

Marek Woźnicki

Uniwersytet Marii-Curie Skłodowskiej w Lublinie

e-mail: marek.kamil.woznicki@gmail.com

ORCID ID: 0000-0001-7010-134X

Wpływ nowelizacji Kodeksu wyborczego z 2018 roku na wyniki wyborów do rad gmin z 21 października 2018 roku na przykładzie „średnich gmin” województw lubelskiego i podkarpackiego – przyczynek do dyskusji

I.

Przywrócenie samorządu terytorialnego w Polsce nastąpiło w 1990 roku wraz z przyjęciem ustaw z dnia 8 marca 1990 roku: o zmianie Konstytucji RP¹, o samorządzie gminnym², a także ordynacji wyborczej do rad gmin³. Następnie w 1998 roku dokonano reformy podziału administracyjnego państwa, poprzez uchwalenie ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie wojewódzkim⁴. W związku z tym przyjęto również nowe reguły przeprowadzania wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, które zostały określone w ustawie z dnia 16 lipca 1998 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁵. Reguły te stosowane były niezmiennie aż do wyborów samorządowych z 2010 roku włącznie. Kolejne wybory samorządowe w 2014 roku odbywały się już na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy⁶. Unormowania kodeksowe uległy istotnej modyfikacji przed wyborami samo-

¹ Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 94.

² Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 (tekst jednolity – Dz. U. z 2019 r., poz. 506).

³ Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 96.

⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. nr 91, poz. 578; tekst jednolity – Dz. U. z 2019 r., poz. 511) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz. U. nr 91, poz. 576; tekst jednolity – Dz. U. z 2019 r., poz. 512).

⁵ Dz. U. z 1998 r., nr 95, poz. 602; tekst jednolity – Dz. U. z 2010 r., nr 176, poz. 1190, w dalszej części artykułu określana „ordynacją wyborczą z 1998 roku”.

⁶ Dz. U. z 2011 r., nr 21, poz. 112. Ostatni tekst jednolity Kodeksu wyborczego przed zmianą został opublikowany w Dz. U. z 2017 r., poz. 15; w dalszej części artykułu stosowany jest skrót „k.w.p.zm.”.

rządowymi w 2018 roku, na skutek uchwalenia ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁷.

Z powyższego zestawienia wynika, że reguły wyboru radnych do rad gmin ulegały kilkukrotnym zmianom, przy czym widać to szczególnie w ostatnich kilku latach. Należy zauważyć, że trzy ostatnie elekcje radnych do rad gmin przeprowadzone w 2010, 2014 i 2018 roku odbyły się według różnych zasad, określonych odpowiednio w ordynacji wyborczej z 1998 roku, przepisach Kodeksu wyborczego z 2011 roku w ich pierwotnej wersji oraz w przepisach Kodeksu wyborczego znowelizowanych przez ustawę z 11 stycznia 2018 roku. Powyższe zmiany prawa wyborczego dotyczyły w szczególności reguł wyboru radnych do rad gmin w gminach liczących powyżej 20.000 mieszkańców, lecz niebędących miastami na prawach powiatu (tzw. „średnich gminach”), gdzie w 2010 roku wybory odbywały się w oparciu o zasadę proporcjonalności⁸, w 2014 roku – w oparciu o zasadę większości i jednomandatowe okręgi wyborcze⁹, a w 2018 roku – ponownie według zasady proporcjonalności. Zgodnie z informacjami Państwowej Komisji Wyborczej opisana wyżej dwukrotna zmiana reguł wyborczych objęła około 260 gmin w całym kraju¹⁰.

Celem niniejszego artykułu jest analiza wybranych przepisów wspomnianej ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku odnoszących się do wyboru radnych do rad gmin i ich wpływu na wyniki wyborów samorządowych w 2018 roku w odniesieniu do „średnich gmin”, w porównaniu do poprzednich uregulowań obowiązujących w trakcie wyborów samorządowych w 2010 i 2014 roku. Przedmiotem badań w niniejszym artykule jest analiza wpływu zmian formuły wyborczej na wyniki wyborów w „średnich gminach” na przykładzie takich gmin w województwie lubelskim i podkarpackim¹¹, z odniesieniem do wyników ogólnopolskich. Analizie

⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 130.

⁸ Art. 87, 88 i 90 ordynacji wyborczej z 1998 roku.

⁹ Art. 415, 416 i 418 k.w.p.zm.

¹⁰ Należy zauważyć, że dane podawane przez PKW wymagają pewnej korekty, gdyż w niektórych statystykach opublikowanych na stronach internetowych PKW dotyczących wyborów z 2010 roku do kategorii „gmin pow. 20.000 mieszkańców” zaliczono także miasta na prawach powiatu, zaś w statystykach z 2018 roku – nie. Z kolei w obwieszczeniach PKW opublikowanych w Dzienniku Ustaw zastosowano regułę odwrotną. Po uwzględnieniu tych okoliczności należy stwierdzić, że w 2010 roku w Polsce były 262 „średnie gminy” oraz 65 miasta na prawach powiatu, zaś w 2018 – 266 „średnich gmin” oraz 66 miast na prawach powiatu (ta rozbieżność wynika ze zmian liczby ludności poszczególnych gmin w omawianym okresie, a także zmiany statusu miasta Wałbrzych, które stało się miastem na prawach powiatu).

¹¹ W województwie lubelskim są to gminy miejskie Biłgoraj, Kraśnik, Lubartów, Łuków, Puławy, Świdnik; gminy miejsko-wiejskie Łęczna i Ryki oraz gmina wiejska Zamość. W województwie podkarpackim są to: gminy miejskie Dębica, Jarosław, Jasło, Mielec, Sanok i Stalowa Wola; gminy miejsko-wiejskie Brzozów, Kolbuszowa, Nisko, Nowa Sarzyna, Ropczyce, Sędziszów Małopolski, Strzyżów oraz gminy wiejskie Dębica, Leżajsk, Łańcut. Ponadto w 2018 roku wybory według zasady proporcjonalności odbyły się także w dwóch kolejnych gminach wo-

poddano wyniki wyborów w 25 gminach, zatem szczegółowa próba badawcza objęła 10% populacji. Jako hipotezy badawcze przyjęto założenie, że zmiana zasad wyborów radnych do rad „średnich gmin” dokonana przed wyborami samorządowymi w 2018 roku wpłynęła na obniżenie liczby komitetów wyborczych i kandydatów na radnych startujących w tych wyborach, zwłaszcza w odniesieniu do tzw. kandydatów „niezależnych”, tj. reprezentujących komitety wyborcze tworzone przez wyborców lub organizacje, które nie zgłosiły swojego kandydata w wyborach na urząd burmistrza (odpowiednio wójta, prezydenta miasta). Nadto wydaje się, że zmiana zasad ordynacji wyborczej nie miała istotnego wpływu na wyniki wyborów w tym sensie, iż nie wpłynęła na zmianę tendencji polegającej na umacnianiu się lokalnych „partii władzy”, czyli komitetów wyborczych, które zgłaszały zarówno kandydatów na radnych, jak i kandydata na urząd burmistrza¹², która to tendencja była już sygnalizowana jako jeden z efektów wprowadzenia powszechnych i bezpośrednich wyborów organów wykonawczych gmin¹³.

W literaturze przedmiotu dość wiele miejsca poświęcono analizie przepisów Kodeksu wyborczego i ich wpływu na wyniki wyborów do rad gmin w 2014, zwłaszcza w kontekście wprowadzenia formuły większościowej i jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach niebędących miastami na prawach powiatu¹⁴. Natomiast

jewództwa podkarpackiego (Boguchwała i Trzebowniska), które również przekroczyły liczbę 20.000 mieszkańców. Jednak w 2010 roku wspomniane gminy miały mniej niż 20.000 mieszkańców i z tego powodu wybory do rad tych gmin odbyły się według zasady większości w jedno- i wielomandatowych okręgach wyborczych. Z tego powodu powyższe gminy nie zostały poddane analizie w niniejszej pracy.

¹² W niniejszym artykule określenia „wybory burmistrza gminy” czy „stronictwo burmistrza” mają charakter ogólny i obejmują także wybory i „stronictwo”, odpowiednio, wójta albo prezydenta miasta.

¹³ Patrz np.: A. Gendźwiłł, T. Żółtak, *Bezpartyjność w powolnym odwróceniu. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 1, s. 115–119; 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.

¹⁴ Patrz m. in.: R. Alberski, *Jak wybierać rady średnich i dużych miast?*, „Acta Politica Polonica” 2017, nr 4 (42), s. 21–24; A. Gendźwiłł, *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziały 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; A. Gendźwiłł, T. Żółtak, *Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 3, s. 94–116; M. Kopcińska, *Jednomandatowe okręgi wyborcze a wybrane aspekty funkcjonowania lokalnej sceny politycznej*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 12, s. 64–76; J. Mielewczyk, *Wpływ jednomandatowych okręgów wyborczych na wyniki wyborów do rad gmin w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców*, „Refleksje. Pismo Naukowe Studentów i Doktorantów WNPiD UAM”, nr 12 (2015), s. 235–256; A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4 (105), s. 12–13; K. Składowski, *Wpływ wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach samorządowych na wyniki wyborów*, [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R. P. Krawczyk, A. Borowicz. Łódź 2016, s. 97–118; A. Skoczylas, *Nowa ordynacja, nowy samorząd? Efekt zastosowania jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach samorządowych w 2014 r.*, [w:]

nowelizacja Kodeksu wyborczego z 2018 roku doczekała się analizy głównie pod kątem teoretycznym¹⁵, choć publikowane są już także pierwsze prace analizujące wyniki wyborów do rad gmin, przeprowadzonych 21 października 2018 roku¹⁶.

II.

Jak już wspomniano, organizacja i przebieg wyborów samorządowych przeprowadzanych w latach 1998–2010 regulowana była w ordynacji wyborczej z 1998 roku. Ustawa ta w przypadku wyboru radnych do rad gmin przewidywała stosowanie dwóch formuł wyborczych. W gminach liczących do 20.000 mieszkańców wybory miały odbywać się według zasady ordynacji większościowej, zaś w gminach powyżej 20.000 mieszkańców – według zasady ordynacji proporcjonalnej. Zgodnie natomiast z przepisami Kodeksu wyborczego, obowiązującymi podczas wyborów samorządowych w 2014 roku, wybory radnych do rad gmin we wszystkich gminach niebędących miastami na prawach powiatu miały odbywać się według zasady ordynacji większościowej (w jednomandatowych okręgach wyborczych), zaś w przypadku gmin będących miastami na prawach powiatu – według zasady ordynacji proporcjonalnej w okręgach wielomandatowych (liczących od 5 do 10 mandatów)¹⁷.

Powyższe rozwiązania spotkały się z krytyką w doktrynie¹⁸ i spowodowały wszczęcie prac legislacyjnych zmierzających do korekty przepisów Kodeksu wy-

Wyzwania współczesnego prawa wyborczego, T. 2, red. A. Pyrżyńska, M. Kropkowski, J. Rzeszowski, Toruń 2015, s. 197–210; P. Stępień, *Wybory samorządowe 2014 – perspektywa praktyczna i ocena systemu wyborczego*, „Studia Wyborcze” tom 19, 2015, s. 79–105.

¹⁵ Patrz m.in. R. Balicki, *Zmiana zasad tworzenia okręgów wyborczych w wyborach samorządowych w nowelizacji Kodeksu wyborczego z 2018 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4 (44), s. 57–69; Ł. Buczkowski, *Uwagi w sprawie propozycji zmian Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 3, s. 103–130; W. Hermeliński, *Aktualne problemy prawa wyborczego przed wyborami do jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4, s. 11–18; B. Michalak, *Zmiana przepisów Kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi 2018*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, vol. 58, s. 75–99; M. Onasz, M. Klonowski, *Wybrane zmiany w systemie wyborczym organów jednostek samorządu terytorialnego wynikające z ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych – wstępna ocena*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2018, nr 2, s. 106–112; A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.

¹⁶ B. Michalak, *Ocena funkcjonalności zmian wprowadzonych do Kodeksu wyborczego w 2018 roku w świetle doświadczeń wyborów samorządowych*, „Studia Wyborcze” tom 28, 2019, s. 59–67.

¹⁷ Art. 415, 416 i 418 k.w.p.zm.

¹⁸ Patrz m.in.: M. Pierzgalski, P. Stępień, *Nierówność wyborców w wyborach gminnych w 2014*, „Studia Socjologiczne” 2017, nr 1, s. 103–133; A. Rakowska, K. Skotnicki, dz. cyt., s. 12–13; P. Uziębło, *Realizacja zasady równości wyborów do organu stanowiącego miast na prawach powiatu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 35–49; M. Woźnicki, *Zasada równości materialnej wyborów w wyborach samorządowych w Polsce (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Samorzady jako formy demokracji uczestniczącej*, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2016, s. 177–181.

borczego. W dniu 10 listopada 2017 roku został złożony poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, zgłoszony przez posłów klubu parlamentarnego PiS¹⁹. W projekcie tym znalazło się szereg przepisów nowelizujących dotychczasowe regulacje Kodeksu wyborczego odnoszące się do organizacji i przebiegu wyborów samorządowych. Autorzy projektu ustawy nowelizującej w jego uzasadnieniu wskazali między innymi, iż proponują zmiany, które w ich ocenie „pозwoła wyeliminować zagrożenia dla rzetelności i przejrzystości wyborów”²⁰ oraz doprowadzą do „materialnego zabezpieczenia woli politycznej obywateli w szczególności w postaci oddanego głosu”²¹.

W projekcie ustawy nowelizującej zakładano wprowadzenie zasady ordynacji proporcjonalnej w przypadku wszystkich gmin. Pomysł ten uzasadniano przesvědadczeniem, że system jednomandatowy w gminach prowadzi do sytuacji „nieproporcjonalności w wyborze rządzących”, gdyż „nie uwzględnia wszystkich głosów, a co za tym idzie preferencji wszystkich mieszkańców gminy”. Zastosowanie zasady proporcjonalności miało spowodować, że „rada gminy będzie reprezentantem wszystkich jej mieszkańców”. Ponadto w najmniejszych gminach miał zniknąć problem okręgów liczących po kilkudziesięciu wyborców²².

Jednocześnie konkurencyjny projekt ustawy nowelizującej zgłosili posłowie klubu Kukiz'15. W projekcie tym przyjęto, że wybory wszystkich radnych do rad gmin będą odbywały się w jednomandatowych okręgach wyborczych²³. Argumentowano to chęcią zwiększenia rzeczywistego wpływu obywateli na wybór swoich przedstawicieli przy jednoczesnym „odpartyjnieniu Państwa oraz przywrócenie podmiotowości obywatelom”. Zdaniem autorów projektu dotychczasowe doświadczenia wyborcze dotyczące wyborów samorządowych w Polsce (zwłaszcza wybory w 2014 roku) pokazały, że „przywrócenie zaufania obywateli do procesu wyborczego wymaga jego uproszczenia i przywrócenia obywatelom decydującego głosu o obsadzeniu wybieralnych stanowisk na szczeblu lokalnym i wojewódzkim, natomiast odebranie go aparatowi partyjnemu (któremu służy ordynacja proporcjonalna)”²⁴.

Ostatecznie, w ustawie nowelizującej uchwalonej 11 stycznia 2018 roku przyjęto pewien kompromis pomiędzy obydwoma projektami, polegający na zachowaniu obydwu formuł wyborczych, tak jak przewidywały to przepisy Kodeksu wybor-

¹⁹ Druk sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 2001; w dalszej części artykułu określana „ustawą nowelizującą”.

²⁰ Uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, druk sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 2001, s. 81.

²¹ Ibidem.

²² Uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, druk sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 2001, s. 93.

²³ Druk sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 2023.

²⁴ Uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, druk sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 2023, s. 14–15.

czego i poprzednich ordynacji wyborczych²⁵. Ustalono zatem, że zasada ordynacji proporcjonalnej będzie obowiązywała w gminach „większych”, zaś zasada ordynacji większościowej w gminach „mniejszych”. O ile jednak w przepisach Kodeksu wyborczego dokonano podziału gmin na powyższe grupy według kryterium ustrojowego (za „większe” uznawano gminy będące miastami na prawach powiatu, pozostałe zaliczane były to kategorii „mniejszych”), o tyle zgodnie z przepisami ustawy nowelizującej podział gmin miał zostać przeprowadzony według kryterium liczby mieszkańców gminy, przy czym za liczbę graniczną przyjęto 20.000 mieszkańców. Ustawodawca nawiązał w ten sposób do przepisów samorządowej ordynacji wyborczej z 1998 roku. Należy jednak zauważyć, że ordynacja wyborcza z 1998 roku przewidywała, iż w gminach do 20.000 mieszkańców wybory miały odbywać się według zasady ordynacji większościowej, w okręgach liczących od 1 do 5 mandatów²⁶. Natomiast w ustawie nowelizującej przyjęto, że w odniesieniu do wyborów radnych w gminach liczących mniej niż 20.000 mieszkańców stosowana jest reguła wyborów większościowych z podziałem gminy na jednomandatowe okręgi wyborczy, zatem w tym zakresie przepisy Kodeksu wyborczego nie uległy zmianie. Z kolei w przypadku gmin liczących powyżej 20.000 mieszkańców ustawa nowelizująca właściwie powtórzyła przepis art. 90 ust. 2 ordynacji wyborczej z 1998 roku przewidujący, że wybory radnych przeprowadzane są według zasady proporcjonalności w okręgach wielomandatowych (od 5 do 8 mandatów)²⁷.

Zmiana formuły wyborczej wiązała się również ze zmianą reguł zgłaszania kandydatów na radnych. W tym zakresie Kodeks wyborczy przewidywał możliwość zgłaszania tylko 1 kandydata w danym okręgu w tych gminach, w których stosowana była formuła wyborów większościowych w oparciu o JOW oraz możliwość zgłaszania nie mniej niż 5 kandydatów w każdym okręgu wyborczym w tych gminach, w których stosowana była formuła wyborów proporcjonalnych. Maksymalna liczba kandydatów na radnych zgłaszanych przez jeden komitet wyborczy nie mogła przekroczyć liczby odpowiadającej dwukrotności mandatów możliwych do zdobycia w danym okręgu²⁸. W ustawie nowelizującej przewidziano natomiast ograniczenie liczby kandydatów poprzez przyjęcie, że lista kandydatów nie może zawierać mniej niż 5 nazwisk kandydatów, z tym że liczba kandydatów nie może być większa niż liczba radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym, powiększona o dwóch

²⁵ Przebieg prac nad projektem opisuje A. Rakowska-Trela, *Zasada demokratycznego państwa prawa a zmiany w prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” tom 25, 2018, s. 17–21 oraz A. Godzwon, *2014–2015–2017. Zmiany w prawie wyborczym*, [w:] *Konsekwencje rewolucji w prawie wyborczym, czyli jak postawić krzyżyk i dlaczego w kratce*, W. Hermeliński, B. Tokaj, A. Godzwon, A. Adamiec, Warszawa 2018, s. 56–68.

²⁶ Art. 87, 88 i 90 ordynacji wyborczej z 1998 roku.

²⁷ Art. 5 pkt 105, 106 i 108 ustawy nowelizującej.

²⁸ Art. 425 § 2 pkt 1) k.w.p.z.; B. Dauter, *Komentarz do art. 425*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Warszawa 2014, s. 840.

kandydatów²⁹. Tym samym o ile według dotychczasowych przepisów w okręgu pięciomandatowym można było zgłosić listę zawierającą maksymalnie 10 nazwisk kandydatów, o tyle zgodnie z ustawą nowelizującą liczba kandydatów startujących z jednej listy wyborczej w takim okręgu nie może być większa niż 7. Regulacja ta miała niewątpliwie istotny wpływ na liczbę kandydatów na radnych zgłoszonych w wyborach samorządowych w 2018 roku.

III.

Analiza wyników wyborów radnych do rad gmin w dziewięciu „średnich gminach” województw lubelskiego i podkarpackiego z lat 2010 – 2018 wskazuje, że wprowadzane zmiany formuły wyborczej wpływały istotnie na liczbę kandydatów na radnych oraz komitetów wyborczych startujących w wyborach, a w pewnym stopniu także i na wyniki wyborów³⁰.

W 2010 roku wybory do rad tych gmin odbyły się według zasady ordynacji proporcjonalnej w okręgach wielomandatowych. W 25 „średnich gminach” województwa lubelskiego i podkarpackiego utworzono w sumie 87 okręgów wyborczych (pięcio-, sześć-, siedmio- lub ośmiomandatowych), w których wybierano 531 radnych³¹. Łącznie zgłoszeń kandydatów na radnych dokonało 146 komitetów wyborczych³², które zgłosiły 473 listy i 4991 kandydatów. Średnio zatem w każdej gminie rywalizowało 6 komitetów wyborczych, zaś na jeden mandat przypadało niespełna 10 kandydatów. W wyborach radnych do rad gmin na badanym obszarze uczestniczyły zarówno komitety wyborcze tworzone przez ogólnopolskie partie polityczne, takie jak PiS, PO, PSL, SLD, jak i lokalne komitety wyborcze tworzo-

²⁹ Art. 5 pkt 112 ustawy nowelizującej.

³⁰ Analiza została oparta 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. 01.02.2020; *Wyniki wyborów samorządowych z 16 listopada 2014 roku*, <http://samorzad2014.pkw.gov.pl/>, odczyt z dn. 01.02.2020; oraz *Wyniki wyborów samorządowych z 21 października 2018 roku*, <http://wybory2018.pkw.gov.pl>, odczyt z dn. 01.02.2020, a także wydaniu K. 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 oraz obwieszczeniach PKW: z dnia 23 listopada 2010 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r. (Dz. U. z 2010 r., nr 222, poz. 1454); z dnia 23 listopada 2014 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1640) oraz z dnia 25 października 2018 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 października 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 2069).

³¹ W Puławach, Mielcu i Stalowej Woli wybierano 23 radnych, gdyż te miasta zamieszkiwało wówczas ponad 50.000 mieszkańców. W pozostałych 22 gminach wybierano po 21 radnych; patrz: art. 17 pkt 2) i 3) ustawy o samorządzie gminnym.

³² Ta liczba oraz dalsze liczby komitetów wyborczych stanowią sumę liczby zgłoszeń komitetów w poszczególnych badanych gminach. W przypadku komitetów, które zgłosiły swoich kandydatów w kilku gminach każde zgłoszenie jest liczone oddzielnie.

ne przez wyborców albo stowarzyszenia. Zauważyć jednak należy, iż w praktyce istotną okolicznością było to, czy dany komitet wyborczy zgłaszający kandydatów w wyborach radnych do rad gmin jednocześnie zgłaszał swojego kandydata w wyborach burmistrza gminy. Komitety należące do tej kategorii („komitety kandydata na burmistrza”) stanowiły największą grupę - na omawianym obszarze było ich 103 i łącznie dokonały zgłoszeń 3814 kandydatów na radnych (76,4% ogólnej liczby kandydatów). Do drugiej kategorii należy zaliczyć 27 komitetów lokalnych (zgłosiły 742 kandydatów – 14,9%), które nie proponowały swojego kandydata w wyborach na burmistrza. Wreszcie do trzeciej kategorii zaliczono 16 zgłoszeń dokonanych przez komitety wyborcze ogólnopolskich partii politycznych, które ograniczyły się do zgłoszenia jedynie kandydatów na radnych (zgłosiły 435 kandydatów – 8,7%), bez wystawiania swojego kandydata w wyborach na burmistrza. Komitety z pierwszej grupy uzyskały 444 mandatów (83,6%), z drugiej – 47 mandatów (8,9%), z trzeciej – 40 mandatów (7,5%).

W 2014 roku wybory odbyły się według zasady ordynacji większościowej w okręgach jednomandatowych. W związku z powyższym w każdej z wymienionych gmin (poza Mielcem i Stalową Wolą) utworzono po 21 okręgów jednomandatowych (łącznie było ich 529)³³. Nowe reguły wyboru radnych doprowadziły do istotnej zmiany liczby komitetów wyborczych oraz zgłaszanych przez nich kandydatów. Zgłoszeń komitetów z pierwszej grupy (komitety „kandydata na burmistrza”) było 103, zatem tyle samo co w 2010 roku. Przedstawiły one listy z nazwiskami 1850 kandydatów i ostatecznie uzyskały 458 mandatów radnych (86,5%). Zwiększyła się liczba komitetów wyborczych z drugiej grupy („komitetów lokalnych”), gdyż nowa ordynacja stanowiła istotną zachętę do ich tworzenia. Takich komitetów zgłoszono aż 92 (410 kandydatów), jednakże zdobyły one jedynie 63 mandaty radnych (12%). Natomiast 23 komitety z trzeciej grupy („komitetów partyjnych”) zgłosiło 139 kandydatów i uzyskało jedynie 8 mandatów (1,5%). Łącznie w 25 gminach swoich kandydatów zgłosiły aż 218 komitetów wyborczych (czyli w każdej gminie średnio rywalizowało 9 komitetów), zaś ogólna liczba kandydatów wyniosła 2399 (średnio 4,5 kandydata na jeden mandat). Zatem wprowadzenie ordynacji większościowej spowodowało zmniejszenie się liczby kandydatów na radnych o ponad połowę, przy jednoczesnym zwiększeniu liczby tzw. lokalnych komitetów wyborczych. Niewątpliwie nowe zasady wyborów radnych i perspektywa rywalizacji w jednomandatowych okręgach wyborczych zachęciły większą liczbę osób do startu w wyborach oraz tworzenia własnych komitetów wyborczych. Stąd też w tej grupie spadek liczby kandydatów na radnych był najmniej odczuwalny (z 742 do 410, czyli o 45%).

³³ W 2014 roku liczba mieszkańców Puław spadła poniżej 50.000. Wskutek tego w wyborach samorządowych w 2014 i 2018 roku w Puławach wybierano 21 radnych, patrz: *Wyniki wyborów do rady miasta Puławy w 2014 roku*, http://samorzad2014.pkw.gov.pl/359_Rady_gmin/0/061401, odczyt z dn. 1.02.2020; *Wyniki wyborów do rady miasta Puławy w 2018 roku*, https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/061401#general_stat, odczyt z dn. 1.02.2020.

Kolejna zmiana formuły wyborczej dokonana przed wyborami samorządowymi w 2018 roku również miała znaczący wpływ na przebieg tych wyborów. W omawianych 25 „średnich” gminach województw lubelskiego i podkarpackiego wybory w 2018 roku odbyły się według zasady ordynacji proporcjonalnej w 92 okręgach wielomandatowych (pięcio-, sześć-, siedmio- lub ośmiomandatowych). Liczba okręgów wyborczych i ich wielkość była zatem porównywalna do regulacji obowiązujących w wyborach samorządowych w 2010 roku. Jednakże o ile w 2010 roku w wyborach radnych do rad gmin zgłoszeń kandydatów na radnych dokonało 146 komitetów, to w roku 2018 – jedynie 97 komitetów wyborczych (średnio zatem w każdej gminie rywalizowały tylko 4 komitety wyborcze). W 92 okręgach wyborczych zgłoszonych zostało 322 list wyborczych (w porównaniu do 473 list w 2010 roku), na których znalazło się 2411 kandydatów (w porównaniu do 4991 kandydatów w 2010 roku). Tak istotny spadek liczby kandydatów pomimo przywrócenia zasady wyborów proporcjonalnych wynikał z dwóch czynników. Po pierwsze, przepisy ustawy nowelizującej wprowadziły surowsze wymogi dotyczące określenia maksymalnej liczby kandydatów na jednej liście wyborczej. Jak już wspomniano, zgodnie ze znowelizowanym art. 425 § 2 pkt 2) k.w. w gminie liczącej powyżej 20.000 mieszkańców liczba kandydatów na liście nie może być mniejsza niż 5 i większa niż liczba radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym, powiększona o dwóch kandydatów. Tymczasem w 2010 roku obowiązywała zasada, że w takiej gminie liczba kandydatów na liście nie może być mniejsza niż 5 i większa niż dwukrotność liczby radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym³⁴. Zatem w sytuacji, gdy badane gminy były co do zasady podzielone na 3 okręgi pięcio- i 1 okręg sześciomandatowy, to w 2018 roku każdy komitet wyborczy mógł zgłosić maksymalnie 29 kandydatów, gdy w 2010 roku – maksymalnie 42 kandydatów³⁵.

Drugim czynnikiem wpływającym na liczbę zgłoszeń kandydatów na radnych była liczba komitetów wyborczych, które wystartowały w wyborach. W tym kontekście należy wskazać, iż nadal widoczna jest tendencja polegająca na tym, że najwięcej zgłoszeń kandydatów na radnych pochodzi od komitetów wyborczych partii politycznych oraz lokalnych komitetów wyborczych, które jednocześnie popierają kandydata na funkcję wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Takich komitetów było 79. Jednocześnie należy odnotować spadek liczby komitetów wyborczych ogólnopolskich partii politycznych, które nie zgłosiły kandydata na burmistrza, a mimo to zgłosiły swoich kandydatów na radnych (tylko 5, w porównaniu do 16 w 2010 roku) oraz lokalnych komitetów wyborczych niezwiązanych z żadnym kandydatem na burmistrza (tylko 13, w porównaniu do 27 w 2010 roku).

³⁴ Art. 98 ust. 2 pkt 2) ordynacji wyborczej z 1998 r.

³⁵ W ocenie K. Składowskiego zmiana ta powinna być korzystna szczególnie dla lokalnych komitetów wyborczych, bowiem wyrównuje ich szanse w rywalizacji z komitetami wyborczymi ogólnopolskich partii politycznych, patrz: A. Rakowska-Trela, K. Składowski, dz. cyt., s. 226. Regulacja ta została pozytywnie oceniona m.in. także przez B. Michalaka, zdaniem którego wpływa ona korzystnie na format karty wyborczej i zmniejsza napięcie pomiędzy kandydatami na liście wyborczej, patrz: B. Michalak, *Ocena funkcjonalności...*, s. 66–67.

Przedstawiona wyżej tendencja spadkowa w liczbie kandydatów na radnych i komitetów wyborczych w średnich gminach województw lubelskiego i podkarpackiego koresponduje z ogólnopolskimi danymi opublikowanymi przez PKW. W 2010 roku w 262 „średnich gminach” podzielonych na 921 okręgów wyborczych o 5.568 mandatów radnych ubiegało się 53.161 kandydatów (średnio o jeden mandat walczyło 9,5 kandydatów). Po wprowadzeniu formuły wyborów większościowych w 2014 roku liczba kandydatów spadła (na jeden mandat przypadało średnio 5 kandydatów)³⁶. Natomiast w 2018 roku w 266 „średnich gminach” podzielonych na 953 okręgów wyborczych o 5.640 mandatów ubiegało się 32.396 kandydatów (średnio 5,76 kandydata na 1 mandat). Dla porównania w 2010 roku w 65 miastach na prawach powiatu do walki o 1.701 mandatów radnych zgłoszono 20.697 kandydatów (12,2 na jedno miejsce), natomiast w 2018 roku w 66 miastach na prawach powiatu o 1.711 mandatów radnych ubiegało się 14.407 kandydatów (8,4 na jedno miejsce). W 2010 roku zarejestrowano 2.164 listy kandydatów w 299 okręgach (średnio 7,2 listy w okręgu), a w 2018 roku – 1.984 listy w 301 okręgach (średnio 6,6 listy w 1 okręgu). Zatem w przypadku miast na prawach powiatu głównym powodem zmniejszenia liczby kandydatów w 2018 roku była zmiana art. 425 k.w. powodująca obniżenie maksymalnej liczby kandydatów zgłaszanych w okręgu wyborczym, zaś zmniejszenie liczby komitetów wyborczych startujących w wyborach i zgłaszanych przez nie list kandydatów miało w tej kwestii znaczenie drugorzędne. Natomiast w przypadku „średnich gmin” zmniejszenie liczby komitetów wyborczych startujących w wyborach było bardziej widoczne, co można też stwierdzić po spadku liczby zarejestrowanych list kandydatów – w 2010 roku zgłoszono 5.293 listy kandydatów w 921 okręgach (średnio 5,7 listy w 1 okręgu), a w 2018 roku – 4.386 list w 953 okręgach wyborczych (średnio 4,6 listy w 1 okręgu)³⁷.

IV.

Badając wpływ kolejnych zmian formuł wyborczych na wyniki wyborów na badanym obszarze można po pierwsze stwierdzić, że powyższe zmiany nie wpłynęły zasadniczo na odwrócenie tendencji polegającej na umacnianiu pozycji lokalnych

³⁶ A. Gendźwił, dz. cyt., s. 75–76; J. Mielewczyk, dz. cyt., s. 243.

³⁷ Dokładne ustalenie liczby komitetów wyborczych w „średnich gminach” wymagałoby przebadania wszystkich 266 gmin, co przekraczałoby zakres niniejszego artykułu. Należy zauważyć, że w obwieszczeniu Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 października 2018 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 października 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 2069) podana jest liczba 1004 komitetów wyborczych, które zgłosiły swoich kandydatów na radnych we wszystkich gminach powyżej 20.000 mieszkańców, zatem także w miastach na prawach powiatu. Dla porównania ogólna liczba komitetów wyborczych zarejestrowanych w wyborach samorządowych 2010 roku wyniosła 12.511 (w tym 12.487 to komitety wyborcze wyborców oraz organizacji społecznych), a w 2018 roku – jedynie 9.025 (w tym 9.002 to komitety wyborcze wyborców oraz organizacji).

„ugrupowań władzy” poszczególnych gminach³⁸. Jak już wspomniano, w 2010 roku prawie 83% mandatów w radach gmin zdobyły komitety wyborcze „kandydatów na burmistrza” (zarówno lokalne, jak i partyjne). Jednakże radni wywodzący się z komitetu zwycięzcy wyborów na burmistrza (radni „stronnictwa burmistrza”) stanowili zazwyczaj mniejszość w radach poszczególnych gmin. Takie stronnictwa zdobyły łącznie 203 mandatów radnych (38,2%). Tylko w 6 gminach „stronnictwo burmistrza” uzyskało większość w radzie gminy (minimum 11 głosów), w pozostałych stronnictwa te posiadały od 3 do 9 mandatów. Natomiast w 2014 roku „stronnictwa burmistrzów” zdobyły 248 z 529 miejsc w radach gmin (46,9%). Wspomniane komitety wyborcze uzyskały większość w radach 11 gmin, w tym w 7 gminach – większość 2/3 głosów albo wyższą (14 mandatów i więcej). W pozostałych gminach „stronnictwa burmistrzów” uzyskały po 8–10 mandatów (tylko w 5 gminach było to 6 lub mniej mandatów). Ogółem natomiast komitety wyborcze kandydatów na burmistrzów zdobyły 86,5% sumy mandatów w radach gmin.

Powrót do zasady wyborów proporcjonalnych w 2018 roku nie wpłynął istotnie na pozycję „stronnictw burmistrzów”, które zdobyły 233 ze 529 mandatów (44%), co przełożyło się na większość (co najmniej 11 mandatów) w radach gmin w 11 gminach, oraz liczącą się mniejszość (8–10 mandatów) w kolejnych 8 gminach. Warte podkreślenia jest jednak to, że komitety wyborcze wszystkich kandydatów na burmistrza (zarówno tworzonych przez partie polityczne, jak i wyborców) uzyskały łącznie 492 ze 529 mandatów w radach gmin w badanych gminach (93%). Dominująca pozycja tej kategorii komitetów wyborczych na badanym obszarze nie podlega zatem żadnej dyskusji.

Równocześnie stale zmniejsza się liczba mandatów uzyskiwanych przez komitety wyborcze partii politycznych, które nie popierają żadnego kandydata na burmistrza. O ile w 2010 roku takie komitety uzyskały 47 mandatów radnych, to w 2014 roku – tylko 8, zaś w 2018 roku – zaledwie 6 mandatów radnych. Można stwierdzić, iż słabszy wynik takich komitetów wyborczych w 2014 roku był powiązany bezpośrednio z sukcesem kandydatów zgłaszanych przez lokalne „niezależne” komitety wyborcze, którzy uzyskali 63 mandatów (w porównaniu do 42 mandatów w 2010 roku). Wydaje się, iż dużo lepszy wynik kandydatów „niezależnych” był prostą konsekwencją wprowadzenia zasady wyboru radnych w jednomandatowych okręgach wyborczych³⁹. W tym kontekście powrót do zasady wyborów proporcjonalnych w wielomandatowych okręgach wyborczych oznaczał faktyczne zmarginalizowanie znaczenia takich kandydatów w wyborach radnych w 2018 roku. Dość

³⁸ O takiej tendencji w aspekcie ogólnopolskim pisali m.in. J. Bober, J. Hausner i in., dz. cyt., s. 28–30; A. Gendźwiłł, dz. cyt., s. 80; J. Mielewczyk, dz. cyt., s. 249–250; P. Stępień, dz. cyt., s. 84.

³⁹ Patrz: np. K. Składowski, dz. cyt., s. 109–111; A. Skoczylas, dz. cyt., s. 206–208; M. Woźnicki, *Wpływ jednomandatowych okręgów wyborczych na frekwencję wyborczą i wyniki wyborów do rad gmin na przykładzie wybranych gmin województwa lubelskiego*, „Prawo i Polityka” t. 7, 2016, s. 39–41.

powiedzieć, że na badanym obszarze o ile w kadencji 2014–2018 w większości badanych rad gminy znajdował się co najmniej jeden radny „niezależny”, o tyle w kadencji rozpoczętej w 2018 roku tacy radni zostali wybrani jedynie w 6 gminach.

V.

W świetle przedstawionych wyżej informacji należy stwierdzić, że hipotezy badawcze postawione na wstępie niniejszego artykułu zostały zweryfikowane pozytywnie. W pierwszej kolejności można wskazać, że na badanym obszarze nowe zasady wyborów radnych do rad gmin wprowadzone przed ostatnimi wyborami samorządowymi wpłynęły na zasadnicze zmniejszenie liczby komitetów wyborczych i zgłaszanych przez nich kandydatów, co szczególnie dotyczyło „lokalnych” komitetów wyborczych, niezwiązanych z żadnym kandydatem na urząd wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Wydaje się, że zmiana reguły wyborów radnych zniechęciła część potencjalnych „niezależnych” kandydatów na radnych do startu w wyborach, natomiast pozostali kandydaci z tej grupy zostali niejako zmuszeni do połączenia sił i wspólnego startu w ramach komitetu wyborczego popierającego jednego z kandydatów na urząd burmistrza.

Prowadzi to do dalszego umacniania się tendencji sygnalizowanej w literaturze, polegającej na zwiększaniu roli lokalnych liderów i organów wykonawczych kosztem organów stanowiących gmin, a także „kartelizacji” rad gmin, które przestają odzwierciedlać różne interesy lokalne⁴⁰. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż w ponad połowie badanych gmin w 2018 roku doszło do reelekcji urzędujących burmistrzów⁴¹. W sześciu przypadkach są to burmistrzowie wieloletni, rządzący nieprzerwanie co najmniej od 2006 roku⁴². Brak rotacji na tym stanowisku w połą-

⁴⁰ J. Mielewczyk, dz. cyt., s. 249–250; K. Składowski, dz. cyt., s. 102–104; P. Stępień, dz. cyt., s. 80, 84–86.

⁴¹ Reelekcja dotyczyła burmistrzów 13 gmin, natomiast warto w tym miejscu przytoczyć ciekawą przypadłość gmin: wiejsko-wiejskiej Łęczna oraz miejsko-wiejskiej Nowa Sarzyna. W Łęcznej; dotychczas urzędujący burmistrz T. Kosiarski zrezygnował z ubiegania się o ponowny wybór w 2018 roku. W związku z tym jego komitet wyborczy („KWW Wspólna Sprawa”) wystawił innego kandydata (L. Włodarskiego), który wygrał wybory. Nieco inna sytuacja miała miejsce w Nowej Sarzynie, gdzie burmistrz J. Paul, wybrany z KW PiS w 2010 i 2014 roku, w 2015 roku uzyskał mandat poselski. W związku z powyższym w styczniu 2016 odbyły się przedterminowe wybory na urząd burmistrza, wygrane przez A. Rychela (również KW PiS), który uzyskał reelekcję w 2018 roku; patrz: *Był burmistrzem przez 16 lat. Nie chce już kandydować, czas na nowe wyzwanie*, <https://www.dziennikwschodni.pl/wybory-2018/byl-burmistrzem-przez-16-lat-nie-chce-juz-kandydowac-czas-na-nowe-wyzwanie,n1000225980.html>, odczyt z dn. 1.02.2020; *Profil kandydata*, https://web.archive.org/web/20151029211123/http://wybierzpis.org.pl/kandydat/jerzy_paul, odczyt z dn. 1.02.2020; *Wyniki przedterminowych wyborów*, <http://www.nowasarzyna.eu/aktualnosci/art1831,wyniki-przedterminowych-wyborow-burmistrza-miasta-i-gminy.html>, odczyt z dn. 1.02.2020.

⁴² Burmistrz Biłgoraja J. Roslan sprawuje swój urząd od 2002 roku, wójt gminy Dębica S. Rokosz od 1996 roku, burmistrz miasta i gminy Kolbuszowa J. Zuba – od 2006 roku, bur-

czeniu z nowymi zasadami wyborów radnych sprzyja umacnianiu „lokalnej partii władzy” w radzie gminy. Reelekcja burmistrza w omawianych gminach wiązała się też dość często z większym odsetkiem ważnych głosów oddanych na kandydatów na radnych z komitetów wyborczych popierających burmistrza, choć nie zawsze oznaczało to zwiększenie liczby mandatów radnych uzyskanych przez ten komitet w 2018 roku, w porównaniu z poprzednimi wyborami⁴³. Otwartym pozostaje pytanie, czy rada gminy składająca się w dużej liczbie z radnych „stronnictwa burmistrza” może pełnić funkcję organu kontrolnego wobec burmistrza.

Niewątpliwie natomiast przyjęcie ordynacji proporcjonalnej uczyniło wybory bardziej reprezentatywnymi, bowiem spośród 97 komitetów wyborczych tylko 12 nie zdołało zdobyć ani jednego mandatu radnego (12,3% liczby wszystkich komitetów wyborczych, które starowały w wyborach). Liczba takich komitetów w 2014 roku wyniosła aż 100 na 218 startujących (45,9%). Zatem rezygnacja z przeprowadzania wyborów w oparciu o jednomandatowe okręgi wyborcze na rzecz formuły wyborów proporcjonalnych spowodowała również zmniejszenie się liczby głosów „zmarnowanych”. Nadto unika się powstawania rażących dysproporcji pomiędzy poparciem poszczególnych komitetów wyborczych w skali danej gminy do liczby uzyskanych przez nie mandatów, co było widoczne w wyborach przeprowadzonych w niektórych gminach w 2014 roku⁴⁴.

mistrz miasta i gminy Ropczyce B. Bujak – od 2006 roku burmistrz Świdnika W. Jakson od 1998 roku, a wójt gminy Zamość R. Gliwiński od 2000 roku, patrz: *Wyniki wyborów 2018*, <https://www.kronikatygodnia.pl/wiadomosci/12961,wybory-samorzadowe-2018-w-bilgoraju-janusz-roslan-po-raz-piasty> (dostęp 1.02.2020); *Wójt gminy*, <https://ugdebica.pl/samorzad/wladze-gminy/wojt-gminy>, odczyt z dn. 1.02.2020; *Wyniki wyborów 2010*, <https://nowiny24.pl/jan-zuba-burmistrz-kolbuszowej-wygral-sam-ze-soba/ar/6102673>, odczyt z dn. 1.02.2020; *Wyniki wyborów 2010*, <http://www.ropczyce.eu/aktualnosci/art451,wybory-samorzadowe-2010.html> (dostęp 1.02.2020); *Profil burmistrza na stronie Urzędu Miasta Świdnik*, <https://www.swidnik.pl/urząd-miasta/wladze-miasta>, odczyt z dn. 1.02.2020; *Informacje o wójcie*, <http://ryszardgliwinski.pl/> odczyt z dn. 1.02.2020. Nadto wójt gminy Leżajsk K. Sobejko sprawuje swój urząd nieprzerwanie od 2010 roku; patrz: <https://nowiny24.pl/wybory-samorzadowe-krzysztof-sobejko-wojtem-gminy-lezajsk/ar/6104125>, odczyt z dn. 1.02.2020.

⁴³ Np. w Świdniku komitet wyborczy popierający burmistrza W. Jaksona w 2018 roku uzyskał 12 mandatów przy 50,1% poparcia, podczas gdy cztery lata wcześniej niespełna 47% głosów pozwoliło na zdobycie aż 18 miejsc w radzie miasta.

⁴⁴ W tym kontekście w literaturze często podaje się przykład Kutna, gdzie w wyborach w 2014 roku komitet wyborczy urzędującego prezydenta przy 36,88% poparciu uzyskał wszystkie 21 mandatów w radzie miasta; patrz: M. Onasz, M. Klonowski, dz. cyt., s. 108. W badanych gminach przykładem takiej dysproporcji były wyniki wyborów w Świdniku (patrz poprzedni przypis), jak również w gminie Dębica (KWW Nasza Gmina Dębica urzędującego wójta przy poparciu 59,2% zdobył 17 mandatów, czyli 81%) oraz Leżajsk (KWW Dalej Razem urzędującego wójta przy poparciu 55,8% zdobył 20, czyli 95% mandatów), a także Ropczyce (KWW Samorząd i Gospodarka urzędującego burmistrza przy poparciu 52% zdobył 18 mandatów, czyli 85,8%). W największym stopniu wystąpiły jednak w dwóch miastach „prezydenckich”: Stalowej Woli (37,2% głosów dla KW PiS pozwoliło na zdobycie 19 mandatów, czyli 82,6%) oraz w Mielcu (25% głosów dla KW PiS wystarczyło do zdobycia 13 mandatów, czyli 56%).

Reasumując można stwierdzić, że „nowa-stara” zasada wyborów proporcjonalnych przywrócona przed wyborami samorządowymi w 2018 roku doprowadziła do usunięcia głównych wad zasady wyborów większościowych w oparciu o JOW, zastosowanej w badanych gminach 2014 roku⁴⁵. Zrealizowany został zatem postulat zlikwidowania „nieproporcjonalności w wyborze rządzących”, który wyrażony został w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej. Z drugiej strony za niekorzystny należy uznać fakt zmniejszenia liczby komitetów wyborczych startujących w wyborach i ograniczenia szans „kandydatów niezależnych” na uzyskanie mandatu, na rzecz dalszego umocnienia „lokalnych partii władzy”. Również raczej negatywnie należy ocenić fakt stosunkowo częstych zmian zasad wyboru radnych do rad gmin, co może powodować pewną dezorientację wyborców oraz kandydatów i co za tym idzie, wpływać na obniżenie liczby kandydatów w wyborach (co było widoczne na badanym obszarze). Nie została również wykorzystana okazja do dłuższej obserwacji skutków stosowania systemu większościowego, który również ma swoje wady i zalety⁴⁶.

W każdym razie wydaje się, że przedstawione wyżej wyniki wyborów w „średnich gminach” w gminach województw lubelskiego i podkarpackiego mogą stanowić przyczynek do dyskusji na temat wad i zalet obydwu głównych formuł wyborczych stosowanych w wyborach do rad gmin. Oczywiście dla uzyskania pełnego obrazu wskazane byłoby przeprowadzenie takich badań również w przypadku pozostałych „średnich gmin” w Polsce, co jednak przekraczałoby wymiary niniejszego artykułu. Tym niemniej wydaje się, że ogólne dane statystyczne przedstawione przez Państwową Komisję Wyborczą potwierdzają hipotezy przyjęte w tym opracowaniu. Wydaje się również konieczne podjęcia dalszej dyskusji na temat tego, czy stosowanie dwóch formuł wyborczych w wyborach do rad gmin jest nadal uzasadnione. Wątpliwości budzi zwłaszcza fakt arbitralnego przyjęcia liczby 20.000 mieszkańców gminy jako progu oddzielającego gminy, w których stosowany jest formuła proporcjonalna od gmin, w których stosowana jest formuła większościowa. Otwartym pozostaje pytanie, dlaczego nie zdecydowano się na wprowadzenie zasady wyborów proporcjonalnych również w mniejszych gminach⁴⁷ (skoro tam skala problemów praktycznych i deformacji wyników wyborów przy stosowaniu zasa-

Dla porównania w 2018 roku wyniki wyborcze tych komitetów był bardziej proporcjonalne do uzyskanego poparcia: KWW Nasza Gmina Dębica przy poparciu 46,5% zdobył 11 mandatów (52%); KWW Dalej Razem przy poparciu 65,4% zdobył 13 mandatów (62%), a KWW Samorząd i Gospodarka przy poparciu 51,6% zdobył 11 mandatów (52%)

⁴⁵ Na temat porównania wad i zalet obydwu głównych formuł wyborczych patrz np.: M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 56, 68.

⁴⁶ A. Rakowska-Trela, K. Składowski, dz. cyt., s. 12–13; A. Rakowska-Trela, *Zasada...*, s. 26–28; P. Stępień, dz. cyt., s. 81–86

⁴⁷ Taką propozycję formułuje A. Gendźwiłł z zastrzeżeniem, że wówczas terytorium całej gminy powinno być jednym okręgiem wyborczym; patrz: A. Gendźwiłł, dz. cyt., s. 80.

dy wyborów większościowych była większa)⁴⁸, albo nie skorzystano z możliwości wprowadzenia jakiejś formy ordynacji mieszanej, która łączyłaby zalety obydwu głównych formuł wyborczych⁴⁹.

Słowa kluczowe:

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

Keywords:

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

The influence of amendment to Electoral Code of 2018 on electoral results in elections to municipal councils by the example of selected municipalities of Lublin and Subcarpathia voivodships – contribution to discussion

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). However, the amendment to Electoral Code of 2018 has changed this rule by reintroduce the proportional representation rule and multiple-member voting districts in selected municipalities (over 20.000 inhabitants). The analysis of the local elections results of 2018 compared with elections of 2014 and 2010 in selected municipalities of Lublin and Subcarpathia voivodship shows, that the new electoral regulations in these municipalities increase the chance of winning a mandate by councilor candidates running for the election with support of the incumbent mayor (or his/her rival), reduces the chance of independent candidates and reduces the total number of candidates for councilors.

⁴⁸ Co dotyczy przede wszystkim podziału gmin na jednomandatowe okręgi wyborcze, patrz np. Tamże, s. 71–72; M. Pierzgański, P. Stępień, dz. cyt., s. 130–133; M. Woźnicki, *Jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin – problemy praktyczne, na przykładzie wyników wyborów samorządowych z 16.11.2014 r. w wybranych gminach województwa lubelskiego*, [w:] *Uczestnictwo polityczne w ujęciu teoretycznym i praktycznym*, red. K. Kamińska-Korolczuk, M. Mielewczyk, R. Ożarowski, Gdańsk 2017, s. 160–169.

⁴⁹ Rodzaje mieszanych systemów wyborczych i konsekwencje ich stosowania opisuje m.in. B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze: hybryda czy nowa rodzina systemów wyborczych*, „Studia Wyborcze” tom 19, 2015, s. 15–28; ciekawą propozycję zmiany samorządowej ordynacji wyborczej przedstawił także J. Flis, *Zmiana samorządowego prawa wyborczego. Spersonalizowana ordynacja proporcjonalna*, [w:] *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, red. P. Kopciński, Kraków 2015, s. 71–86.