25,88                          | 27,84                            |
| Ogółem | N** | 1727 / 5566  |                                |                                  | 540 / 1707                |                                |                                  |
|        | %   | 31,03  |                                |                                  | 31,63                     |                                |                                  |
| 2010   |     |  |                                |                                  |                           |                                |                                  |
| N*     |     | 501 / 1389   | 331 / 938                      | 1177 / 3241                      | 325 / 766                 | 246 / 730                      | 51 / 205                         |

| Liczba mandatów uzyskanych przez komitety prezydenckie |            |             |             |           |            |          |
|--|------------|-------------|-------------|-----------|------------|----------|
| %  | 36,07      | 35,29       | 36,32       | 42,43     | 33,70      | 24,88    |
| Ogółem   | N**        | 2009 / 5568 |             |           | 622 / 1701 |          |
|  | %          | 36,08       |             |           | 36,57      |          |
| 2014   |            |             |             |           |            |          |
| N*   | 501 / 1235 | 651 / 1346  | 1386 / 3083 | 318 / 766 | 249 / 792  | 45 / 161 |
| %  | 40,57      | 48,37       | 44,96       | 41,51     | 31,44      | 27,95    |
| Ogółem   | N**        | 2538 / 5664 |             |           | 612 / 1719 |          |
|  | %          | 44,81       |             |           | 35,60      |          |

\* Liczba mandatów uzyskanych przez poszczególne komitety prezydenckie w stosunku do całkowitej liczby mandatów możliwych do zdobycia przez te komitety.

\*\* Całkowita liczba mandatów zdobytych przez wszystkie komitety prezydenckie w stosunku do całkowitej liczby mandatów możliwych do zdobycia.

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Dane zawarte w powyższej tabeli wskazują, że w latach 2002–2010 zmiany w skuteczności komitetów prezydenckich wyglądały podobnie zarówno w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców, jak i w miastach na prawach powiatu. Jak bowiem można zauważyć, w 2002 r. skuteczność tych komitetów wynosiła około 32%, w 2006 r. nastąpił nieznaczny spadek ich skuteczności, by w 2010 r. skuteczność komitetów prezydenckich wzrosła o 5,05 punktów procentowych (w przypadku gmin powyżej 20 tys. mieszkańców) i o 4,94 punktów procentowych (w przypadku miast na prawach powiatu). Wydaje się, że zauważona zależność jest wynikiem tendencji panujących w polskim społeczeństwie. Natomiast w 2014 r. można zaobserwować znaczną różnicę skuteczności komitetów prezydenckich, w obu analizowanych grupach. W gminach powyżej 20 tys. mieszkańców, komitety prezydenckie zdobyły 529 mandatów więcej niż w 2010 r. (wzrost o 8,73 punktów procentowych), podczas gdy w miastach na prawach powiatu komitety prezydenckie uzyskały 10 mandatów mniej, co przekłada się na spadek skuteczności tych komitetów o blisko 1 punkt procentowy. W związku z tym należy stwierdzić, że zmiana formuły wyborczej przyczyniła się do wzrostu znaczenia komitetów prezydenckich na lokalnych scenach politycznych. Ponadto warto za A. Geńdźwiłłem podkreślić, że przy zastosowaniu systemu większościowego, komitety prezydenckie mają większą szansę na uzyskanie bezwzględnej większości w radach gmin (Geńdźwiłł, 2015, s. 10). W swoich badaniach autor ten obliczył, że w 38% gmin, w których system proporcjonalny został zastąpiony jednomandatowymi okręgami wyborczymi, dominację w radzie gminy uzyskał komitet prezydencki co oznacza dwukrotny wzrost w porównaniu z 2010 r. (Geńdźwiłł, 2015, s. 10).

Należy również zwrócić uwagę na rosnące znaczenie imiennych komitetów prezydenckich, szczególnie widoczne w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców. O ile w 2002 r., prezydenci startujący z rekomendacji imiennego komitetu prezydenckiego wygrali jedynie w 4 gminach, o tyle w 2014 r. prezydenci z tych komitetów wygrali już w 63 gminach. Zwiększyło się również zaplecze polityczne wyżej wymienionych komitetów. W 2002 roku radni startujący z list imiennych komitetów prezydenckich uzyskali 17 na 86 możliwych do zdobycia mandatów, natomiast w 2014 r. radni z tych komitetów uzyskali aż 651 na 1346 mandatów. Wydaje się, że wzrost znaczenia imiennych komitetów prezydenckich odbywa się przede wszystkim kosztem pozostałych niepartyjnych komitetów prezydenckich. W wyborach samorządowych

w 2002 r., prezydenci zgłoszeni przez te komitety wygrali w 206 gminach, natomiast w 2014 r. – w 146 gminach. Powyższe dane świadczą o tym, że w analizowanych gminach można zaobserwować zjawisko przekształcania się lokalnych komitetów o charakterze społecznym w komitety imienne. Zdaniem M. Czaji, taka zmiana „wzmocnia pozycję lidera w środowisku lokalnym, a także w większym stopniu utożsamia przywódcę z jego komitetem” (Czaja, 2014, s. 177). Przy czym, wspomniany proces może dotyczyć również wójtów, burmistrzów i prezydentów partyjnych, którzy usamodzielniają się i budują własne zaplecze polityczne. Podsumowując, dokonane rozważania zdają się potwierdzać tezę o „rosnącej personalizacji wyborów samorządowej egzekutywy i wzroście politycznego znaczenia lokalnych liderów” (Gendźwiłł, 2010, s. 101).

Analiza danych zawartych w tabeli 2 wskazuje, że zmiana formuły wyborczej przyczyniła się do zwiększenia skuteczności komitetów prezydenckich. Nie można jednak zapominać, że podczas sejmowych dyskusji nad wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych, jednym z argumentów podnoszonych przez zwolenników reformy, była chęć zwiększenia szans lokalnych liderów oraz społeczników. Na podkreślenie zasługuje fakt, że przy zastosowaniu formuły proporcjonalnej, szanse indywidualnych kandydatów były znacznie mniejsze. By uzyskać mandat, tacy kandydaci musieli znaleźć poparcie lokalnej struktury partii politycznej lub zorganizowanej bezpartyjnej struktury lokalnej, która przekroczyła nie tylko 5% próg wyborczy, ale również naturalny próg wyborczy w okręgu wyborczym. Jak podkreśla P. Uziębło, naturalny próg wyborczy „stanowi istotną barierę dla podmiotów indywidualnych, jak i lokalnych komitetów wyborczych, mających ponadprzeciętne poparcie na niewielkim obszarze danego miasta (Uziębło, 2012, s. 42). Wpływ na szanse indywidualnych kandydatów miała również wielkość okręgów wyborczych. Przy zastosowaniu formuły proporcjonalnej, okręgi wyborcze były większe niż w przypadku jednomandatowych okręgów wyborczych, co mogło przełożyć się na zmniejszenie szans na uzyskanie mandatu przez kandydatów znanych jedynie w obrębie niewielkiej społeczności lokalnej. Na ten aspekt zwracają uwagę także badacze, którzy podkreślają, że wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych oprócz uproszczenia procedury wyborczej, miało spowodować wytworzenie się stosunkowo niewielkich okręgów wyborczych, w których wzmocniony zostałby czynnik personalny (Uziębło, 2011, s. 25). Należy zauważyć, że aktualne przepisy wyborcze w znacznym stopniu ułatwiły możliwość zdoby-

cia mandatu przez kandydatów indywidualnych. Tacy kandydaci nie muszą już zabiegać o patronat lokalnego ugrupowania, gdyż po zebraniu 25 podpisów poparcia mogą utworzyć własny komitet wyborczy i wystartować z wybranego przez siebie okręgu wyborczego. Oczywiście zgodnie z poprzednią ordynacją, kandydaci również mogli utworzyć własny komitet wyborczy, przy czym na liście wyborczej musiały się znajdować nazwiska minimum 5 kandydatów, a taka lista musiała przekroczyć, wspomniane już, progi wyborcze.

Podobnie jak komitety prezydenckie, indywidualne komitety wyborcze wyborców można podzielić na trzy rodzaje. Najbardziej popularną kategorią są komitety imienne. W nazwie takiego komitetu znajduje się najczęściej imię i nazwisko jednego lub maksymalnie dwóch kandydatów startujących z tego komitetu (np. KWW Budka – Kwazebart – Dzierżoniów 2014). Drugi rodzaj komitetów wyborczych zawiera nazwę osiedla, dzielnicy lub ulicy, z której dany kandydat startuje (np. KWW Osiedla Polanka). Trzecią wyróżnioną kategorię tworzą pozostałe komitety, w nazwach których znajdują się inne określenia (np. KWW Konsekwentnie i Gospodarnie). Warto także podkreślić, że w niektórych sytuacjach pod patronatem indywidualnego komitetu wyborczego, startuje również inny kandydat. Dlatego też przy przeprowadzonej analizie uwzględniono komitety, które wystawiły maksymalnie dwóch kandydatów w wyborach do rady gminy.

**Tabela 3.** Indywidualne komitety wyborcze w wyborach samorządowych w 2014 r.

| Województwo          | Liczba startujących KWW |              |       | Skuteczność indywidualnych KWW (wyrażona w mandatach) |            |       |
|----------------------|-------------------------|--------------|-------|---|------------|-------|
|                      | Ogółem                  | Indywidualne | %     | Mozliwych do zdobycia                                 | Uzyskanych | %     |
| Dolnośląskie         | 187                     | 71           | 37,97 | 85  | 19         | 22,35 |
| Kujawsko - Pomorskie | 32                      | 9            | 28,13 | 10  | 2          | 20,00 |
| Lubelskie            | 61                      | 23           | 37,70 | 26  | 7          | 26,92 |
| Lubuskie             | 41                      | 14           | 34,15 | 18  | 3          | 16,67 |
| Łódzkie              | 75                      | 25           | 33,33 | 29  | 6          | 20,69 |
| Małopolskie          | 180                     | 75           | 41,67 | 85  | 17         | 20,00 |

| Województwo           | Liczba startujących KWW |     |       | Skuteczność indywidualnych KWW (wyrażona w mandatach) |     |       |
|-----------------------|-------------------------|-----|-------|---|-----|-------|
|                       |                         |     |       |   |     |       |
| Mazowieckie           | 227                     | 95  | 41,85 | 103   | 19  | 18,45 |
| Opolskie              | 60                      | 19  | 31,67 | 21  | 7   | 33,33 |
| Podkarpackie          | 95                      | 33  | 34,74 | 39  | 11  | 28,21 |
| Podlaskie             | 36                      | 6   | 16,67 | 7   | 2   | 28,57 |
| Pomorskie             | 104                     | 48  | 46,15 | 58  | 13  | 22,41 |
| Śląskie               | 128                     | 47  | 36,72 | 57  | 14  | 24,56 |
| Świętokrzyskie        | 60                      | 27  | 45,00 | 29  | 8   | 27,59 |
| Warmińsko - Mazurskie | 75                      | 13  | 17,33 | 18  | 4   | 22,22 |
| Wielkopolskie         | 192                     | 110 | 57,29 | 128   | 26  | 20,31 |
| Zachodniopomorskie    | 108                     | 48  | 44,44 | 58  | 15  | 25,86 |
| Ogółem                | 1661                    | 663 | 39,91 | 771   | 173 | 22,44 |

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej

Dane zawarte w tabeli 3 wskazują, że indywidualne komitety wyborcze są relatywnie popularną formą uczestnictwa w wyborach do rad gmin. W skali kraju na 1661 startujących komitetów wyborczych wyborców, 663 komitety wystawiły kandydata w jednym lub maksymalnie dwóch okręgach wyborczych, co stanowi 39,91% startujących komitetów. W poszczególnych województwach można zauważyć różny stopień uczestnictwa indywidualnych komitetów. W największej liczbie województw wskaźnik uczestnictwa analizowanych komitetów przyjmuje wartość od 31% do 45%. Najmniejszą wartość wskaźnik ten przyjmuje w województwie podlaskim oraz warmińsko-mazurskim, natomiast największą – w województwie wielkopolskim. Procentowy udział indywidualnych komitetów wyborczych wskazuje, że przyjęte rozwiązania przyczyniły się do aktywizacji części lokalnych liderów. Nie można jednak zapominać, że zmiana formuły wyborczej wiązała się również z likwidacją tzw. długich list wyborczych. W związku z tym w okręgach wyborczych rywalizacja o miejsce na liście wyborczej została zastąpiona rywalizacją o możliwość startu z danego okręgu wyborczego (Hadrowicz, 2014, s. 54). Należy podejrzewać, że część indywidualnych komitetów została utworzona przez kandydatów, którzy dotychczas startowali z list wyborczych ugrupowań lokalnych, natomiast po wprowadzeniu jednomandatowych okręgów wyborczych,

przeegrali rywalizację z innym kandydatem o możliwość startu z okręgu wyborczego pod patronatem danego ugrupowania.

Skuteczność komitetów indywidualnych jest wynikiem ilorazu liczby zdobytych przez te komitety mandatów i ogólnej liczby mandatów, które indywidualne komitety wyborcze wyborców mogły otrzymać. Jak już zostało wspomniane, w poczet indywidualnych komitetów wyborczych zostały również zaliczone komitety, które wystawiły maksymalnie dwóch kandydatów, dlatego też liczba startujących komitetów, różni się od liczby mandatów, które indywidualne komitety mogły zdobyć. Jak wynika z danych zawartych w tabeli 3, analizowane komitety zdobyły 173 na 771 możliwych do zdobycia mandatów, co przekłada się na 22,44% skuteczności. W zdecydowanej większości województw wskaźnik skuteczności przyjmuje wartość pomiędzy 20% a 30%. Jednakże, porównując liczbę mandatów zdobytych przez wszystkie komitety wyborcze wyborców z liczbą mandatów uzyskanych przez indywidualne komitety wyborcze wyborców, okazuje się, że indywidualne komitety zdobyły jedynie 173 na 3395 mandatów, co przekłada się na 5,1% udziału indywidualnych komitetów. Powyższe dane wskazują, że indywidualne komitety wyborcze nie są głównym beneficjentem zmiany formuły wyborczej. Przyczyną niewielkiej skuteczności tych komitetów może być niedostateczna rozpoznawalność lokalnych liderów, bądź też obecność bardziej rozpoznawalnego lidera na liście konkurencyjnego ugrupowania lokalnego. W szczególności należy zwrócić uwagę na komitety bezpartyjnych prezydentów, pod patronatem których bardzo często startują liderzy osiedlowych społeczności (Geńdziwiłł, 2010, s. 111). Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w niektórych przypadkach, zmusiło liderów lokalnych ugrupowań do dokonania selekcji kandydatów. Wydaje się, że szefowie ugrupowań zdawali sobie sprawę, że jeżeli „zabraknie im instynktu samozachowawczego i nie poprą osoby docenianej w gminie, to taki kandydat będzie mógł kandydować jako niezależny i zdobyć mandat” (Hadarowicz, 2014, s. 57). Wyniki wyborów zdają się potwierdzać, że przywódcy lokalnych ugrupowań uwzględnili przy konstruowaniu listy wyborczych powyższą możliwość i objęli swoim patronatem znanych w społeczności lokalnej kandydatów. Nie można również wykluczyć, że część wyborców, szczególnie w dużych jednostkach terytorialnych, podczas aktu głosowania kierowała się nazwą ugrupowania, a nie aspektem osobowościowym.

ZAKOŃCZENIE

Jedną z najważniejszych reform, która została wprowadzona w wyniku uchwalenia kodeksu wyborczego, było wprowadzenie jednomandatu- wych okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin. Wprowadzona reforma realizuje postulaty badaczy, dotyczące wzmocnienia czynnika personalnego, odpolitycznienia składu rad oraz odformalizowania procedur wyborczych na szczeblu wyborów do rad gmin. Przeprowadzona w tym opracowaniu analiza wskazuje, że reforma regulacji wyborczych przyczyniła się do zmiany wyników wyborów w gminach ponad 20 tysięcy, w których system proporcjonalny został zastąpiony formułą większości zwykłej z jednomandatowymi okręgami wyborczymi.

Nowe regulacje wyborcze przyczyniły się nie tylko do wzrostu liczby komitetów wyborczych wystawiających kandydatów na radnych, ale również do znacznego odpartyjnięcia wyborów do rad gmin. Świadczy o tym ponad dwukrotny, w porównaniu z elekcją samorządową w 2010 r., wzrost liczby startujących komitetów niepartyjnych. Warto również podkreślić, że powyższy wzrost jest w dużej mierze spowodowany utworzeniem aż 663 jedno- lub dwuosobowych komitetów wyborczych wyborców. Dlatego też można domniemywać, że odformalizowanie dotychczasowych procedur wyborczych przyczyniło się do aktywizacji części lokalnych liderów. Należy jednak zauważyć, że stosunkowo niewielka skuteczność tych komitetów może świadczyć o niedostatecznej sile startujących kandydatów, dominacji zorganizowanych ugrupowań lokalnych, które również grupują lokalnych liderów, bądź też o głosowaniu przez część wyborców na szyld ugrupowania, a nie na osobę. Ponadto warto zaznaczyć, że pomimo wzrostu liczby startujących komitetów wyborczych, nie zwiększyła się liczba kandydatów, co związane jest z likwidacją długich list okręgowych (Gendźwiłł, 2015, s. 18).

Wprowadzenie nowej formuły wyborczej przyczyniło się także do znacznego odpartyjnięcia składu rad gmin. Nie ulega wątpliwości, że w wyborach samorządowych znacznym poparciem cieszą się ugrupowania lokalne. Jednakże warto podkreślić, że w latach 2002 – 2010 stopniowo rosła polityzacja składu rad gmin. Przeprowadzona analiza wskazuje, że zastosowanie nowej formuły wyborczej nie tylko zahamowało powyższy trend, ale również przyczyniło się do jego odwrócenia. Największym beneficjentem wprowadzonych zmian są niepartyjne komitety prezydenckie, które w porównaniu z poprzednimi wyborami zdobyły o 529 mandatów więcej. W związku z tym można stwierdzić,



że jednomandatowe okręgi wyborcze przyczyniły się do wzmocnienia lokalnego prezydenccjalizmu (Geńdźwił, 2015, s. 18).

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych wpłynęło na zmianę wyników wyborów w gminach zamieszkałych przez ponad 20 tysięcy mieszkańców. Warto jednak zauważyć, że pełniejszy obraz analizowanego zjawiska dostarczą następane elekcje samorządowe oraz pogłębione badania wyborców i mieszkańców.

#### BIBLIOGRAFIA

- Czaja M. (2014), *Partyjni czy niezależni? Wybory prezydenckie miast województwa śląskiego*, [w]: *Vademecum Śląsk: wybory samorządowe 2014 w województwie śląskim*, red. M. Marmola, J. Podgórska-Rykała, K. Stelmach, Wydawnictwo REMAR, Katowice.
- Gajowniczek T. (2014), *Rywalizacja w wyborach powiatowych województwa warmińsko – mazurskiego*, [w]: *Doświadczenie i perspektywy rozwoju samorządu terytorialnego i zawodowego*, red. P. Antkowiak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Geńdźwił A. (2010), *Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla polityki lokalnej*, „Studia regionalne i lokalne”, nr 2 (40).
- Geńdźwił A, Żółtak T., (2012), *Bezpartyjność w powolnym odwróceniu. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002 – 2010*, „Studia regionalne i lokalne”, nr 1 (47).
- Geńdźwił A. (2015), *Zmiany niezauważone? O tym jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, <http://www.glosuj.org.pl/wp-content/uploads/2015/05/Adam-Gezdwill-Zmiany-niezauwazone.pdf>, 20.06.2015.
- Glajcar R. (2011), *Podmioty rywalizacji wyborczej w miastach na prawach powiatu (na przykładzie województwa śląskiego)*, [w]: *Wybory samorządowe 2010*, red. M. Kolczyński, W. Wojtasik, Wydawnictwo REMAR, Katowice.
- Hadrowicz E. (2014), *Jednomandatowe okręgi wyborcze, czyli elekcja gminnych władz samorządowych na nowych zasadach*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- Magoska M. (2008), *Słowo wstępne*, [w]: *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, red. M. Magoska, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Rakowska A., Skotnicki K. (2012), *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4 (105).

- Sarnecki P. (2008), *Ordynacja wyborcza w wyborach samorządowych*, [w]: *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, red. M. Magoska, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Uziębło P. (2011), *Wprowadzenie do kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 3 (7).
- Uziębło P. (2012), *Realizacja zasady równości wyborów do organu stanowiącego miast na prawach powiatu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 2 (10).
- Wojtasik W. (2011), *Wpływ wyborów samorządowych z 2010 roku na system partyjny*, [w]: *Wybory samorządowe 2010*, red. M. Kolczyński, W. Wojtasik, Wydawnictwo REMAR, Katowice.

---

#### SUMMARY

The aim of this article is to analyze the impact of changes in the electoral formula on the results of local elections in municipalities with more than 20,000 inhabitants. In this municipalities, existing proportional formula was replaced by FPTP system with single member districts. In this study, author makes a comparative analysis of the results of the municipal councils elections since 2002. Empirical analysis is based on quantitative data of the National Electoral Commission. The research proves that the change of the electoral formula was important factor which affected the results of the elections in the municipalities with more than 20,000 inhabitants.

#### NOTA O AUTORZE

**Mielewczyk Jakub** [jakub.mielewczyk@gmail.com] – doktorant Uniwersytetu Śląskiego na Wydziale Nauk Społecznych w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa. Jego zainteresowania badawcze ogniskują się wokół systemu politycznego RP oraz zachowań i systemów wyborczych.