



KONSEKWENCJE WPROWADZENIA WIĘKSZOŚCIOWEGO SYSTEMU WYBORCZEGO W WYBORACH DO J.S.T. NA PRZYKŁADZIE WYBORÓW SAMORZĄDOWYCH Z 2018 I 2014 R. W WOJ. PODLASKIM

CONSEQUENCES OF THE INTRODUCTION OF MAJORITY
ELECTORAL SYSTEM IN THE ELECTIONS TO LOCAL
GOVERNMENT UNITS ON THE EXAMPLE OF THE 2018 AND
2014 LOCAL GOVERNMENT ELECTIONS IN THE PODLASKIE
VOIVODESHIP

*Kewin Konrad Bach** 

— ABSTRAKT —

Niniejszy artykuł prezentuje konsekwencje polityczne związane z wprowadzeniem w wyborach do organów kolegialnych j.s.t. większościowego systemu wyborczego, z zastosowaniem JOW-ów i przy użyciu formuły większości zwykłej, zaprezentowane na przykładzie województwa podlaskiego. Symulacji wyników wyborów przy systemie większościowym dokonano na podstawie danych z wyborów samorządowych z 2018 i 2014 r. w woj. podlaskim. Wnioski wyciągnięte z dokonanej analizy zostały zaprezentowane w formie końcowych konkluzji i propozycji modyfikacji aktualnego systemu wyborczego w wyborach do organów kolegialnych j.s.t.

Słowa kluczowe: większościowy system wyborczy; JOW-y; Polska; wybory

— ABSTRACT —

This article presents the political consequences related to the introduction of majority electoral system in the elections to local government units, with the use of single-member constituencies and the simple majority formula, on the example of the Podlaskie Voivodeship. The simulation of the election results under the majority system was made on the basis of data from the 2018 and 2014 local government elections in the Podlaskie Voivodeship. The conclusions drawn from the analysis have been presented in the form of final conclusions and proposals for modifying the current electoral system in elections to the local government units.

Keywords: majority electoral system; single-member constituencies; Poland; elections

* Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa.

WPROWADZENIE

Celem niniejszej pracy jest zaprezentowanie konsekwencji politycznych (na przykładzie woj. podlaskiego) związanych z modyfikacją systemu wyborczego do kolegialnych organów jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.), na system wyborczy większościowy z zastosowaniem jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW-y). Przez konsekwencje polityczne, w niniejszej pracy, należy rozumieć zmiany w zakresie liczby uzyskanych mandatów przez poszczególne komitety wyborcze, a także kwestie związane z samymi wyborami (np. zmniejszenie liczby kandydatów z poszczególnych komitetów). Wnioski przedstawiające konsekwencje polityczne zostaną wyciągnięte z analizy symulacji potencjalnych wyników wyborów samorządowych z 2018 i 2014 r. przeprowadzonych z zastosowaniem JOW-ów. Do symulacji wyników wyborczych zostaną wykorzystane oficjalne wyniki wyborów samorządowych z 2018 i 2014 r., udostępnione przez Państwową Komisję Wyborczą¹.

Zakres tematyczny niniejszej pracy związany jest z prowadzoną aktualnie w literaturze przedmiotu debatą², dotyczącą modyfikacji istniejących w Polsce systemów wyborczych. W ostatnich latach szczególne zainteresowanie w niniejszej debacie zyskała propozycja wprowadzenia w wyborach do Sejmu systemu większościowego opartego na jednomandatowych okręgach wyborczych z formułą zwykłej większości. Wysunięta propozycja, choć spotkała się z pewnym poparciem społecznym, nie została ostatecznie zrealizowana (w trakcie referendum w 2015 r., za wprowadzeniem JOW-ów w wyborach do Sejmu zagłosowało 78,75% głosujących, co stanowiło jednak niewiele ponad 1,8 miliona z 30,5 mln osób uprawnionych do głosowania). Wprowadzenie systemu większościowego opartego na systemie JOW-ów z formułą zwykłej większości zostało również zaproponowane w stosunku do wyborów w kolegialnych organach jednostek samorządu terytorialnego. Powyższa propozycja została przedstawiona np. przez przedstawicieli przedmiotu z Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie realizujących projekt pt. „Systemowe zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce” (Kopyciński, 2016). Zdaniem realizatorów tegoż projektu modyfikacja systemu wyborczego na poziomie samorządowym ma służyć jako rozwiązanie na wzmocnienie demokracji samorządowej (zob. Kopyciński). Pomimo wysunięcia powyższych

¹ Na podstawie danych z: <https://wybory2018.pkw.gov.pl/> i <https://samorzad2014.pkw.gov.pl/>.

² Np. Fils i Michalak, 2017.

postulatów nie doszło jednak do wprowadzenia stosownych zmian. W związku z tym prawdopodobne jest ponowne wznowienie debaty naukowej i politycznej w tym zakresie przed kolejnymi wyborami samorządowymi, które odbędą się w 2023 r.³ Intencją niniejszej pracy jest włączenie się do tejże debaty poprzez zaprezentowanie innego podejścia do problematyki⁴.

W niniejszej pracy konsekwencje polityczne zastosowania JOW-ów w wyborach do organów j.s.t. zostaną przedstawione na podstawie danych z jednego województwa. Województwem tym jest województwo podlaskie, które aktualnie zamieszkuje około 1,1 mln osób (zob. Rozkrut, 2020).

Województwo podlaskie charakteryzuje się występowaniem w nim stosunkowo dużej ilości gmin, w których liczba mieszkańców nie przekracza 20 tys., a zatem gmin, w których, począwszy od 1998 r., przeprowadzane są wybory z zastosowaniem systemu większościowego. W związku z powyższym mieszkańcy tegoż województwa mają bliższą styczność z zastosowaniem systemu JOW-ów. Województwo podlaskie charakteryzuje się również stosunkowo wysokimi wynikami wyborczymi uzyskanymi przez lokalne komitety wyborcze (zwłaszcza w wyborach w 2014 r.), wskutek czego zostaną uwzględnione kwestie związane ze specyfiką wyborów samorządowych⁵. Ponadto ilość danych z wyborów samorządowych z 2018 r. i 2014 r. w tymże województwie jest wystarczająca, aby umożliwić poprawne przeprowadzenie stosownej symulacji.

W dalszej części pracy, celem lepszego zrozumienia aktualnie istniejącego w Polsce systemu wyborczego, zostaną zaprezentowane – jedynie w niezbędnym zakresie – wcześniejsze oraz aktualne regulacje prawne dotyczące wyborów do kolejalnych organów j.s.t.

Do metodologii, z których korzystano podczas przeprowadzania analiz zawartych w niniejszej pracy, należą: badania ilościowe, analiza tekstów prawnych i literatury przedmiotu oraz przeprowadzanie eksperymentu w postaci symulacji wyników wyborczych (szerzej w dalszej części pracy).

³ Przy czym wznowienie debaty nastąpi prawdopodobnie już w roku 2022.

⁴ Wcześniej sugerowane jedynie w nielicznych publikacjach, zob. Gendźwiłł, 2015.

⁵ Szerzej w dalszej części pracy.

SYSTEMY WYBORCZE W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH W POLSCE

Pierwszą w Polsce obowiązującą po 1989 r. ustawą regulującą zasady przeprowadzania wyborów w organach kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego była ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin⁶. Została ona zastosowana w wyborach do nowo utworzonych rad gmin w 1990 r., a następnie w 1994 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin zakładała, w zależności od wielkości danej gminy, zastosowanie dwóch systemów wyborczych, a mianowicie systemu większościowego i proporcjonalnego. W gminach do 40 tys. mieszkańców zostały wprowadzone jednomandatowe okręgi wyborcze, a wyniki wyborów były ustalane przy zastosowaniu formuły zwykłej większości. W gminach powyżej 40 tys. mieszkańców wybory były przeprowadzane przy zastosowaniu systemu proporcjonalnego.

Podczas wyborów samorządowych w 1998 r., w związku z dokonanymi zmianami w podziale administracyjnym kraju, zastosowano nowo uchwaloną ustawę z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw⁷. Wówczas, oprócz wyborów do rad gmin, zostały przeprowadzone również wybory do rad powiatów i do sejmików województw. Nowa ordynacja wyborcza znalazła zastosowanie w wyborach samorządowych także w latach: 2002 r., 2006 r. i 2010 r. (Chmaj, Skrzydło, 2015). Przewidywała ona, że wybory do rad gmin będą odbywały się przy zastosowaniu systemu większościowego (w gminach do 20 tys. mieszkańców) i systemu proporcjonalnego (w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców), a wybory w radach powiatów i sejmików województw przy zastosowaniu systemu proporcjonalnego. Równocześnie zniesiono bezwzględny obowiązek tworzenia JOW-ów, tym samym dopuszczając możliwość tworzenia wielomandatowych okręgów wyborczych z zastosowaniem formuły zwykłej większości (Galicki). Dodatkowo wprowadzono progi wyborcze, które dotyczyły każdego komitetu i które wynosiły 5% ważnie oddanych głosów w skali całej gminy.

Ordynacja wyborcza z 1998 r. została zastąpiona ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁸. Kodeks, zgodnie z założeniami ustawodawcy, miał na celu ujednoczenie systemu wyborczego w wyborach do Sejmu, Senatu i na

⁶ Dz.U. 1990 nr 16 poz. 96.

⁷ Dz.U. 1998 nr 95 poz. 602.

⁸ Dz.U. 2020 poz. 1319, t.j. z dnia 30 lipca 2020 r.

urząd Prezydenta RP, a także w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego. W Kodeksie wyborczym zostały wprowadzone modyfikacje polegające na wprowadzeniu systemu proporcjonalnego w wyborach do rad gmin w miastach na prawach powiatu, a w pozostałych gminach na przywróceniu systemu większościowego z obligatoryjnym tworzeniem JOW-ów. Tym samym zrezygnowano z podziału na gminy do 20 tys. mieszkańców i na gminy powyżej 20 tys. mieszkańców, który został wprowadzony w ordynacji wyborczej z 1998 r. W wyborach do rad powiatów i sejmików województw pozostawiono system proporcjonalny. Kodeks wyborczy, w przedstawionym powyżej kształcie, miał zastosowanie jedynie w wyborach samorządowych w 2014 r., gdyż już w 2018 r. zostały wprowadzone do niego istotne modyfikacje (Augustyniak, 2018). Zgodnie ze zmianami wynikłymi z tzw. noweli styczeniowej wybory do rad gmin, począwszy od 2018 r., odbywają się przy zastosowaniu systemu większościowego (w gminach do 20 tys. mieszkańców) lub z zastosowaniem systemu proporcjonalnego (w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców) (Gąsior i Gąsior, 2018).

SYMULACJA WYNIKÓW WYBORÓW W WOJ. PODLASKIM Z ZASTOSOWANIEM JOW-ÓW

System wyborczy większościowy nie jest systemem jednolitym. Wprowadzenie systemu większościowego w wyborach samorządowych w Polsce może przyjąć różną formę. W analizie dokonanej na potrzeby niniejszej pracy założono, że wybory samorządowe w Polsce z 2018 i 2014 r. zostały przeprowadzone w systemie większościowym z zastosowaniem jednomandatowych okręgów wyborczych z formułą większości zwykłej.

Symulowane wyniki wyborów uwzględniają zastosowanie progów zaporowych w wyborach do danego organu kolegialnego j.s.t. na poziomie 5%, czyli na poziomie obecnie obowiązującym. Na potrzeby niniejszej pracy przyjęto założenie, że w przypadku symulacji wyników wyborów z zastosowaniem JOW-ów w każdym z okręgów wyborczych istniejących podczas wyborów samorządowych w 2018 i 2014 r. można było uzyskać wyłącznie jeden mandat, a zdobywcą mandatu była osoba, która uzyskała najwyższą liczbę głosów w okręgu.

W 2018 r. w województwie podlaskim wybory z użyciem systemu proporcjonalnego zostały przeprowadzone w: sejmiku województwa, 3 radach miasta, 14 radach powiatów i 7 radach gmin powyżej 20 tys. mieszkańców (tj. gmin: Miasto Augustów, Miasto Bielsk Podlaski, Miasto Grajewo, Miasto Hajnówka,

Łapy, Sokółka i Miasto Zambrów). Wybory w 2014 r. z użyciem systemu proporcjonalnego w woj. podlaskim zostały przeprowadzone w: sejmiku województwa, 3 radach miasta, a także w 14 radach powiatów. W 2014 r. w woj. podlaskim nie zostały przeprowadzone wybory do rad gmin z zastosowaniem systemu proporcjonalnego. W związku z tym symulacja wyborów z tego roku nie będzie uwzględniała wyborów do rad gmin.

SYMULACJA WYBORÓW Z 2018 R.

Poniższe tabele przedstawiają wyniki wyborów z 2018 r. oraz symulacje wyników wyborów samorządowych z 2018 r. z zastosowanie systemu większościowego w postaci JOW-ów oraz z użyciem formuły zwykłej większości.

Tabela 1. Wyniki wyborów samorządowych z 2018 r.

	KW PSL	KKW P.N KO	KW PiS	Inne komitety	Mandaty razem
Sejmik województwa	5 (16,6%)	9 (30%)	16 (53,3%)	0	30
Rady miast	0	22 (29,7%)	27 (36,4%)	25 (33,7%)	74
Rady powiatów	39 (15,7%)	14 (5,6%)	97 (39,2%)	97 (39,2%)	247
Rady gmin	3 (2%)	13 (8,8%)	47 (31,9%)	84 (57,1%)	147
Łączna liczba uzyskanych mandatów	47 (9,5%)	58 (11,7%)	187 (37,8%)	206 (41,7%)	494

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: <https://wybory2018.pkw.gov.pl/>.

Tabela 2. Symulacja wyników wyborów samorządowych z 2018 r. przy zastosowaniu jednomandatowych okręgów wyborczych

	KW PSL	KKW P.N KO	KW PIS	Inne komitety	Mandaty razem
Sejmik województwa	0	1 (25%)	3 (75%)	0	4
Rady miast	0	6 (46,1%)	3 (23%)	4 (30,7%)	13
Rady powiatów	5 (9%)	3 (5,4%)	26 (47,2%)	21 (38,1%)	55
Rady gmin	0	4 (15,3%)	10 (38,4%)	12 (46,1%)	26
Łączna liczba uzyskanych mandatów	5 (5,1%)	14 (14,2%)	42 (42,8%)	37 (37,7%)	98

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: <https://wybory2018.pkw.gov.pl/>.

Przedstawione powyżej wyniki symulacji wyborów do j.s.t. należy porównać z oficjalnymi wynikami wyborów przeprowadzonych w systemie proporcjonalnym osobno dla sejmiku województwa, rad miast, rad powiatów i rad gmin.

W przypadku wyborów do sejmiku województwa o wiele bardziej odzwierciedlające rzeczywiste poparcie społeczne są wyniki wyborów przeprowadzonych w systemie proporcjonalnym. Do sejmiku województwa, zgodnie z wynikami symulacji, weszłyby bowiem jedynie dwa komitety wyborcze, tj. KKW P.N KO i KW PiS, z czego drugi komitet zdecydowanie zyskałby większą ilość mandatów (o niemalże połowę więcej). Komitetowi KW PSL w ogóle nie udało się uzyskać jakichkolwiek mandatów w sejmiku województwa (w przypadku wyborów z 2018 r. otrzymałby ponad 16% mandatów).

W wyborach do rad miast zdecydowanie zyskałby komitet KKW P.N KO, który otrzymałby kosztem komitetu KW PiS około połowy mandatów więcej (w ujęciu procentowym). Zdecydowanie odmiennie wygląda sytuacja występująca w przypadku wyborów do rad powiatów i do rad gmin. Zarówno w wyborach do rad gmin, jak i rad powiatów KW PiS zyskałby zdecydowanie więcej mandatów aniżeli w przypadku wyborów przeprowadzonych w systemie proporcjonalnym. Inne komitety wyborcze uzyskiwałyby mniej mandatów w wyborach do rad powiatów, a także straciłyby około 1/5 mandatów w radach gmin. Komitet KKW P.N KO także straciłby mandaty zarówno w radach gmin, jak i w radach powiatów. Z kolei sytuacja KW PSL uległaby znaczącym zmianom skutkującym brakiem uzyskania jakiegokolwiek mandatu w wyborach do rad gmin i spadkiem (o około 1/4) ilości uzyskanych mandatów w radach powiatów.

Najbardziej wyraźne następstwa zmiany systemu wyborczego można dostrzec podczas porównywania danych z wyborów z 2018 r. z wynikami symulowanych wyborów na poziomie poszczególnych powiatów i gmin.

Tabela 3. Zestawienie wyników wyborów z 2018 r. z wynikami wyborów symulowanych w wybranych j.s.t.

	KW PSL	KKW P.N KO	KW PIS	Inne komitety
Rada miasta Łomży	0	4 (17,3%)	8 (34,7%)	11 (47,8%)
Rada miasta Łomży (wybory z zastosowaniem JOW-ów)	0	4 (100%)	0	0
Rada powiatu Sokólskiego	3 (15,7%)	0	8 (42,1%)	8 (42,1%)

	KW PSL	KKW P.N KO	KW PIS	Inne komitety
Rada powiatu Sokólskiego (wybory z zastosowaniem JOW-ów)	0	0	4 (100%)	0
Rada gminy Hajnówka	0	5 (23,8%)	4 (19%)	12 (57,1%)
Rada gminy Hajnówka (wybory z zastosowaniem JOW-ów)	0	1 (33,3%)	1 (33,3%)	1 (33,3%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: <https://wybory2018.pkw.gov.pl/>.

Powyższe zestawienie wyraźnie obrazuje konsekwencje związane z zastosowaniem systemu większościowego z JOW-ami i z formułą większości zwykłej. Analizę przedstawionych danych należy zacząć od wyników wyborów w mieście Łomża w 2018 r., zgodnie z którymi do rady miasta dostały się co najmniej trzy komitety (KKW P.N KO, KW PiS i inne komitety wyborcze). Natomiast, zgodnie z symulacją, skutek zastosowania JOW-ów i formuły zwykłej większości do rady miasta dostałby się tylko jeden komitet, KKW K.N KO, który w wyborach z 2018 r. uzyskał niespełna 20% mandatów. Powyższe jest efektem otrzymania przez każdego z 4 kandydatów tego komitetu najwyższego wyniku w czterech różnych okręgach wyborczych, podczas gdy pozostali z kandydatów tego komitetu uzyskali niewielką, marginalną liczbę głosów. Podobna sytuacja wystąpiłaby w wyborach do rady powiatu w powiecie sokólskim. Z kolei przykład wyborów do rady gminy w gminie Miasto Hajnówka obrazuje, iż może dojść do sytuacji, gdzie trzy różne komitety, z który jeden otrzymał ponad 50% mandatów w wyborach proporcjonalnych, mogą uzyskać taką samą ilość mandatów w przypadku przeprowadzenia wyborów większościowych z formułą zwykłej większości.

SYMULACJA WYBORÓW Z 2014 R.

Poniższe tabele przedstawiają wyniki wyborów z 2014 r. oraz symulacje wyników wyborów samorządowych z 2014 r. z zastosowanie systemu większościowego w formie JOW-ów i z użyciem formuły zwykłej większości. Wybory do rad gmin w 2014 r. odbyły się wyłącznie w formie większościowej (wyjątkiem są wybory do rad gmin w miastach na prawach powiatów, czyli wybory do rad miast).

Tabela 3. Wyniki wyborów samorządowych z 2014 r.

	KW PSL	KW PO	KW PiS	Inne komitety	Mandaty razem
Sejmik województwa	9 (30%)	8 (26,6%)	12 (40%)	1 (3,3%)	30
Rady miast	0	12 (16,4%)	35 (47,9%)	26 (35,6%)	73
Rady powiatów	72 (29,2%)	13 (5,2%)	69 (28%)	92 (37,3%)	246
Łączna liczba uzyskanych mandatów	81 (23,2%)	33 (9,4%)	116 (33,2%)	119 (34%)	349

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: <https://samorzad2014.pkw.gov.pl/>.

Tabela 4. Symulacja wyników wyborów samorządowych z 2014 r. przy zastosowaniu jednomandatowych okręgów wyborczych.

	KW PSL	KW PO	KW PiS	Inne komitety	Mandaty razem
Sejmik województwa	1 (25%)	1 (25%)	2 (50%)	0	4
Rady miast	0	1 (7,6%)	11 (84,6%)	1 (7,6%)	13
Rady powiatów	21 (38,1%)	0	15 (27,2%)	19 (34,5%)	55
Łączna liczba uzyskanych mandatów	22 (30,5%)	2 (3,6%)	28 (38,8%)	20 (27,7%)	72

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: <https://samorzad2014.pkw.gov.pl/>.

Analiza wyników wyborów i wyników symulacji z 2014 r. wskazuje, iż w przypadku sejmiku województwa doszłoby do zwiększenia (procentowo) liczby mandatów w KW PiS oraz do niezdobycia żadnego mandatu przez inne komitety wyborcze. Symulacja wyników wyborczych do rad miast obrazuje, że w przypadku zastosowania JOW-ów w 2014 r. niemal wszystkie możliwe do uzyskania mandaty w radach miast uzyskałby komitet wyborczy PiS. Kandydaci tego komitetu uzyskaliby 11 na 13 możliwych mandatów w trzech radach miast (rady miast: Łomży, Suwałk i Białegostoku).

Ponadto, podobnie jak w wyborach z 2018 r., wyniki symulacji z 2014 r. prezentują, że nastąpiłoby wzmocnienie komitetów wyborczych, które w wyborach proporcjonalnych uzyskały największą ilość mandatów. Zgodnie z symulacją wyborów z 2014 r. KW PO w radach powiatów nie uzyskałby ani jednego mandatu.

Porównanie wyników symulacji z 2018 i 2014 r. wskazuje, iż w obydwu przypadkach dojdzie do istotnych zmian wywołanych zastosowaniem JOW-ów. W przypadku wyborów z 2014 r. największe rozbieżności zachodzą w radach miast, z kolei w wyborach z 2018 r. w sejmiku województwa.

KONSEKWENCJE ZWIĄZANE Z ZASTOSOWANIEM SYSTEMU WIĘKSZOŚCIOWEGO

Przed dokonaniem analizy konsekwencji politycznych związanych z zastosowaniem JOW-ów najpierw należy krótko scharakteryzować specyfikę wyborów samorządowych w Polsce. Wybory samorządowe charakteryzują się wysokim „odpartyjnieniem”, co oznacza, iż duży udział procentowy w wynikach wyborów mają lokalne komitety wyborcze, które są niepowiązane z większymi partiami politycznymi. Efektem powyższego jest osiąganie zdecydowanie niższych wyników przez ogólnonarodowe partie polityczne w wyborach do j.s.t. aniżeli w wyborach do krajowych ciał ustawodawczych. Z tego względu zastosowanie JOW-ów w wyborach do Sejmu i w wyborach do organów kolegialnych j.s.t. może przynieść zdecydowanie odmienne skutki.

Symulacja wyborów przeprowadzonych przy użyciu formuły zwykłej większości w połączeniu z utworzeniem JOW-ów dowodzi, iż zastosowanie takiego systemu wyborczego skutkuje istotną deformacją rzeczywistego poparcia społecznego poszczególnych komitetów. Pomimo że przedstawione powyżej wyniki przeprowadzonej symulacji, z powodu niemożności uwzględnienia wszystkich możliwych zmiennych, stanowią jedynie wskazówkę tego, w jaki sposób mogą ukształtować się wyniki wyborów przy zastosowaniu JOW-ów, to jednak ich analiza ukazuje, do jak znacznych zniekształceń woli wyborców dochodzi przy rozdzielaniu poszczególnych mandatów. Przykład symulacji wyborów do rady miasta Łomży czy do rady powiatu sokólskiego dowodzi, iż może wystąpić sytuacja, w której komitet wyborczy w określonej radzie lub w określonym sejmiku województwa uzyskałby wszystkie możliwe mandaty, choć otrzymałby jedynie niewielkie lub umiarkowane poparcie ze strony wyborców. Prawdopodobieństwo ziszczenia się tej sytuacji jest tym większe, im mniej mandatów można w danych wyborach uzyskać. Przeprowadzona symulacja ukazuje również, iż możliwe byłoby wystąpienie sytuacji, w której wyborcy komitetów posiadających umiarkowane poparcie społeczne na poziomie od około kilkunastu (np. KW PSL w wyborach do sejmiku województwa) do około trzydziestu kilku procent (np.

KW PiS w wyborach do rady miasta Łomży) mogliby nie wprowadzić swoich przedstawicieli do organów kolegialnych j.s.t. Ponadto, zgodnie z wynikami symulacji z 2014 r., w przypadku wyborów do rad miast istnieje ryzyko, iż potencjalne wybory w formule zwykłej większości z zastosowaniem JOW-ów doprowadziłyby do istotnego wzmocnienia komitetu lub komitetów, które uzyskały mniej niż połowę mandatów w wyborach proporcjonalnych, a niemal wszystkie w wyborach większościowych.

Do najważniejszych skutków zastosowania JOW-ów należy zaliczyć również konsekwencje występujące po wyborach. Bowiem w wyniku zastosowania JOW-ów, jak zostało powyżej wskazane, jednej partii lub jednemu komitetowi wyborczemu łatwiej byłoby uzyskać większość mandatów w organie kolegialnym danego j.s.t. W związku z tym jedną z najważniejszych konsekwencji politycznych zastosowania JOW-ów byłoby wzmocnienie pozycji zwycięskiego ugrupowania.

Wśród innych konsekwencji zastosowania JOW-ów można wskazać również konieczność zmniejszenia liczby kandydatów zgłaszanych przez poszczególne komitety wyborcze. Powyższe skutkować będzie koniecznością lepszego doboru potencjalnych kandydatów (zwiększoną ich selekcją). Zmieni się także sposób prowadzenia kampanii wyborczych. Ponadto, w przypadku wyborów w niektórych j.s.t. może wystąpić sytuacja, iż dla potencjalnych koalicjantów lepszym rozwiązaniem będzie zgłoszenie jednego kandydata, który mógłby uzyskać głosy wyborców zarówno jednego, jak i drugiego ugrupowania. Końcowo, jako jedną z najważniejszych wad JOW-ów, ukazaną w wyniku symulacji i wspomnianą wcześniej, wskazać należy pozbawienie znacznej części wyborców swojej reprezentacji politycznej.

W literaturze przedmiotu zwolennicy JOW-ów wskazują, iż zaprezentowane negatywne konsekwencje ich zastosowania można w pewnym stopniu skorygować poprzez zastosowanie określonych modyfikacji większościowego systemu wyborczego. Jako propozycje modyfikacji systemu większościowego wspomina się np. zastosowanie formuły większości bezwzględnej lub formuły systemu głosu alternatywnego, w którym wyborca wskazuje skalę swoich preferencji wobec określonych kandydatów, w wyniku czego zostanie rozwiązany problem np. dysreprezentacji (Barański i in., 2016).

Z zaprezentowanym powyżej stanowiskiem nie należy się zgodzić. Modyfikacje te nie rozwiążą bowiem wszystkich problemów związanych z zastosowaniem JOW-ów. Ponadto, co należy ocenić negatywnie, niektórzy badacze przedmiotu, argumentują, że liczba potencjalnych korzyści jest większa od

możliwych negatywnych konsekwencji i rekomendują wprowadzenie w Polsce JOW-ów z użyciem formuły zwykłej większości i bez wprowadzania istotnych modyfikacji (np. Chrabąszcz, 2014). W związku z tym propozycje te należy ocenić negatywnie.

WNIOSKI

Na wstępie należy podkreślić, iż wnioski zaprezentowane w niniejszej pracy, pomimo że odnoszą się w ogólności do wszystkich j.s.t., są wyciągnięte jedynie na podstawie analizy wyborów w woj. podlaskim i głównie do tegoż województwa mają zastosowanie.

Wprowadzenie JOW-ów w wyborach do organów j.s.t. na wszystkich szczeblach, bez względu na liczbę mieszkańców danych j.s.t., przy uwzględnieniu dokonanej analizy i symulacji wyników wyborów należy ocenić w sposób negatywny. Zastosowanie JOW-ów z formułą zwykłej większości w wyborach samorządowych bezpodstawnie promuje dodatkowymi mandatami komitety wyborcze, które posiadają stosunkowo umiarkowane, lecz najwyższe w każdym z okręgów wyborczych, poparcie społeczne (np. w przypadku symulacji wyborów do rady miasta Łomży), czy też komitety wyborcze należące do największych partii politycznych, które są w stanie uzyskać najwyższy wynik (przy większości względnej) w znacznej części okręgów wyborczych. Negatywną konsekwencją powyższego jest zatem znaczna deformacja wyników wyborczych, a tym samym zniekształcenie woli wyborców. Należy również podkreślić, że omówionych w niniejszej pracy wad systemów większościowych z JOW-ami nie można przykryć ewentualnymi korzyściami płynącymi z zastosowania tych systemów, gdyż wady JOW-ów są nad wyraz istotne i dostrzegalne.

Przeprowadzona w niniejszej pracy analiza ukazała, że JOW-y mogą być stosunkowo dobrym rozwiązaniem w przypadku wyborów w niewielkich miejscowościach, w których okręgi wyborcze liczą niewielu wyborców. Doświadczenia z systemem większościowym, który obowiązywał w wyborach do rad gmin w gminach liczących 20 tys. (pierwotnie 40 tys.) mieszkańców już od 1990 r. pokazują, iż przedstawiona powyżej teza znajduje potwierdzenie w rzeczywistości. W przypadku wyborów w większych gminach, czy też w wyborach do rad powiatów i sejmików województw należy rozważyć zastosowanie innego systemu wyborczego, gdyż JOW-y nie mogą być remedium na wady aktualnego systemu wyborczego.

W związku z wieloletnim stosowaniem w Polsce proporcjonalnego systemu wyborczego, które zaowocowało negatywną oceną tegoż systemu przez część przedstawicieli nauki przedmiotu (np. Chrabąszcz, 2014), a także w związku z negatywną oceną konsekwencji wprowadzenia systemu większościowego (z zastosowaniem JOW-ów i zwykłej większości) rozsądnym wyjściem z zaistniałej sytuacji może być rozważenie wprowadzenia w Polsce systemu wyborczego mieszanego. Wskazana propozycja jest tym bardziej godna rozważenia, iż w ostatnich latach coraz więcej publikacji z przedmiotu dotyczy tegoż właśnie systemu wyborczego, a ogólna ocena jego funkcjonowania, co do zasady, jest pozytywna (zob. szerzej: Flis, Michalak, 2017).

Kończąc, należy wskazać również jeszcze jedno potencjalne rozwiązanie problemu związanego ze zmianą systemu wyborczego w Polsce. Istnieje bowiem możliwość modyfikacji obecnie funkcjonującego systemu proporcjonalnego w taki sposób, aby lepiej odzwierciedlał preferencje wyborców. Można tego dokonać poprzez np. zmianę metody liczenia głosów na bardziej korzystną dla mniejszych ugrupowań, zniesienie lub zmniejszenie progów zaporowych i tym samym zmniejszenie liczby „zmarowanych” głosów, czy poprzez wprowadzenie list otwartych. Jednakże wymienione propozycje, choć niesłusznie, niezbyt często są podnoszone podczas debaty nad modyfikacją systemów wyborczych w Polsce.

BIBLIOGRAFIA:

- Augustyniak, M. (2018). *Wybory samorządowe 2018 r. Zagadnienia praktyczne i schematy działań*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Barański, M., Czyż, A., Kubas, S., Rajczyk, R. (2016). *Wybory, prawo wyborcze, systemy wyborcze w państwach Grupy Wyszehradzkiej*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Chmaj, M., Skrzydło, W. (2015). *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Chrabąszcz, A. (red.). (2014). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Daniluk, D. (2017). *Realizacja konstytucyjnych zasad prawa wyborczego*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Deszczyński, P., Gołata, K. (2003). *Demokratyczne systemy polityczne*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Flis, J., Michalak, B. (2017). Mieszany system wyborczy – cztery warianty dla Polski. *Athenaeum Polskie Studia Politologiczne*, 55, 65–88. DOI: 10.15804/athena.2017.55.04.
- Galicki, J. (2018). *Charakterystyka prawna mandatu radnego*. Warszawa: Warszawska Metropolia Prawosławna.

- Gąsior, T., Gąsior, G. (2018). *Organizacja wyborów samorządowych – wybrane zagadnienia*. Warszawa: CH Beck.
- Gendźwiłł, A. (2015). *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*. Wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu: *Dysproporcjonalność w wyborach do rad gmin w 2010 i 2014 roku w Polsce*. Pobrane z: <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Adam-Gendzwill-Zmiany-niezauwazone.pdf>.
- Haman, J. (2005). Większościowy system wyborczy: oczekiwania, ograniczenia, rozwiązania alternatywne. *Decyzje*, 4.
- Kamiński, M. (2016). *Ordynacje większościowe i JOW-y: kompendium reformatora ordynacji wyborczej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kopyciński, P. (2016). W kierunku trzeciej reformy samorządu terytorialnego. *Samorząd Terytorialny 2016*, 7–8.
- Krasnowolski, A. (2010). *Koncepcje systemów wyborczych*. Warszawa: Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu.
- Kwiatkowski, K. (2019). *Jednomandatowe okręgi wyborcze w kontekście spersonalizowanego systemu proporcjonalnego na przykładzie Wielkiej Brytanii i Irlandii*. Łódź: Praca Magisterska. Pobrane z: https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/17423/Karol_Kwiatkowski.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Michalak, B. (2015). Mieszane systemy wyborcze: hybryda czy nowa rodzina systemów wyborczych? *Studia Wyborcze*, 19.
- Rozkrut, D. (2020). *Rocznik demograficzny*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Safjan, M. (red.). (2016). *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*. Warszawa: CH Beck.
- Salamon, J. (2013). *Głosowanie podzielone w mieszanych systemach wyborczych*. Katowice: Rozprawa doktorska. Pobrane z: https://rebus.us.edu.pl/bitstream/20.500.12128/5365/1/Salamon_Glosowanie_podzielone_w_mieszanych.pdf.