

Wpływ jednomandatowych okręgów wyborczych na frekwencję wyborczą i wyniki wyborów do rad gmin na przykładzie wybranych gmin województwa lubelskiego

I.

Wraz z wejściem w życie 1 sierpnia 2011 roku Kodeksu wyborczego¹ wprowadzone zostały nowe zasady wyboru radnych do rad gmin. Dotychczas obowiązująca ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 1998 roku² stanowiła, iż wybory do rad gmin w gminach do 20 tys. mieszkańców odbywały się według ordynacji większościowej, natomiast w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców – według ordynacji proporcjonalnej. W wypadku stosowania ordynacji większościowej okręgi liczyły od jednego do pięciu mandatów, w wypadku ordynacji proporcjonalnej – od pięciu do ośmiu mandatów. Mogły one obejmować jedną miejscowość, jej część lub kilka miejscowości. W wypadku obszarów wiejskich co do zasady okręg wyborczy stanowiło sołectwo. Sołectwa można było łączyć w celu utworzenia okręgu wielomandatowego lub dzielić na dwa lub więcej okręgów wyborczych, jeżeli wynikało to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa. W miastach przy kreowaniu okręgów wyborczych należało uwzględnić już funkcjonujące jednostki pomocnicze³.

W toku prac nad Kodeksem wyborczym pierwotnie zakładano utrzymanie dotychczasowych zasad wyboru radnych do rad gmin⁴. Planowano przy tym wprowadzenie zasady, że wybory według ordynacji większościowej będą odbywały się w gminach do 40 tys. mieszkańców, a w poszczególnych okręgach wybieranych będzie od jednego do pięciu radnych⁵. Jednocześnie zaznaczono, że w wyborach

¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz. U. z 2011 r., nr 21, poz. 112). W dalszej części artykułu stosowany jest skrót „k.w.”.

² Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. — *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., nr 176, poz. 1190), zwana dalej „ordynacją z 1998 roku”.

³ Art. 88–92 ordynacji z 1998 roku.

⁴ Szczegółowo prace nad przygotowaniem Kodeksu wyborczego omawia K. Skotnicki, *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 11–35.

⁵ Przyjęcie liczby 40 tys. mieszkańców jako granicy oddzielającej dwa typy ordynacji wyborczej w wyborach do rad gmin byłoby nawiązaniem do stanu prawnego obowiązującego w wyborach samorządowych z 1990 i 1994 roku, patrz: J. Kowalik, *Wybory samorządowe w Polsce*

do rad gmin stanowiących miasto na prawie powiatu w wyborach do rady gminy będzie stosowana ordynacja proporcjonalna, niezależnie od liczby mieszkańców⁶. Jako uzasadnienie tej zmiany wskazywano toczącą się w kraju dyskusję na temat wprowadzenia okręgów jednomandatowych we wszystkich wyborach do ciał kolegialnych. Według autorów projektu wprowadzenie wyborów większościowych do rad gmin w gminach od 20 tys. do 40 tys. mieszkańców stanowiłoby z jednej strony uwzględnienie wspomnianych wyżej postulatów, z drugiej strony – swoisty eksperyment, który pozwoliłby w przyszłości na bardziej zasadną ocenę zastosowania tych dwóch systemów wyborczych w warunkach polskich i ich wpływu na funkcjonowanie rad gmin⁷.

W trakcie dalszych prac nad projektem Kodeksu wyborczego w Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego, do tekstu wprowadzono zasadę, iż wybory do rad gmin w gminach do 40 tys. mieszkańców będą odbywać się według ordynacji większościowej wyłącznie w jednomandatowych okręgach wyborczych⁸. W toczonej dyskusji wysuwano argumenty na rzecz wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych również w wyborach do rad miast na prawach powiatów i do rad powiatów⁹. Po rozpatrzeniu dalszych poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu projektu¹⁰, ustawa – *Kodeks wyborczy* została uchwalona przez Sejm jednomyślnie w dniu 3 grudnia 2010 roku¹¹. Ostateczny kształt przepisów k.w. został ustalony po rozpatrzeniu poprawek Senatu przez Sejm w dniu 5 stycznia 2011 roku. W zakresie wyborów radnych do rad gmin Sejm przyjął między innymi poprawkę, która znosiła kryterium liczby mieszkańców gminy jako decydującego o stosowaniu ordynacji większościowej albo propor-

1990–2010, [w:] *Wybory samorządowe w Polsce i w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. J. Kowalik, Kielce 2013, s. 35, 39; także: M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 158.

⁶ Projekt ustawy – *Kodeks wyborczy*, druk sejmowy Sejmu VI kadencji nr 1568, art. 390–393.

⁷ Uzasadnienie projektu ustawy – *Kodeks wyborczy*, druk sejmowy Sejmu VI kadencji nr 1568, s. 143.

⁸ *Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego*, druk sejmowy Sejmu VI kadencji nr 3578, art. 414.

⁹ Por. materiały przygotowane na posiedzenie Forum Debaty Publicznej przy Prezydencie RP, zwłaszcza opinię prof. Jerzego Regulskiego: www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultaktualnosci/2149/4/1/20101210_fdp.pdf; odczyt z dn. 22.02.2016; J. Mordwiłko, *Wybrane problemy prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce. Księga pamiątkowa z okazji obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce*, red. S. Jaworski, K. Czaplicki, Warszawa 2011, s. 101–102.

¹⁰ *Dodatkowe sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego*, druk sejmowy Sejmu VI kadencji nr 3578A.

¹¹ Posiedzenie nr 79 Sejmu VI kadencji, *Wyniki głosowania nad przyjęciem w całości projektu ustawy Kodeks wyborczy, w brzmieniu proponowanym przez Komisję Nadzwyczajną, wraz z przyjętymi poprawkami*, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&79&57>, odczyt z dn. 22.02.2016.

cyjnalnej, wprowadzając w to miejsce kryterium ustrojowe w postaci posiadania przez daną gminę statusu miasta na prawach powiatu¹².

Ostatecznie w przepisach Kodeksu wyborczego jako podstawową formułę wyboru radnych przyjęto ordynację większościową i wybór w jednomandatowych okręgach wyborczych. Jedynie w wypadku gmin będących miastami na prawach powiatu zastosowanie będzie miała ordynacja proporcjonalna i okręgi wielomandatowe (od pięciu do dziesięciu mandatów)¹³. Zgodnie z art. 417 k.w. każdy okręg wyborczy obejmuje część obszaru gminy. W miastach przy tworzeniu okręgów wyborczych uwzględnia się utworzone jednostki pomocnicze. Z kolei w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy¹⁴. Jednostki pomocnicze gminy łączy się w celu utworzenia okręgu lub dzieli się na dwa lub więcej okręgów wyborczych, jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa¹⁵.

II.

Wprowadzenie przez przepisy Kodeksu wyborczego jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin (z wyjątkiem gmin będących miastami na prawach powiatu) od początku spotkało się z negatywną oceną w doktrynie prawa. Już w trakcie prac nad jego projektem Anna Rakowska i Krzysztof Skotnicki przewidywali, iż reforma ordynacji wyborczej do rad gmin w dużych miastach nie doprowadzi do odpolitycznienia rad, a wręcz przeciwnie, wybrana rada będzie mniej reprezentatywna. Ich zdaniem mogło to w konsekwencji prowadzić do jeszcze mniejszego zaangażowania się społeczeństwa w życie publiczne¹⁶. Ponadto wspomniani autorzy zwracali uwagę na trudności związane z wprowadzeniem nowego podziału gmin na okręgi wyborcze. Ich zdaniem niesłychanie trudne jest dokonanie takiego podziału na okręgi, który nie naruszyłby zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym, w związku z trudnościami w zapewnieniu wyborcom równej siły głosu¹⁷. Analiza wyników wyborów samorządowych z 16 listopada 2014 roku wydaje

¹² Uchwała Senatu RP z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie ustawy – *Kodeks wyborczy*, druk sejmowy Sejmu VI kadencji nr 3730, poprawka nr 237 i dalsze; *sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej*, druk sejmowy Sejmu VI kadencji nr 3742, pkt 237; K. Skotnicki, dz. cyt., s. 32.

¹³ Art. 415, 416 i 418 § 2 k.w.

¹⁴ Wprowadzenie zasady, iż każdy okręg jednomandatowy obejmuje tylko jedno sołectwo jest utrudnione ze względu na to, że w wielu gminach liczba jednostek pomocniczych jest mniejsza lub większa od liczby radnych, patrz: P. Sarnecki, *Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w świetle Kodeksu wyborczego*, [w:] *Wybory samorządowe w Polsce...*, s. 71.

¹⁵ Art. 417 § 3 k.w.

¹⁶ A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4 (105), s. 12–13.

¹⁷ Tamże, s. 11; K. Skotnicki, *Jednomandatowe czy wielomandatowe okręgi wyborcze*, [w:] *Problemy prawa wyborczego Polski i Ukrainy. Materiały drugiego posiedzenia Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów (Sieniarwa 29 września – 1 października 2008 r.)*, red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, Przemyśl – Rzeszów 2010, s. 39–40.

się potwierdzać te obawy¹⁸.

Odnosnie do skutków politycznych nowej ordynacji wyborczej wskazano również, iż jednomandatowe okręgi wyborcze w małych gminach doprowadzają do zdominowania rad gmin przez radnych wybranych z komitetu urzędującego wójta (burmistrza). W tej sytuacji „kartelizacja” rad jest kwestią czasu, co w konsekwencji może w skuteczny sposób zniechęcić opozycję do udziału w wyborach¹⁹. Jest to znacząca przesłanka, jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, że według badań ogólnopolskich spośród wójtów wybranych w 2010 roku aż 45,7% pełni swój urząd od 2002 roku, a 25,3% – od 2006 roku²⁰. W tej sytuacji w wielu gminach jednomandatowe okręgi wyborcze wsparły lokalne „partie władzy” („stronictwa wójtów”), marginalizując opozycję i umacniając jeszcze bardziej przewagę lokalnych organów wykonawczych nad stanowiącymi²¹.

Powyższe wnioski znajdują potwierdzenie w analizie wyników wyborów do rad gmin z 16 listopada 2014 roku w wybranych gminach województwa lubelskiego. W województwie lubelskim do 2010 roku włącznie wybory według ordynacji większościowej odbywały się w 199 gminach. Wybierano w nich 2985 radnych w 1987 okręgach wyborczych. Według ordynacji proporcjonalnej wybory odbywały się w dziesięciu gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców oraz czterech gminach – miastach na prawach powiatu²². Po wejściu w życie Kodeksu wyborczego wybory według ordynacji większościowej odbywają się w 209 gminach województwa, według ordynacji proporcjonalnej – w czterech gminach (miastach na prawach powiatu). Zmiana zasad wyboru radnych do rad gmin dotyczyła zatem większości gmin województwa.

W niniejszym artykule pod uwagę wzięto dwie grupy badawcze. Pierwszą grupę stanowiły 23 gminy wiejskie i miejskie powiatów chełmskiego i włodawskiego. Żadna z tych gmin nie była miastem na prawach powiatu, nadto żadna z nich w 2010 roku nie przekraczała 20 tys. mieszkańców. Stąd też we wszystkich gminach badanego obszaru wybory samorządowe w latach 2010 i 2014 odbywały się według ordynacji większościowej. W każdej gminie do obsadzenia pozostawało 15 man-

¹⁸ Por. P. Stępień, *Wybory samorządowe 2014 – perspektywa praktyczna i ocena systemu wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2015, tom 19, s. 79–105; A. Gendźwiłł, *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałyby jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, [w:] *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, red. J. Flis i in., Warszawa 2015, s. 67–80.

¹⁹ P. Stępień, dz. cyt., s. 84; J. Bober, J. Hausner i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. 1, Kraków 2013, s. 28–30.

²⁰ S. Bartnicki, *Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich, wnioski z analizy ilościowej*, „E-politikon” 2014, nr 11, s. 8–11.

²¹ A. Gendźwiłł, dz. cyt., s. 80.

²² K. W. Czaplicki (nadzór nad publikacją), *Wybory samorządowe 21 listopada 2010 r.*, t. 1, *Wyniki głosowania i wyniki wyborów do rad*; wyd. Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2012, s. 8–11.

datów radnych²³, zatem łącznie na wskazanym obszarze wybierano 345 radnych do rad gmin. Jednakże wybory radnych w 2010 roku odbywały się w 218 okręgach jedno- i wielomandatowych²⁴, podczas gdy w 2014 roku – wyłącznie w okręgach jednomandatowych.

Drugą grupę badawczą tworzyło dziesięć gmin, które nie posiadały statusu miasta na prawach powiatu, liczących ponad 20 tys. mieszkańców²⁵. W 2010 roku wybory do rad tych gmin odbyły się według ordynacji proporcjonalnej w okręgach wielomandatowych²⁶. W wymienionych gminach utworzono łącznie 37 okręgów wyborczych, w których wybierano 212 radnych²⁷. Natomiast w 2014 roku wybory odbyły się według ordynacji większościowej w okręgach jednomandatowych. W rezultacie w każdej z wymienionych gmin utworzono 21 okręgów jednomandatowych²⁸. W dalszej części artykułu ta grupa badawcza będzie określana jako „średnie gminy” województwa lubelskiego.

III.

Porównanie rezultatów wyborów samorządowych z lat 2010 i 2014 na badanym obszarze wskazuje, iż nowe zasady wyboru radnych do rad gmin miały istotny wpływ na ich wyniki. Wstępna analiza wskazuje, iż potwierdzone zostały obawy krytyków jednomandatowych okręgów wyborczych. W pierwszej kolejności zauważyć należy, iż zmiana ordynacji wyborczej nie wpłynęła korzystnie na frekwencję wyborczą. Wręcz przeciwnie, w większości gmin frekwencja utrzymała się na podobnym poziomie lub była niższa niż w 2010 roku²⁹. Ogólna frekwencja wyniosła nieco ponad 51,6% w powiecie chełmskim i 52,4% we włodawskim (wobec odpowiednio

²³ Art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. 2015, poz. 1515).

²⁴ Łącznie było to 139 okręgów jednomandatowych i 79 wielomandatowych (od 2 do 5 mandatów), patrz: Państwowa Komisja Wyborcza, *Wyniki wyborów samorządowych z 2010 roku*, <http://wybory2010.pkw.gov.pl>; odczyt z dn. 22.02.2016.

²⁵ Są to: gminy miejskie – Biłgoraj, Kraśnik, Lubartów, Łuków, Puławy, Świdnik, Tomaszów Lubelski; gminy miejsko-wiejskie – Łęczna i Ryki oraz gmina wiejska Zamość.

²⁶ Patrz przypis 24.

²⁷ W Puławach wybierano 23 radnych, gdyż to miasto zamieszkiwało ponad 50 tys. mieszkańców. W pozostałych dziewięciu gminach wybierano po 21 radnych; patrz: art. 17 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.

²⁸ W 2014 roku liczba mieszkańców Puław spadła poniżej 50 tys. Wskutek tego w ostatnich wyborach w Puławach wybierano 21 radnych, podobnie jak w pozostałych gminach powyżej 20 tys. mieszkańców, patrz: Państwowa Komisja Wyborcza, *Wyniki wyborów do rady miasta Puławy z 16 listopada 2014 roku*, http://samorzad2014.pkw.gov.pl/359_Rady_gmin/0/061401; odczyt z dn. 1.02.2017.

²⁹ Należy jednak pamiętać, iż frekwencja w wyborach samorządowych 2010 roku była najwyższa od czasu pierwszych wyborów samorządowych w 1990 roku, patrz: S. Kubas, *Dwie dekady polskich wyborów samorządowych*, [w:] *Wybory samorządowe 2010*, red. M. Kolczyński, W. Wojtasik, Sosnowiec 2011, s. 58.

prawie 54% i 52% w 2010 roku)³⁰. Z kolei w dziesięciu gminach powyżej 20 tys. mieszkańców również zaobserwowano spadek frekwencji wyborczej w wyborach samorządowych 2014 roku w porównaniu do poprzedniej elekcji.

Tabela 1. Frekwencja wyborcza w gminach powiatów chełmskiego i włodawskiego

| Wybory 2010 | | | | | Wybory 2014 | | | |
|-------------|-------|----------------|----------------|-------|-------------|-----------------|-----------------|-------|
| Frekwencja | < 40% | 40% – – 50% | 50% – – 60% | > 60% | < 40% | 40 % – – 50% | 50 % – – 60% | > 60% |
| Liczba gmin | 1 | 5 | 12 | 5 | 1 | 6 | 12 | 4 |

Źródło: opracowanie własne³¹.

Tabela 2. Frekwencja wyborcza w „średnich gminach” woj. lubelskiego

| Wybory 2010 | | | | | Wybory 2014 | | | |
|-------------|-------|----------------|----------------|-------|-------------|-----------------|-----------------|-------|
| Frekwencja | < 40% | 40% – – 50% | 50% – – 60% | > 60% | < 40% | 40 % – – 50% | 50 % – – 60% | > 60% |
| Liczba gmin | 0 | 4 | 6 | 0 | 1 | 5 | 4 | 0 |

Źródło: opracowanie własne³².

Zmiana ordynacji wyborczej wpłynęła znacząco na liczbę kandydatów na radnych oraz komitetów wyborczych startujących w wyborach. Liczba kandydatów na radnych w gminach powiatów chełmskiego i włodawskiego zmniejszyła się o 177 osób, tj. o 14,9%, a liczba komitetów wyborczych – o 27, tj. o 15,4%. Szczególnie zauważalny jest spadek liczby komitetów wyborczych tworzonych przez ogólnopolskie partie polityczne, które nie popierały żadnego kandydata na wójta (z 39 do 20). Tendencja spadkowa dotknęła również inne komitety wyborcze, przy czym najmniej wyraźnie komitety tworzone przez kandydatów na wójtów. Z ko-

³⁰ K. Czaplicki, dz. cyt., s. 41, 47; Państwowa Komisja Wyborcza, *Zbiornicze wyniki głosowania w wyborach do rad gmin w 2014 roku*; http://samorzad2014.pkw.gov.pl/359_Rady_gmin/0/0619, odczyt z dn. 1.02.2017 oraz http://samorzad2014.pkw.gov.pl/359_Rady_gmin/0/0603; odczyt z dn. 1.02.2017.

³¹ Na podstawie danych zawartych na stronach internetowych Państwowej Komisji Wyborczej: *Wyniki wyborów samorządowych z 21 listopada 2010 roku*, <http://wybory2010.pkw.gov.pl>, odczyt z dn. 22.02.2016 oraz *Wyniki wyborów samorządowych z 16 listopada 2014 roku*, <http://samorzad2014.pkw.gov.pl/>, odczyt z dn. 22.02.2016.

³² Tamże.

lei w „średnich gminach” województwa lubelskiego ta zmiana jest jeszcze bardziej widoczna, gdyż z uwagi na wprowadzenie ordynacji większościowej liczba kandydatów zmniejszyła się o ponad połowę. Z drugiej strony należy podkreślić znaczny wzrost tzw. lokalnych komitetów wyborczych, które nie popierały żadnego kandydata na burmistrza (z dziewięciu do czterdziestu). Niewątpliwie nowe zasady wyboru radnych w jednomandatowych okręgach wyborczych zachęciły startujących do tworzenia własnych komitetów wyborczych. Stąd też w tej grupie spadek liczby kandydatów na radnych był najmniej odczuwalny (z 231 do 174, czyli o 24,7%).

Tabela 3. Liczba kandydatów i komitetów wyborczych w gminach powiatów chełmskiego i włodawskiego³³

| Rodzaj Komitetu | Komitety wyborcze kandydatów w wyborach na urząd wójta („partyjne” i „lokalne”) | | Komitety partii politycznych, które nie wystawiły kandydata na wójta | | Komitety lokalne, które nie wystawiły kandydata na wójta | | Ogółem | |
|-------------------|---|------|--|------|--|------|--------|------|
| | 2010 | 2014 | 2010 | 2014 | 2010 | 2014 | 2010 | 2014 |
| Liczba komitetów | 64 | 62 | 39 | 20 | 72 | 66 | 175 | 148 |
| Liczba kandydatów | 836 | 789 | 201 | 121 | 151 | 101 | 1188 | 1011 |
| Liczba mandatów | 285 | 284 | 29 | 33 | 31 | 28 | 345 | 345 |

Źródło: opracowanie własne³⁴.

³³ Liczba komitetów wyborczych została obliczona jako suma zgłoszeń komitetów, które wpłynęły w poszczególnych gminach; w tym wypadku pominięto okoliczność, iż niektóre z nich (przede wszystkim komitety wyborcze partii politycznych – Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Polskiego Stronnictwa Ludowego, Platformy Obywatelskiej, Prawa i Sprawiedliwości) zgłaszały swoich kandydatów na radnych w kilku gminach. W danych opublikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą odnośnie do wyborów 2010 roku uwzględniono tę okoliczność, dlatego są tam podane inne liczby niż w niniejszej tabeli, patrz: K. Czaplicki, dz. cyt., s. 41, 47.

³⁴ Patrz przypis nr 31.

Tabela 4. Liczba kandydatów i komitetów wyborczych w „średnich gminach” woj. lubelskiego

| Rodzaj Komitetu | Komitety wyborcze kandydatów w wyborach na urząd wójta („partyjne” i „lokalne”) | | Komitety partii politycznych, które nie wystawiły kandydata na wójta | | Komitety lokalne, które nie wystawiły kandydata na wójta | | Ogółem | |
|-------------------|---|------|--|------|--|------|--------|------|
| | 2010 | 2014 | 2010 | 2014 | 2010 | 2014 | 2010 | 2014 |
| Liczba komitetów | 46 | 46 | 7 | 9 | 9 | 40 | 62 | 95 |
| Liczba kandydatów | 1744 | 789 | 237 | 78 | 231 | 174 | 2212 | 1041 |
| Liczba mandatów | 187 | 185 | 16 | 5 | 9 | 20 | 212 | 210 |

Źródło: opracowanie własne³⁵.

Z powyższych zestawień wynika, że nowa ordynacja wyborcza nie doprowadziła do zasadniczych zmian wyników wyborów do rad gmin. Jednakże szczegółowa analiza podziału mandatów w radach gmin pomiędzy poszczególne komitety wyborcze wskazuje, iż nowa ordynacja wyborcza sprzyja umocnieniu tzw. „stronictw wójta” w radzie gminy.

Zaznaczyć należy, iż w gminach powiatów chełmskiego i włodawskiego przytłaczającą większość mandatów (ponad 82%) zarówno w 2010, jak i w 2014 roku zdobyły te komitety wyborcze, które jednocześnie zgłosiły kandydata w wyborach na urząd wójta (burmistrza). W 2010 roku spośród 345 mandatów radnych aż 179 (51,9%) zdobyły osoby, które kandydowały z tego samego komitetu wyborczego co zwycięzca wyborów na urząd wójta (burmistrza) gminy. W 13 gminach tzw. „stronictwo wójta” zdobyło większość w radzie gminy (czyli minimum osiem mandatów radnych), w tym w sześciu gminach była to większość 2/3 składu rady lub wyższa (dziesięć lub więcej mandatów radnych). W 2014 roku „stronictwa wójtów” zdobyły 185 mandatów (53,6%), co w rezultacie doprowadziło do tego, iż stronictwa te posiadają większość w radach 13 gmin, w tym w siedmiu gminach jest to większość 2/3 lub wyższa. W dziesięciu gminach „stronictwa wójta” powiększyły liczbę posiadanych mandatów, a w pięciu wyrównały swój wynik z 2010 roku. Zatem zmiana ordynacji wyborczej doprowadziła do pewnego wzmocnienia lokalnych „ugrupowań rządzących”.

Należy przy tym pamiętać, iż w poprzednich wyborach w wypadku głosowania w okręgach wielomandatowych w małych gminach do 20 tys. mieszkańców wy-

³⁵ Tamże.

borcy dysponowali tylko głosami, ile było mandatów do obsadzenia w okręgu. Mogli zatem rozdzielać swoje głosy na kandydatów z kilku komitetów wyborczych. Natomiast przy zastosowaniu jednomandatowych okręgów wyborczych wyborcy dysponują tylko jednym głosem. W takiej sytuacji w trakcie kampanii wyborczej łatwiej jest przekonać wyborców, iż głosując na konkretnego kandydata na wójta powinni zagłosować na wskazanego przez niego kandydata na radnego. W ten sposób rywalizacja o urząd wójta (burmistrza) jest niejako automatycznie przenoszona na rywalizację o stanowisko radnego. W efekcie prowadzi to do umocnienia lokalnych „partii władzy”. Powyższa tendencja istnieje zarówno w gminach, w których kandydat na wójta i „jego” kandydaci na radnych startują z komitetu wyborczego ogólnopolskiej partii politycznej (na badanym obszarze jest to najczęściej komitet wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego albo Prawa i Sprawiedliwości), jak i w gminach, w których wójt tworzy własny, lokalny komitet wyborczy, najczęściej sygnowany jego nazwiskiem.

Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż spośród 23 wójtów i burmistrzów gmin powiatów chełmskiego i włodawskiego aż piętnastu pełni swój urząd co najmniej od 2006 roku, czterech od 2010 roku, a tylko czterech od 2014 roku³⁶. Świadczy to o tym, że urzędujący wójtowie cieszą się zazwyczaj dużym poparciem ze strony wyborców, co zwiększa ich szansę na reelekcję. Stąd też większość kandydatów na radnych chce w pewnym sensie „skorzystać” z tego poparcia i często decyduje się na startowanie z komitetu wyborczego urzędującego wójta albo jego kontrkandydata (kontrkandydatów) w wyborach, zamiast podjąć próby kandydowania z własnego, lokalnego komitetu wyborczego. W efekcie w niektórych gminach (Dubienka, Kamień, Stary Brus, miasto Włodawa, Żmudź) w radach gmin zasiadają wyłącznie radni wybrani z komitetów wyborczych obecnego wójta (burmistrza) lub jego przeciwnika (przeciwników) z kampanii wyborczej³⁷. O skali tego zjawiska świadczy również fakt, iż spośród 12 okręgów wyborczych, w których mandat radnego przydzielono bez głosowania (z uwagi na fakt, iż zgłoszony został tylko jeden kandydat), aż w 11 z nich otrzymał go kandydat zgłoszony przez „stronnictwo wójta”. Można przyjąć, iż w tym wypadku zadziałał mechanizm obawy przed bezpośrednią konfrontacją wyborczą z kandydatem na radnego zaproponowanym przez urzędującego wójta.

³⁶ Obliczenia własne na podstawie: Państwowa Komisja Wyborcza, *Wykaz wybranych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, głosowanie w dniu 12 listopada 2006 r. oraz 26 listopada 2006 r.* http://www.bukowno.pl/wybory2006/20061127_wykaz.pdf, odczyt z dn. 1.02.2017, oraz Państwowa Komisja Wyborcza, *Wykaz wybranych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wybranych w dniu 21 listopada 2010 r.*, http://wybory2010.pkw.gov.pl/templates/kbw/doc/Wykaz_wybranych_wojtow_burmistrzow_prezydentow.pdf, odczyt z dn. 1.02.2017; patrz także: *Bez dogrywki. Nazwiska szefów miast i gmin wybranych w I turze*, http://samorzad.pap.pl/depesze/wybory_2014/146088/Bez-dogrywki--Nazwiska-szefow-miast-i-gmin-wybranych-w-I-turze, odczyt z dn. 1.02.2017; *Lista wygranych. Podajemy uzyskane z PKW oficjalne wyniki II tury wyborów*, http://samorzad.pap.pl/depesze/wybory_2014/146089/Lista-wygranych--Podajemy-uzyskane-z-PKW-oficjalne-wyniki-II-tury-wyborow, odczyt z dn. 1.02.2017.

³⁷ Patrz przypis nr 31.

Podobnie sytuacja wygląda w tak zwanych „średnich gminach” woj. lubelskiego. W 2010 roku ponad 88% mandatów zdobyły komitety wyborcze, które równocześnie zgłosiły kandydata w wyborach burmistrza (wójta, prezydenta miasta), w tym 78 mandatów (36,8%) zdobyły „stronnictwa burmistrzów”. Jednakże tylko w gminie wiejskiej Zamość oraz w mieście Świdnik ugrupowanie wójta (burmistrza) uzyskało większość w radzie gminy (minimum 11 miejsc). Natomiast w 2014 roku „stronnictwa burmistrzów” zdobyły 101 z 210 miejsc w radach gmin (48,1%). Stronnictwa te uzyskiwały większość w radach czterech gmin, w tym w trzech gminach – większość 2/3 składu rady albo wyższą (14 mandatów i więcej). Należy przy tym uwzględnić fakt, iż spośród dziesięciu burmistrzów (wójtów, prezydentów miast) aż pięciu pełni swój urząd co najmniej od 2006 roku, czterech – od 2010 roku, a tylko jeden od 2014 roku³⁸. Brak rotacji na tym stanowisku w połączeniu z nowymi zasadami wyborów do rad gmin sprzyja umacnianiu „stronnictw burmistrza” w tym organie. Stąd też prawie we wszystkich gminach ugrupowania te zdobyły największą liczbę głosów w analizowanych elekcjach, dzięki czemu w siedmiu z nich nastąpiło zwiększenie liczby radnych należących do tych podmiotów³⁹. Niekiedy są to wzrosty znaczące: w Świdniku z jedenastu do osiemnastu radnych, w Kraśniku z ośmiu do czternastu, w Tomaszowie Lubelskim z ośmiu do osiemnastu. Co istotne, nie idzie to w parze z proporcjonalnym zwiększeniem poparcia dla komitetów wyborczych. W Świdniku komitet wyborczy burmistrza Waldemara Jaksona w 2010 roku do zdobycia 11 mandatów potrzebował 48,7% głosów, zaś w 2014 roku do zdobycia 18 mandatów – 47% głosów⁴⁰. W Kraśniku komitet wyborczy Prawa i Sprawiedliwości, z którego startował burmistrz Mirosław Włodarczyk, w 2010 roku uzyskał osiem mandatów przy poparciu 33,8% ważnych głosów, zaś w 2014 roku do zdobycia 14 mandatów potrzebował 33,9% głosów⁴¹. Z kolei w Tomaszowie Lubelskim komitet wyborczy PiS, z którego startował burmistrz Wojciech Żukowski

³⁸ Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w wykazach wymienionych w przypisie nr 36. Dodać należy, iż na badanym obszarze rekordzistą w tej dziedzinie jest prezydent miasta Puławy Janusz Grobel, który sprawuje swój urząd nieprzerwanie od 1994 roku; patrz: *Nowi prezydenci w Zamościu i Białej Podlaskiej*, <http://lublin.onet.pl/nowi-prezydenci-w-zamosciu-i-bialej-podlaskiej/49nfd>, odczyt z dn. 1.02.2017.

³⁹ Wyjątkiem jest gmina Puławy, w której prezydent miasta J. Grobel nie zdecydował się na wystawienie „swojego” komitetu wyborczego w wyborach do rady gminy. Ponadto w porównaniu do elekcji samorządowej z 2010 roku zmniejszyła się liczba radnych wybranych z komitetu wyborczego urzędującego burmistrza w Lubartowie (z sześciu do czterech) i w gminie wiejskiej Zamość (z trzynastu do jedenastu), patrz: obliczenia własne na podstawie danych PKW wskazanych w przypisie nr 31.

⁴⁰ Państwowa Komisja Wyborcza: *Wyniki wyborów do rady miasta Świdnik z 21 listopada 2010 roku*, <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/060000/061701.html#tabs-4>, odczyt z dn. 1.02.2017 oraz *Wyniki wyborów do rady miasta Świdnik z 16 listopada 2014 roku*, http://samo-rzad2014.pkw.gov.pl/359_Rady_gmin/0/061701, odczyt z dn. 1.02.2017.

⁴¹ Państwowa Komisja Wyborcza: *Wyniki wyborów do rady miasta Kraśnik z 21 listopada 2010 roku*, <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/060000/060701.html#tabs-4>, odczyt z dn. 1.02.2017 oraz *Wyniki wyborów do rady miasta Kraśnik z 16 listopada 2014 roku*, http://samo-rzad2014.pkw.gov.pl/359_Rady_gmin/0/060701, odczyt z dn. 1.02.2017.

w 2010 roku zdobył osiem mandatów przy poparciu 27,4% głosów, zaś w 2014 roku – 18 mandatów przy poparciu 34,6% głosów. Szczególnie w przypadku tej ostatniej gminy doszło do osobliwej sytuacji, w której wszystkie mandaty w radzie zostały rozdzielone pomiędzy dwa komitety wyborcze, które łącznie otrzymały jedynie 48,1% ważnych głosów⁴². W tym zakresie wyniki wyborów w „średnich gminach” woj. lubelskiego są zbieżne z przewidywaniami doktryny oraz rezultatami wyborów w innych gminach w Polsce⁴³.

Natomiast komitety wyborcze ogólnopolskich partii politycznych, które nie zgłosiły swoich kandydatów na wójtów, nie odniosły większego sukcesu w wyborach, zdobywając w gminach powiatów chełmskiego i włodawskiego jedynie 33 mandaty radnych. Rezultat ten był jednak lepszy o cztery mandaty od wyniku z 2010 roku. Z kolei jeżeli chodzi o kandydatów na radnych startujących z komitetów „lokalnych”, niezwiązanych z osobą kandydata na wójta, to w 2014 roku zdobyli oni trzy mandaty mniej (28 mandatów). W sześciu gminach liczba takich radnych zmniejszyła się, a w dziesięciu pozostała na tym samym poziomie co w 2010 roku. Zatem wbrew zapowiedziom głoszonym przez zwolenników jednomandatowych okręgów wyborczych, nowa ordynacja wyborcza nie wpłynęła ani na wzrost liczby lokalnych komitetów wyborczych (niezwiązanych z osobą kandydata na wójta), ani na liczbę radnych wybieranych z takich komitetów. Gdzieniedzie nowa ordynacja przyniosła skutek odwrotny. Na przykład w mieście Włodawa w 2010 roku do rady miasta wybrano czterech radnych z komitetu Platformy Obywatelskiej, z którego startował zwycięzca wyborów na burmistrza Jerzy Wrzesień, a także siedmiu radnych z komitetów lokalnych. Wówczas jednak wybory odbywały się w oparciu o okręgi wielomandatowe (utworzono pięć trzymandatowych okręgów wyborczych)⁴⁴. W 2014 roku nowy burmistrz Włodawy Wiesław Muszyński, startujący z własnego komitetu wyborczego, wprowadził do rady miasta 11 radnych, jednocześnie mandatu radnego nie zdobył żaden z kandydatów startujących z komitetów lokalnych⁴⁵.

Z kolei w „średnich gminach” województwa lubelskiego rezultaty uzyskane przez komitety wyborcze partii politycznych były znacznie gorsze. O ile

⁴² Państwowa Komisja Wyborcza: *Wyniki wyborów do rady miasta Tomaszów Lubelski z 21 listopada 2010 roku*, <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/060000/061801.html#tabs-4>, odczyt z dn. 1.02.2017 oraz *Wyniki wyborów do rady miasta Tomaszów Lubelski z 16 listopada 2014 roku*, http://samorząd2014.pkw.gov.pl/359_Rady_gmin/0/061801, odczyt z dn. 1.02.2017.

⁴³ Np. w Kutnie (woj. łódzkie) komitet wyborczy burmistrza Zbigniewa Burzyńskiego uzyskał w wyborach 39% ważnych głosów i dzięki temu zdobył wszystkie 21 mandatów w radzie miasta; w Lubinie (woj. dolnośląskie) komitet wyborczy prezydenta Roberta Raczyńskiego przy poparciu 55% głosów zdobył 22 z 23 mandatów radnych w radzie miasta, patrz: A. Gendźwiłł, dz. cyt., s. 73.

⁴⁴ Państwowa Komisja Wyborcza: *Wyniki wyborów do rady miasta Włodawa z 21 listopada 2010 roku*, <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/060000/061901.html#tabs-4>, odczyt z dn. 1.02.2017.

⁴⁵ Państwowa Komisja Wyborcza: *Wyniki wyborów do rady miasta Włodawa z 16 listopada 2014 roku*, http://samorząd2014.pkw.gov.pl/359_Rady_gmin/0/061901, odczyt z dn. 1.02.2017.

w 2010 roku uzyskały one 16 mandatów radnych, o tyle w 2014 roku – tylko pięć. Można stwierdzić, iż porażka tych komitetów wyborczych była powiązana bezpośrednio z sukcesem kandydatów zgłaszanych przez lokalne komitety wyborcze. W 2010 roku kandydaci „lokalni” uzyskali dziewięć mandatów, zaś w 2014 roku – 20. Wydaje się, iż w tym wypadku zasada wyboru radnych w jednomandatowych okręgach wyborczych miała istotny wpływ na zwiększenie szans uzyskania mandatu przez kandydatów „niezależnych”. Tym niemniej zauważyć należy, iż radni startujący z lokalnych komitetów wyborczych stanowią poniżej 10% ogólnej liczby członków rad gmin.

IV.

Ponadto zwiększenie liczby okręgów wyborczych oraz zmniejszenie liczby mieszkańców w poszczególnych okręgach wiąże się ze zmniejszeniem liczby głosów koniecznych do zdobycia mandatu radnego, przy jednoczesnym zwiększeniu odsetka wyborców popierających zdobywcę mandatu:

Tabela 5. Liczba głosów wymagana do zdobycia mandatu radnego w gminach powiatów chełmskiego i włodawskiego

| Wybory 2010 | | | | | | | |
|-----------------|-------------------|---------|-----------|-----------|-----------|---------------------|----------------|
| Liczba głosów | poniżej 50 głosów | 50 – 99 | 100 – 149 | 150 – 199 | 200 – 250 | 250 głosów i więcej | bez głosowania |
| Liczba radnych | 45 | 153 | 73 | 32 | 22 | 19 | 1 |
| Odsetek radnych | 13% | 44,3% | 21,2% | 9,3% | 6,4% | 5,5% | 0,3% |
| Wybory 2014 | | | | | | | |
| Liczba głosów | poniżej 50 głosów | 50 – 99 | 100 – 149 | 150 – 199 | 200 – 249 | 250 głosów i więcej | bez głosowania |
| Liczba radnych | 93 | 188 | 38 | 8 | 6 | 0 | 12 |
| Odsetek radnych | 27% | 54,5% | 11% | 2,3% | 1,7% | 0 | 3,5% |

Źródło: opracowanie własne⁴⁶.

⁴⁶ Patrz przypis nr 31.

Tabela 6. Liczba głosów wymagana do zdobycia mandatu radnego w „średnich gminach” woj. lubelskiego

| Wybory 2010 | | | | | | | |
|-----------------|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------|
| Liczba głosów | poniżej 100 głosów | 100 – 149 | 150 – 199 | 200 – 299 | 300 – 399 | 400 – 499 | 500 i więcej głosów |
| Liczba radnych | 24 | 60 | 43 | 52 | 15 | 12 | 6 |
| Odsetek radnych | 11,3% | 28,3% | 20,3% | 24,5% | 7,1% | 5,7% | 2,8% |
| Wybory 2014 | | | | | | | |
| Liczba głosów | poniżej 100 głosów | 100 – 149 | 150 – 199 | 200 – 299 | 300 – 399 | 400 – 499 | 500 i więcej głosów |
| Liczba radnych | 8 | 52 | 65 | 67 | 15 | 1 | 2 |
| Odsetek radnych | 3,8% | 24,8% | 30,9% | 31,9% | 7,1% | 0,5% | 1% |

Źródło: opracowanie własne⁴⁷.

Tabela 7. Odsetek głosów ważnych wymagany do zdobycia mandatu radnego w gminach powiatów chełmskiego i włodawskiego

| Wybory 2010 | | | | | | | |
|-----------------|-------------|------------|------------|------------|------------|--------------|----------------|
| Odsetek głosów | poniżej 30% | 30 – 39,9% | 40 – 49,9% | 50 – 59,9% | 60 – 69,9% | 70% i więcej | bez głosowania |
| Liczba radnych | 81 | 98 | 80 | 47 | 24 | 14 | 1 |
| Odsetek radnych | 23,5% | 28,4% | 23,1% | 13,6% | 7% | 4,1% | 0,3% |
| Wybory 2014 | | | | | | | |
| Odsetek głosów | poniżej 30% | 30 – 39,9% | 40 – 49,9% | 50 – 59,9% | 60 – 69,9% | 70% i więcej | bez głosowania |
| Liczba radnych | 11 | 57 | 69 | 109 | 60 | 27 | 12 |
| Odsetek radnych | 3,2% | 16,5% | 20% | 31,6% | 17,4% | 7,8% | 3,5% |

Źródło: opracowanie własne⁴⁸.

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ Tamże.

W ostatnich wyborach w gminach powiatów chełmskiego i włodawskiego ponad 81,5% radnych do zdobycia mandatu potrzebowało mniej niż 100 głosów, podczas gdy w 2010 roku odsetek ten wyniósł 57,3%. Do tego należy doliczyć wzrost liczby przypadków obsadzania mandatów bez głosowania – aż 12, czyli 3,5% wszystkich mandatów. Z drugiej strony większa liczba zwycięzców legitymuje się poparciem ponad połowy wyborców głosujących w danym okręgu wyborczym – 56,8% w 2014 roku w porównaniu do 24,7% w 2010 roku. Wynika to jednak również z faktu, iż w wielu okręgach wyborczych wybór ograniczał się do dwóch kandydatów, więc siłą rzeczy zwycięzca wyborów musiał uzyskać bezwzględną większość ważnych głosów⁴⁹. Podobnie w przypadku wyborów w „średnich gminach” woj. lubelskiego, gdzie ich przeprowadzenie w mniejszych okręgach wyborczych doprowadziło do tego, iż do zdobycia mandatu radnego wystarczyła dużo mniejsza liczba głosów⁵⁰. W tej sytuacji rezultatem wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych jest to, że niekiedy o wyniku wyborów w danym okręgu decyduje „przypadkowa” większość kilku-, kilkunastu głosów. Okoliczność ta może negatywnie wpływać na pracę radnego wybranego w ten sposób i sprzyjać jego uzależnieniu od lokalnych liderów w osobach wójta, albo jego głównego kontrkandydata w wyborach.

Nadto przyjęcie w wyborach wyłącznie ordynacji większościowej z jednomandatowymi okręgami wyborczymi może prowadzić do powstania rażącej dysproporcji pomiędzy poparciem poszczególnych komitetów wyborczych w skali danej gminy do liczby uzyskanych przez nie mandatów. Jest to szczególnie widoczne w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców, gdzie dotychczas obowiązywała ordynacja proporcjonalna. W pięciu gminach z tej grupy doszło do sytuacji, w której niektóre komitety wyborcze pomimo mniejszego poparcia uzyskiwały większą liczbę mandatów⁵¹.

⁴⁹ Ponadto w 2010 roku w okręgach wielomandatowych wyborcy często nie korzystali z wszystkich dostępnych głosów: w okręgach pięciomandatowych oddawali średnio 3,22 głosu; w okręgach czteromandatowych – 2,43 głosu, w okręgach trzymandatowych – 2,11 głosu, w okręgach dwumandatowych – 1,54 głosu (obliczenia własne na podstawie danych zamieszczonych na stronach internetowych podanych w przypisie nr 24).

⁵⁰ W wypadku tych gmin nie dokonano porównania procentowego poparcia wymaganego do uzyskania mandatu radnego w wyborach z lat 2010 i 2014, bowiem takie porównanie jest niemiarodajne z uwagi na zmianę ordynacji proporcjonalnej na większościową.

⁵¹ W Biłgoraju Komitet Wyborczy PiS zdobył w skali gminy 19% ważnych głosów i trzy mandaty, a komitet wyborczy wyborców „Biłgoraj XXI Miasto i Powiat” – 18,7% ważnych głosów i pięć mandatów. W Lubartowie KW PiS uzyskał 22,1% ważnych głosów i cztery mandaty, zaś Komitet Wyborczy Wyborców „Wspólny Lubartów” – 21,3% ważnych głosów i siedem mandatów. W Puławach KW PO zdobył 25,3% ważnych głosów i dwa mandaty, zaś KW „Stowarzyszenie PSPP” 24,5% ważnych głosów i cztery mandaty. W Rykach KW PSL uzyskał 22,9% ważnych głosów i pięć mandatów, a KWW „Gminne Porozumienie Samorządowe” – 18,6% ważnych głosów i sześć mandatów. W Świdniku KW PO zdobył 22,8% głosów i jeden mandat, a KKW „Świdnik Wspólna Sprawa” – 16,4% ważnych głosów i dwa mandaty; patrz: przypis nr 31.

V.

Wnioski płynące z tej analizy są również zbieżne z wnioskami formułowanymi na podstawie ogólnopolskich wyników wyborów samorządowych z 2014 roku. Wbrew argumentom podnoszonym przez zwolenników jednomandatowych okręgów wyborczych, uwzględnionym przez twórców Kodeksu wyborczego, nowa ordynacja do rad gmin nie przyczyniła się znacząco do zwiększenia liczby kandydatów na radnych, zwłaszcza tych startujących z komitetów lokalnych, czy też do zwiększenia frekwencji wyborczej.

Wręcz przeciwnie, można zaryzykować tezę, iż nowe przepisy przyniosły skutki odwrotne. W małych gminach powiatów chełmskiego i włodawskiego nowa ordynacja wyborcza wzmocniła lokalne „partie władzy”, pozwalając wójtom i burmistrzom na zdobycie większości w radach gmin. Zmniejszyła się natomiast liczba komitetów lokalnych, kandydatów zgłoszonych przez te komitety oraz zdobytych przez nie mandatów. Z kolei w wypadku komitetów wyborczych partii politycznych, które nie zaangażowały się w popieranie kandydata na wójta, doszło do paradoksalnej sytuacji: w niektórych gminach komitety te nie zgłosiły kandydatów na radnych (łącznie takich zgłoszeń było tylko 20, zamiast 39 w 2010 roku)⁵², jednak ogólna liczba mandatów zdobytych przez kandydatów z tych komitetów uległa zwiększeniu.

Również w „średnich gminach” województwa lubelskiego nowy Kodeks wyborczy ułatwił lokalnym „partiom władzy” zdobycie większości w radach gmin. W większości gmin podział mandatów według ordynacji większościowej pozwolił „stronnictwom burmistrzów” na to, by przy podobnym poparciu jak w 2010 roku uzyskały one większą liczbę mandatów w radach gmin. Niemniej nowa ordynacja wyborcza doprowadziła także do zwiększenia liczby lokalnych komitetów wyborczych i mandatów zdobywanych przez tzw. kandydatów „niezależnych”, kosztem miejsc uzyskanych przez komitety wyborcze ogólnopolskich partii politycznych (które nie zgłosiły kandydata na burmistrza). Zaznaczyć jednak należy, iż pomimo zastosowania nowej ordynacji wyborczej grupa radnych „lokalnych” stanowi nadal mniej niż 10% ogółu członków rad gmin.

Stąd też można przyjąć, iż nowa ordynacja wyborcza do rad gmin spełniła pokładane w niej nadzieje jedynie w niewielkim zakresie. Wydaje się, że wprowadzone przez Kodeks wyborczy reguły dotyczące podziału gmin na okręgi wyborcze i ustalania wyników wyborów podziały zniechęcająco na niektórych kandydatów na radnych, a być może także i na wyborców (stąd niższa frekwencja). Wprowadzenie zasady wyboru radnych wyłącznie w oparciu o jednomandatowe okręgi wyborcze sprzyja powiązaniu tych wyborów z wyborami na urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W efekcie wybór radnego przedstawiany jest wyborcom jako rozstrzygnięcie „pojedyńku” pomiędzy kandydatem rekomendowanym przez urzę-

⁵² Oczywiście w tym wypadku chodzi o 20 przypadków zgłoszenia komitetu wyborczego ogólnopolskiej partii politycznej w wyborach radnych w poszczególnych gminach (pomijając przypadki zgłoszenia kandydatów radnych przez komitet, który równocześnie zgłosił kandydata na wójta). Takie zgłoszenia zostały dokonane przez komitety wyborcze pięciu partii politycznych: SLD, PSL, PO, PiS i Samoobrona.

dującego wójta, a kandydatami popieranymi przez jego przeciwników wyborczych. W takiej sytuacji kandydaci „lokalni”, „niezależni” mają mniejsze szanse na odniesienie sukcesu. Z tego też względu szczególnie w małych gminach kandydaci „lokalni” często rezygnowali ze startu w wyborach, między innymi z powodu obawy przed bezpośrednią konfrontacją wyborczą z kandydatami na radnych zaproponowanymi przez obecnie urzędującego wójta lub przez jego przeciwnika. Potwierdzeniem tej tezy jest przypadek kilkunastu okręgów wyborczych, w których obsadzono mandaty bez głosowania, ponieważ zgłoszony został tylko jeden kandydat. W prawie wszystkich wymienionych okręgach był on zgłoszony przez tzw. „stronictwo wójta”. Odsetek kandydatów „niezależnych” w „średnich gminach” woj. lubelskiego jest większy, tym niemniej nadal stanowią oni niewielki odsetek radnych w porównaniu np. do radnych kandydujących z komitetu wyborczego urzędującego wójta (burmistrza).

Wydaje się zatem, iż jednomandatowe okręgi wyborcze nie wpłynęły pozytywnie na frekwencję wyborczą w wyborach do rad gmin oraz w niewielkim stopniu zwiększyły szanse kandydatów niezależnych na zdobycie mandatu radnego. Wzmocnieniu natomiast uległy lokalne „partie władzy”, które zdobyły większość mandatów radnych w ponad połowie badanych gmin. W tym kontekście można postawić pytanie, czy rada gminy składająca się w większości z radnych startujących z tego samego komitetu wyborczego co wójt (burmistrz) może skutecznie sprawować kontrolę działalności organu wykonawczego gminy. Wydaje się, że nowa ordynacja wyborcza utrwała negatywną tendencję w postaci przewagi lokalnych organów wykonawczych nad stanowiącymi, która była już sygnalizowana w doktrynie⁵³. Stąd też wskazana jest rewizja systemu wyborczego do rad gmin poprzez rezygnację z wyborów wyłącznie w jednomandatowych okręgach wyborczych na rzecz innych rozwiązań (np. ordynacja mieszana, proporcjonalna)⁵⁴. Rozważenia wymaga również kwestia wprowadzenia ograniczeń biernego prawa wyborczego w postaci dopuszczalnej liczby kadencji tej samej osoby na stanowisku wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, jak również na stanowisku radnego gminy.

Słowa kluczowe:

wybory samorządowe,
Kodeks wyborczy,
okręgi wyborcze,
rada gminy.

Keywords:

local elections,
Electoral Code,
electoral districts,
municipality council.

⁵³ J. Hausner, dz. cyt., s. 28–30.

⁵⁴ Por. A. Gendźwiłł, dz. cyt., s. 80

The influence of single-member districts on electoral turnout and results in elections to municipal councils by the example of selected municipalities of Lublin voivodship

The Electoral Code of 2011 made a significant change in the existing rules for the conduct of elections of councilors to municipal councils introducing the principle that these elections in most municipalities in Poland will be held in single-member districts (with *first-past-the-post* system). This has caused the need for a new division of the municipalities into electoral districts. In principle, the new electoral system was supposed to increase the electoral turnout in local elections, increase the number of “independent” candidates and reduce the influence of big political parties on local politics. The analysis of the local elections results of 2014 in selected municipalities of Lublin voivodship shows, that the new electoral regulations in small municipalities increase the chance of winning a mandate by councilor candidates running for the election with support of the incumbent mayor, reduces the chance of independent candidates and reduces the total number of candidates for councilors. Moreover, the electoral turnout was lower than in elections of 2010.