


„Studia Wyborcze”, tom 29, 2020

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2020/29/5>

Jakub Neumann*

 <https://orcid.org/0000-0003-2926-4344>

ZMIANA SYSTEMU Z WIĘKSZOŚCIOWEGO NA PROPORCJONALNY W GMINACH POWYŻEJ 20 TYSIĘCY MIESZKAŃCÓW W WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM JAKO CZYNNIK ODDZIAŁUJĄCY NA LICZBĘ I CHARAKTER KOMITETÓW WYBORCZYCH

WSTĘP

Ustawa z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹, dokonała nowelizacji *Kodeksu wyborczego* (dalej k.w.), wprowadzając liczne zmiany w obowiązującym prawie wyborczym.

Toczone rozważania koncentrują się na analizie wpływu, jaki wywarła zmiana norm prawnych, na liczbę i rodzaj zarejestrowanych komitetów wyborczych (dalej KW)², a także analizie oddziaływania systemu wyborczego *sensu stricto*³ na uzyskiwane mandaty przez poszczególne KW.

* Mgr, doktorant, Zakład Polskiego Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, jakub.neumann@uni.lodz.pl

¹ Dz.U. z 2018 r., poz. 130.

² Skrót KW na oznaczenie komitetów wyborczych jest stosowany przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW). Vide https://samorząd2014.pkw.gov.pl/357_rady_woj/0/10.html (dostęp 19.04.2020).

³ Jest on opisywany „jako reguły odnoszące się jedynie do zasad podziału mandatów w toku postępowania wyborczego”, czyli formuły wyborcze. Zob. S. Grabowska, K. Składowski [2006: 12]; B. Michalak [2013: 23]; D. Daniluk [2015: 117]. A. Antoszewski i R. Herbut [2008: 270] określają formułę wyborczą jako „regułę (lub zespół reguł) rozstrzygającą o tym, który kandydat zostaje wybrany w danym okręgu oraz w jaki sposób następuje „przetworzenie” liczby uzyskanych przez daną partię głosów w liczbę przypadających jej mandatów”.

CELE BADAWCZE

Przedmiotem moich badań są normy prawne i konsekwencje ich zastosowania w wyborach samorządowych w 2014 i 2018 roku, w gminach liczących powyżej 20 000 mieszkańców (które jednocześnie nie są miastami na prawach powiatu) w województwie łódzkim⁴, liczba i charakter występujących tam komitetów, liczba uzyskanych przez nie głosów i mandatów.

Nadrzędnymi celami badawczymi są: określenie wpływu, jaki wywarła zmiana norm prawnych na liczbę i rodzaj zarejestrowanych komitetów wyborczych (KW) i określenie oddziaływania systemu wyborczego *sensu stricto* na uzyskiwane mandaty przez poszczególne KW w wyborach do rad gmin, w wyborach samorządowych w roku 2014 i 2018, w tych gminach. Do realizacji nadrzędnych celów badawczych konieczna jest realizacja szeregu pomniejszych celów badawczych. Pierwszym z nich jest ustalenie, które normy prawne, z mających zastosowanie w wyborach samorządowych w omawianych gminach, tworzą systemy wyborcze *sensu stricto* i jakie są to systemy.

Następna kwestia to przedstawienie liczby zarejestrowanych komitetów, w celu ustalenia, czy zaobserwowana zmiana pokrywa się z obserwacjami z wcześniejszych wyborów, czy jest zauważalna jakaś tendencja, a następnie określenie potencjalnych konsekwencji danego stanu rzeczy.

Ocena liczby występowania konkretnych rodzajów komitetów w tych wyborach, odnalezienie przyczyn zmian w liczebności poszczególnych rodzajów komitetów i określenie stosunku liczbowego występującego pomiędzy danymi rodzajami komitetów to kolejne cele badawcze.

Ponadto przedstawiono, ile mandatów uzyskały konkretne rodzaje komitetów i podjęto próbę ustalenia przyczyn takiego stanu rzeczy. Zbadano także, czy te same komitety uzyskały ponownie większość w radach gmin i jakie mogły być tego przyczyny.

METODA FORMALNO-DOGMATYCZNA

Mając określony cel i przedmiot badań należy zastanowić się, jakie metody badawcze powinny zostać zastosowane⁵. Do dekodowania treści norm prawnych dobrym wyborem powinna być, najczęściej występująca w badaniach prawnych, metoda formalno-dogmatyczna⁶.

⁴ Gminami tymi są: Aleksandrów Łódzki, Bełchatów, Koluszki, Kutno, Łask, Łowicz, Opoczno, Pabianice, Radomsko, Sieradz, Tomaszów Mazowiecki, Wieluń, Zduńska Wola, Zgierz.

⁵ „O wyborze danej metody decyduje przede wszystkim badacz w swoim umyśle” na podstawie tego jaki jest przedmiot badań [Kasprzak 2011: 315; Barankiewicz 2010: 119].

⁶ Jak zauważa D. van Kędzierski jest ona określona bardzo wieloma nazwami [2018: 13].

Nie istnieje żadne uznane przez wszystkich badaczy dzieło dotyczące metody dogmatycznej [Smits 2017: 13; Kędziński van 2018: 15], więc aby ustalić normatywny wzorzec tej metody, należy wcześniej zbadać, co najczęściej przedstawiciele doktryny uznają za treść wzorca normatywnego metody dogmatycznej.

Przedstawiciele doktryny są zgodni, że stosowana jest ona do badania przepisów prawa [Kasprzak 2011: 315–317; Kędziński van 2018: 14]⁷. Częstym poglądem jest ponadto dopuszczanie badania tą metodą doktryny [Kędziński van 2018: 14]. Przedmiotem badań są więc przepisy prawa. Metoda polega zaś na „egzegezie materiału normatywnego” [Zacharko 2017: 3 za Kędziński van 2018: 13], poprzez analizę i wykładnię przepisów prawa [Oplustil 2017: 2 niepubl.; Bugajski, 2015: 2 niepubl.; obie za Kędziński van 2018: 13]. Jan Grabowski i Piotr Zakrzewski uznają, że metoda dogmatyczna składa się z wykładni językowej i systemowej [Zakrzewski 2017: 2 niepubl.; J. Grabowski 2017: 5 niepubl., obie za Kędziński van 2018: 16]⁸. Zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa mają określony zbiór dyrektyw. Dyrektywy, które będą miały zastosowanie w niniejszych badaniach, można podzielić na dwie kategorie: dyrektywy, które należy stosować w określonej kolejności i dyrektywy, które są stosowane łącznie, od początku wykładni. Dyrektywami językowymi, które należy stosować w określonej kolejności, są przede wszystkim: dyrektywa języka prawnego, prawniczego, specjalnego i potocznego.

Brzmiały one następująco: 1) „jeżeli prawodawca nadał określonym wyrażeniom znaczenie swoiste, to należy je rozumieć właśnie w takim znaczeniu”; 2) „jeśli określone sformułowanie ma dobrze ustalone znaczenie w doktrynie prawniczej to należy je rozumieć właśnie w takim znaczeniu”; 3) „jeżeli określony termin należy do terminów specyficznych w określonej dziedzinie wiedzy lub praktyki społecznej, to należy przyjąć, iż termin ten ma takie znaczenie, jak w tych dziedzinach”; 4) pojęciu „należy przypisywać takie znaczenie, jakie ma ono w języku potocznym” [Morawski 2009: 143].

Dyrektywami językowymi, które należy stosować łącznie, od początku wykładni, są m.in. następujące reguły: „różnym zwrotom nie należy nadawać tego samego znaczenia”, „tym samym zwrotom nie należy nadawać różnych znaczeń”. Dyrektywami systemowymi, które należy stosować w określonej kolejności są, przede wszystkim, dyrektywy związane z hierarchią aktów prawnych np.: 1) „interpretując normy prawne należy mieć na względzie przede wszystkim zasady konstytucyjne”; 2) „normy prawa wewnętrznego powinny być

⁷ D. van Kędziński do takich wniosków doszedł po dokonaniu analizy empirycznej kilkuset recenzji prac doktorskich z zakresu nauk prawnych.

⁸ P. Zakrzewski uznaje ponadto, że do metody formalno-dogmatycznej zalicza się także wykładnię funkcjonalną, a J. Grabowski uznaje wykładnię funkcjonalną za oddzielną metodę.

interpretowane w zgodzie z normami prawa europejskiego [Unii Europejskiej]⁹; 3) „interpretacja norm prawa polskiego powinna być zgodna z normami prawa międzynarodowego publicznego” [Morawski 2009: 147].

Dyrektywami systemowymi, które należy stosować łącznie od początku wykładni są reguły, zgodnie z którymi m.in.: „nie należy interpretować przepisów prawa w sposób prowadzący do ich sprzeczności z innymi przepisami”; „nie wolno interpretować prawa w sposób prowadzący do luk”; „przepisy prawa należy interpretować, biorąc pod uwagę ich miejsce w systematyce zewnętrznej i wewnętrznej aktu normatywnego” [Morawski 2009: 147–149].

METODY PORÓWNAWCZE

Po ustaleniu, jaka jest treść norm prawnych możemy przejść do dalszych badań. Będą one miały charakter porównawczy. Metody porównawcze w swej istocie sprowadzają się do zidentyfikowania podobieństw lub różnic w stosunku do co najmniej dwóch relewantnych obiektów, które dotyczą tej samej kwestii. „Wyjaśnienia porównawcze na gruncie [metod porównawczych] przybierają różne formy. Do najczęściej wykorzystywanych należą te, które odwołują się do jednej z technik analizy nazywanej metodą zgody lub różnicy” [Michalak 2016: 9]. Techniką analizy, jaką zastosuję, będzie technika zgody. Polega ona na znalezieniu dwóch lub więcej przedmiotów badań, które wykazują podobieństwo we wszystkich cechach, poza aspektami, których wpływ interesuje badacza [Marsh, Stoker 2006: 251–269].

Spośród metod porównawczych będę korzystał przede wszystkim z metod ilościowych, ponieważ „analiza ilościowa wspomaga obiektywizację wyników badań, jak również ułatwia diagnozowanie i prognozowanie” [Pierzgalski 2012: 63, za Michalak, 2016: 24]. Skoncentruję się na metodzie statystycznej, która jest „podejściem badawczym zorientowanym na analizę konkretnych zmiennych technicznych wpływających na skutki polityczne” [Michalak 2016: 18]. W jej przypadku operowanie danymi musi być „podporządkowane wykryciu relacji pomiędzy kontrolowaną, zwykle niewielką, ale podejrzewaną o relewantność, liczbą zmiennych” [Lijphart 1971: 684, za Michalak, 2016: 18]. W moich badaniach operowalnymi danymi będą, przede wszystkim, liczby występujących komitetów, uzyskanych przez nie głosów i uzyskanych mandatów. Przy metodzie statystycznej badania koncentrują się na częstotliwości występowania danych desygnatów, ilościowych relacjach między nimi, różnicach i zależnościach [Mider, Marcinkowska 2013: 48]. Dane statystyczne podają, w większości, regresyjnej metodzie analizy danych [Taagepera 2007: VII].

⁹ Dyrektywa obowiązuje od czasu kiedy Polska jest członkiem Unii Europejskiej. Odnosi się także do norm prawnych powstałych przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej.

SYSTEMY WYBORCZE MAJĄCE ZASTOSOWANIE W GMINACH
POWYŻEJ 20 000 MIESZKAŃCÓW W 2014 I 2018 ROKUANALIZA NORM TWORZĄCYCH SYSTEMY *SENSU STRICTO*

Normy prawne, jakie składają się na systemy wyborcze *sensu stricto*, które miały zastosowanie do wyborów samorządowych w 2014 i 2018 roku w gminach powyżej 20 000 mieszkańców, niebędących miastami na prawach powiatu, dekodujemy m.in. z art. 233¹⁰, 386, 387¹¹, 415, 416 § 1 i 2, 418, 439, 440, 441, 442, 443, 444 k.w. W czasie wyborów samorządowych w 2014 roku najważniejszym artykułem k.w. pozwalającym określić, jaki system wyborczy występował w gminach niebędących miastami na prawach powiatu był art. 415 k.w. Zgodnie z nim „w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu o wyborze na radnego rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów”.

Koncentrując się na „wyborze [...]”¹² odnajdujemy w art. 5 pkt 1 k.w. legalną definicję wyborów. Zgodnie z nią „ilekroć w kodeksie jest mowa o: 1) wyborach – należy przez to rozumieć [...] wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego [...]”. Zgodnie zaś z art. 5 pkt 3 k.w. „ilekroć w kodeksie jest mowa o: 3) organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – należy przez to rozumieć, odpowiednio, rady gmin, rady powiatów i sejmiki województw”.

Stosując wykładnię systemową zauważamy, że przepis jest umieszczony w dziale VII „Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego”, rozdziale 10 „Przepisy szczególne dotyczące wyborów do rad gmin”. Dlatego należy uznać, że w tym przypadku należy wybrać „rady gmin”.

Korzystając z dyrektywy wykładni językowej i systemowej otrzymujemy „W gminie niebędącej miastem na prawach powiatu o wyborze na radnego do rady gminy niebędącej miastem na prawach powiatu rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów”. W aktach prawnych nie jest niestety określone, co oznacza sformułowanie „rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów”. Po zastosowaniu dyrektywy języka prawniczego, poprzez przeszukanie dzieł przedstawicieli doktryny, w poszukiwaniu znaczenia tego sformułowania, okazuje się, że jest ona od dawna określana jako zasada większościowa występująca w systemie większościowym

¹⁰ Odsyła do niego art. 442 k.w. w zakresie rozwiązania kwestii podziału mandatów przy równej liczbie głosów.

¹¹ Art. 386 i 387 k.w. regulują procedury obsadzenia wygasłych mandatów.

¹² Czym jest gmina określa art. 164 Konstytucji i ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., nr 16 poz. 95 z późn. zm.). Zaś czym jest miasto na prawach powiatu ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., nr 91 poz. 578 z późn. zm.).

[Buczowski 1998; Banaszak 1999: 244–253; Gebethner 2001: 200–201]. Także współcześnie to sformułowanie jest tak rozumiane w doktrynie [Czaplicki i in. 2018]. Niektórzy przedstawiciele doktryny skracają opis wykładni, stwierdzając od razu, że mamy do czynienia z system wyborczym większościowym [Augustyniak, Ruczowski 2018]. Na marginesie warto odnotować, że zastosowanie dyrektywy znaczenia specjalnego dałoby podobny wynik.

Powyższe ustalenia wskazują, że do wyborów samorządowych do rady gminy w 2014 roku w gminach niebędących miastami na prawach powiatu, zastosowanie miał system większościowy.

Sprawdzając brzmienie art. 415 k.w. w czasie wyborów samorządowych w 2018 roku, łatwo zauważyć, że ustawodawca wprowadził nowy sposób podziału gmin i badany art. odnosi się już do innej kategorii gmin. Zgodnie z nim „w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców o wyborze na radnego rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów”. Wskazuje on na to, że mamy nową kategorię gmin do 20 000 mieszkańców. Gminy powyżej 20 000 mieszkańców nie mieszczą się już w tej kategorii, pojawiają się za to w art. 416. k.w., który w 2014 roku dotyczył miast na prawach powiatu. Zgodnie z wersją obowiązującą w wyborach w roku 2018 art. 416 § 1 k.w. brzmiał¹³ „w gminach liczących powyżej 20 000 mieszkańców podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów odpowiednio na kandydatów danej listy”. Stosując te same dyrektywy wykładni jak w przypadku regulacji z 2014 roku otrzymujemy wynik wskazujący na to, że w wyborach samorządowych w 2018 roku w gminach liczących powyżej 20 000 mieszkańców podział mandatów pomiędzy listy kandydatów do rady gminy dokonywał się na zasadzie proporcjonalności występującej w systemie większościowym.

Podsumowując, w 2014 roku ustawodawca wyróżniał kategorię „gmin” i „miast na prawach powiatu”, a w 2018 roku „gmin liczących do 20 000 mieszkańców” i „gmin liczących powyżej 20 000 mieszkańców”. Zmiana przyjmowanego podziału umożliwiła ustawodawcy zmianę systemu wyborczego bez konieczności zmiany licznych przepisów. Gminy, z których dane są przedmiotem dalszych badań zawierają się w kategorii „gmin liczących powyżej 20 000 mieszkańców” wyróżnionej w 2018 roku i „gmin” wyróżnionych w 2014 roku. Jednocześnie z badań wykluczone są dane z gmin będących miastami na prawach powiatu, ponieważ w ich przypadku nie nastąpiła zmiana systemu wyborczego. Dlatego przy odnoszeniu się do gmin, z których dane są przedmiotem dalszych badań, najodpowiedniejszym sformułowaniem jest „gminy liczące powyżej 20 000 mieszkańców niebędące miastami na prawach powiatu”.

¹³ I w momencie pisania tego tekstu (21.04.2020 r.) nadal brzmi.

ZNACZENIE LICZBY MIESZKAŃCÓW I WYBORCÓW

Mając informacje o badanej kategorii należy sprawdzić liczbę mieszkańców i wyborców badanych gmin, gdyż zmiany w tym zakresie mogą wpłynąć na przypisanie gminy do danej kategorii i liczbę wybieranych w niej radnych. Nie ma jednak potrzeby sprawdzania, czy któraś z gmin nie straciła statusu miasta na prawach powiatu, gdyż w przepisach obowiązujących w latach 2014–2018 takiej możliwości nie przewidywano¹⁴. Teoretycznie istniała, i także dziś¹⁵ istnieje, możliwość uzyskania statusu miasta na prawach powiatu przy spełnieniu przesłanek z art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, ale w praktyce żadne miasto w Polsce nie spełniało ich w latach 2014–2018 i już nie spełni, bo mają charakter historyczny¹⁶.

Mimo występowania tendencji do zmniejszania się liczby mieszkańców, nie pojawiła się sytuacja, w której któraś z gmin w województwie łódzkim mająca ponad 20 000 mieszkańców w czasie wyborów samorządowych w 2014 roku¹⁷, miałaby poniżej 20 000 mieszkańców w wyborach w roku 2018. Wraz ze zmniejszaniem się liczby mieszkańców, zmniejsza się liczba wyborców, czyli osób ujętych w stałym rejestrze wyborców. Nie pojawiła się jednak sytuacja, w której zmniejszyłyby się w konsekwencji liczba wybieranych radnych. W wyborach do rad gmin w 2014 roku gminy powyżej 20 000 mieszkańców były podzielone na 21 (10 gmin) albo 23 (cztery gminy) okręgi jednomandatowe. W 2018 roku te same gminy podzielone były na trzy albo cztery okręgi wielomandatowe i nadal wybierano w nich 21 albo 23 radnych.

Tabela 1. Mieszkańcy, wyborcy i radni – wartości skrajne i średnie

Wartości	2014			2018		
	Liczba					
	mieszkańców	wyborców	radnych	mieszkańców	wyborców	radnych
Najmniejsza	Koluszki		21	Koluszki		21
	23 639	19 110		23 147	18 918	
Największa	(Pabianice)		23	Pabianice		23
	67 688	55 241		61 653	52 427	
Średnia	43 480	35 393	22	41 162	34 272	22
Mediana	43 486	35 583	21	40 831	34 189	21

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS i PKW (dotyczy wszystkich tabel).

¹⁴ Także do dnia 23.04.2020 r. nie pojawiła się taka prawna możliwość.

¹⁵ 23.04.2020 r.

¹⁶ Szerzej <https://prawodlasamorządu.pl/2015.06.29-status-miasta-na-prawach-powiatu-tak-ze-dla-miast-liczacych-powyzej-70-tys.-mieszkanow.html> (dostęp 23.04.2020).

¹⁷ Gminami tymi są: Aleksandrów Łódzki, Bełchatów, Koluszki, Kutno, Łask, Łowicz, Opoczno, Pabianice, Radomsko, Sieradz, Tomaszów Mazowiecki, Wieluń, Zduńska Wola, Zgierz.

Tabela 2. Mieszkańcy, wyborcy i radni w badanych gminach

Gmina	2014			2018		
	Liczba					
	mieszkańców	wyborców	radnych	mieszkańców	wyborców	radnych
Aleksandrów Łódzki	29 862	23 768	21	30 907	24 595	21
Bełchatów	59 565	48 661	23	56 339	46 158	23
Koluszki	23 639	19 110	21	23 147	18 918	21
Kutno	45 657	38 179	21	43 550	36 931	21
Łask	28 241	23 074	21	27 228	22 521	21
Łowicz	29 420	23 851	21	27 917	23 436	21
Opoczno	35 199	28 355	21	34 189	27 704	21
Pabianice	67 688	55 241	23	61 653	52 427	23
Radomsko	47 643	39 162	21	44 898	37 777	21
Sieradz	43 356	36 300	21	41 059	34 953	21
Tomaszów Mazowiecki	64 893	51 955	23	59 790	49 760	23
Wieluń	32 443	26 703	21	31 445	26 095	21
Zduńska Wola	43 615	34 865	21	40 603	33 425	21
Zgierz	57 503	46 272	23	53 541	45 114	23

SPADKOWA TENDENCJA LICZBY ZAREJESTROWANYCH KOMITETÓW WYBORCZYCH

W każdej badanej gminie po wprowadzeniu zmiany systemu wyborczego w 2018 roku spadła liczba zarejestrowanych KW. W wyborach samorządowych w 2014 roku najmniejsza liczba KW startujących w wyborach w badanych gminach wynosiła sześć (Aleksandrów Łódzki), a w 2018 roku już tylko dwa (Pabianice), zaś największa liczba KW wynosiła odpowiednio 14 (Zgierz) i dziewięć (Bełchatów). Najczęściej w badanych gminach w 2014 roku liczba zarejestrowanych KW wynosiła 10¹⁸, zaś w badanych gminach w 2018 roku wyniosła sześć komitetów.

W 2014 roku suma wszystkich KW w badanych gminach wynosiła 142, a w 2018 roku już tylko 81. W 2018 roku w pięciu gminach liczba zarejestrowanych KW spadła o mniej niż 30% (najmniejszy spadek w jednej gminie wyniósł 10%), w dwóch prawie o połowę, a w siedmiu o połowę lub więcej. Spadek liczby zarejestrowanych KW w badanych gminach wpisuje się w ogólnopolską tendencję spadkową, którą możemy zaobserwować już od wyborów w 2002 roku [Krawczyk, Borowicz 2016: 100].

¹⁸ Jest to także wartość, jaka pojawiała się najczęściej w gminach w całej Polsce, o czym wspomina K. Skłodowski, zwracając uwagę, że „najczęściej mieściła się w przedziale 9–11” [Krawczyk, Borowicz 2016: 100].

Tabela 3. Zarejestrowane komitety wyborcze w badanych gminach

Gmina	Liczba zarejestrowanych komitetów	
	2014	2018
Aleksandrów Łódzki	6	5
Bełchatów	10	9
Koluszki	7	3
Kutno	10	4
Łask	10	6
Łowicz	13	6
Opoczno	12	6
Pabianice	10	2
Radomsko	9	8
Sieradz	10	5
Tomaszów Mazowiecki	8	6
Wieluń	10	8
Zduńska Wola	13	7
Zgierz	14	6
Razem	142	81

Tabela 4. Zarejestrowane komitety wyborcze w latach 2002–2018 w Polsce

Rok	2002	2006	2010	2014	2018
Liczba komitetów	27 704	13 207	12 511	12 549	9 019

Co ciekawe, porównując liczbę zgłoszonych KW na terenie kraju w roku 2010 i 2014 możemy zaobserwować niewielki wzrost (zob. tab. 4). Przedstawione dane pozwalają sformułować hipotezę, że zmiana systemu z większościowego na proporcjonalny w 2018 roku spowodowała wyraźny spadek liczby zarejestrowanych KW, a zmiana systemu proporcjonalnego na większościowy w 2014 roku spowodowała niewielkie zwiększenie ich liczby. Warto zaznaczyć, że było to zwiększenie liczby komitetów tak niewielkie, że można stwierdzić, iż prawdopodobnie zmiana systemu wyborczego nie wpłynęła na liczbę zgłoszonych komitetów [Kamiński 2016: 38; Krawczyk, Borowicz 2016: 100]. Tym bardziej że mogła ona wynikać z innych powodów. Wspomniana tendencja spadkowa jest jeszcze wyraźniejsza, jeśli zwrócimy uwagę na liczbę zarejestrowanych KW w 2006 i 2002 roku. Jeśli w kolejnych wyborach ta tendencja zostanie podtrzymana, być może okaże się, że zmierzamy w kierunku systemu dwukomitetowego w wyborach samorządowych. Potwierdza to także porównanie skutków wcześniejszych wyborów samorządowych (w 2010 i 2014 r). Jak twierdzą Adam Gendźwiłł i Tomasz Żółtak, nastąpił w nich, opisywany przez Maurice'a Duvergera [1952], efekt mechaniczny ordynacji większości-

ciowej. „Przy zwiększonym rozdrobnieniu poparcia reguła «zwycięzca bierze wszystko» przełożyła się na spadek fragmentacji wyłanianych rad. Efektywna liczba komitetów w radzie spadła z 3,7 w 2010 r. do 3,1 w 2014 r.” [Gendźwiłł, Żółtak 2016: 110].

KOMITETY OGÓLNOKRAJOWE, LOKALNE, INDYWIDUALNYCH KANDYDATÓW, PARTYJNE I BURMISTRZÓW

PODZIAŁ KOMITETÓW WYBORCZYCH ZE WZGLĘDU NA ZASIĘG I ROZPIĘTOŚĆ STRUKTUR

Badając wpływ zmiany systemu wyborczego na rodzaj i liczbę komitetów wyborczych warto najpierw dokonać podziału KW na ogólnokrajowe, lokalne i indywidualnych kandydatów, czyli kategoryzację ze względu na zasięg i rozpiętość struktur komitetów, a więc jednocześnie na przynajmniej potencjalne możliwości do zdominowania lokalnej sceny politycznej¹⁹. Za KW indywidualnych kandydatów uznaję takie, które zarejestrowały listę/listy składające się z jednego kandydata na terenie jednego województwa, za KW lokalne uznaję takie, które zarejestrowały listę/listy składające się z więcej niż jednego kandydata w jednym województwie, a za KW ogólnokrajowe uznaję takie, które zarejestrowały listy w przynajmniej dwóch województwach. Warto zaznaczyć, że w przyjętym podziale KW ogólnokrajowe nie są tożsame z wyróżnionymi przez k.w. w art. 84 § 4 KW tworzonymi przez partie polityczne i koalicje partii politycznych. Przykładami KW, które mają zasięg ogólnopolski, a nie są KW partii politycznych czy koalicji partii, a pojawiły się w badanych gminach, są KW Wolni i Solidarni, KW Oburzeni, komitet wyborczy wyborców (KWW) Ruch Narodowy, KWW Kukiz'15²⁰.

W 2014 roku najmniejsza liczba KW ogólnokrajowych występowała w Bełchatowie, Koluszkach, Opocznie i Pabianicach(po trzy), a największa w Zduńskiej Woli(sześć). Najczęściej były cztery KW. W Aleksandrowie Łódzkim w ogóle nie wystąpiły KW lokalne (a jedynie dwa KW indywidualnych kandydatów), a w Łowiczu i Zgierzu aż po osiem. W Bełchatowie nie pojawiły się

¹⁹ Nawet jeśli KW cieszyć się będzie największym możliwym poparciem, to zdobędzie jedynie mandaty w gminach, w których wystawił listy.

²⁰ Rozpoznawalnemu ogólnopolskiemu komitetowi KWW Bezpartyjni Samorządowcy nie udało się zarejestrować listy w żadnej z badanych gmin, a także w żadnej innej gminie na terenie województwa łódzkiego. W województwie łódzkim zarejestrował jedynie listy do sejmiku województwa i rady powiatu zgierskiego.

żadne KW indywidualnych kandydatów²¹, tak samo jak w Koluszkach²². Najwięcej KW indywidualnych kandydatów było w Opocznie i Pabianicach (po trzy). Warto przy tym zaznaczyć, że KWW Ruch Narodowy, co do którego charakteru ogólnopolskiego nie ma raczej wątpliwości, wystawił w Kutnie tylko jednego kandydata.

Tabela 5. Zarejestrowane komitety wyborcze w 2014 roku w badanych gminach

Gmina	Liczba komitetów			
	ogółem	ogólnokrajowych	lokalnych	indywidualnych kandydatów
Aleksandrów Łódzki	6	4	0	2
Bełchatów	10	3	7	0
Koluszki	7	3	4	0
Kutno	10	5	4	1
Łask	10	4	5	1
Łowicz	13	5	7	1
Opoczno	12	3	6	3
Pabianice	10	3	4	3
Radomsko	9	4	3	2
Sieradz	10	4	4	2
Tomaszów Mazowiecki	8	4	3	1
Wieluń	10	4	5	1
Zduńska Wola	13	6	5	2
Zgierz	14	4	8	2
Razem	142	56	65	21

W 2018 roku najmniejsza liczba KW ogólnokrajowych występowała w Aleksandrowie Łódzkim, Opocznie, Pabianicach (po jednym), a największa w Łasku i Radomsku (po cztery). Najczęściej były trzy KW. Najmniej KW lokalnych pojawiło się w Koluszkach, Kutnie i Pabianicach (po jednym), a w Bełchatowie aż siedem. Oczywiście nie pojawiły się żadne KW indywidualnych kandydatów. Jest to konsekwencja zakazu ustawodawcy, wynikającego pośrednio z regulacji o charakterze nakazowym, startowania komitetów o liczbie kandydatów mniejszej niż pięć, w gminach powyżej 20 000 mieszkańców zawartym w art. 425 § 2 pkt 2 k.w. Przykładem komitetu, który wystawił listę tylko pięciu kandydatów jest KW Wolni i Solidarni (w wyborach do rady gminy w Radomsku).

²¹ KWW Trojan miało dwóch kandydatów.

²² KW Oburzeni miało dwóch kandydatów, a KWW Solidarni z Mieszkańcami Gmina Koluszki trzech.

Tabela 6. Zarejestrowane komitety wyborcze w 2018 roku w badanych gminach

Gmina	Liczba komitetów			
	ogółem	ogólnokrajowych	lokalnych	indywidualnych kandydatów
Aleksandrów Łódzki	5	1	4	0
Bełchatów	9	2	7	0
Koluszki	3	2	1	0
Kutno	4	3	1	0
Łask	6	4	2	0
Łowicz	6	2	4	0
Opoczno	6	1	5	0
Pabianice	2	1	1	0
Radomsko	8	4	4	0
Sieradz	5	3	2	0
Tomaszów Mazowiecki	6	3	3	0
Wieluń	8	3	5	0
Zduńska Wola	7	3	4	0
Zgierz	6	2	4	0
Razem	81	34	47	0

Tabela 7. Relacje liczbowe komitetów lokalnych, ogólnopolskich i indywidualnych kandydatów

Relacja	2014	2018
Stosunek liczby komitetów lokalnych do liczby komitetów ogólnopolskich	1,160714	1,382353
Stosunek sumy liczb komitetów lokalnych i komitetów indywidualnych kandydatów do liczby komitetów ogólnopolskich	1,535714	1,382353

W badanych gminach w 2014 roku przewaga liczby KW ogólnokrajowych nad innymi KW wystąpiła tylko w Aleksandrowie Łódzkim, Radomsku i Tomaszowie Mazowieckim, a równowaga w liczbie KW ogólnokrajowych i KW lokalnych wystąpiła w Sieradzu. Jeśli jednak porównamy liczbę KW ogólnokrajowych do sumy KW lokalnych i KW indywidualnych kandydatów, to jedynie w Aleksandrowie Łódzkim mamy przewagę KW ogólnokrajowych, a w Tomaszowie Mazowieckim mamy równowagę. Także w wyborach samorządowych w 2018 roku w badanych gminach zarysowuje się przewaga KW lokalnych nad KW ogólnokrajowymi. Tylko w Kutnie i Łasku miała miejsce przewaga liczby KW ogólnokrajowych, a w Radomsku i Tomaszowie Mazowieckim wystąpiła równowaga.

W 2014 roku, w badanych gminach, stosunek KW lokalnych do KW ogólnokrajowych wynosił w przybliżeniu 1,16, a w 2018 roku w przybliżeniu 1,38. Może się wydawać, że wskazuje to na umacnianie się lokalnych środowisk społeczno-politycznych. Jeśli jednak sprawdzimy stosunek liczby KW lokalnych

i KW indywidualnych kandydatów do KW ogólnokrajowych to wynosi on w przybliżeniu 1,54 w 2014 roku (w 2018 r. wynosi także 1,38 ze względu na brak KW indywidualnych kandydatów). Dlatego należy uznać, że w wyborach w 2014 roku lokalne grupy interesów były bardziej aktywne niż w 2018 roku.

PODZIAŁ KOMITETÓW WYBORCZYCH ZE WZGLĘDU NA AFILIACJE

Jednak należy pamiętać o tym, że nawet takie porównanie może nie oddawać rzeczywistej sytuacji na scenie politycznej. Zdarza się, że KW lokalne (które jednocześnie są formalnie wyróżnionymi przez k.w. KW stowarzyszeń, organizacji społecznych lub wyborców) wystawiają kandydatów, którzy jednocześnie są członkami partii. Przykładami takich komitetów w badanych gminach są KWW Jacka Lipińskiego, którego lider i kandydaci byli członkami Platformy Obywatelskiej (PO), KWW Koalicja dla Pabianic Grzegorza Mackiewicza, którego lider nie był członkiem partii, ale którego kandydatami byli członkowie różnych partii, czy KWW Marioli Czechowskiej, którego liderka w momencie kandydowania była członkinią PiS-u²³. Startowanie w wyborach przez członków partii politycznych w lokalnych KW nie jest nowością. Oczywiście pojawia się tutaj problem od jakiej liczby kandydatów KW, będących jednocześnie członkami partii, możemy mówić o tym, że wpływ partii politycznych na KW jest znaczny (takie KW będą nazywać partyjnymi, w odróżnieniu od wyróżnianych przez k.w. KW partii politycznych). Czy należy do KW partyjnych zaliczyć takie, których liderzy lub pozostali członkowie byli członkami partii politycznych, ale w momencie rejestracji już nie byli, niezależnie od oficjalnie podanych powodów tego stanu rzeczy?²⁴ Dodatkowo czasami partie polityczne nie decydują się na zgłaszanie samodzielnych KW, „lecz na udzielnie poparcia jakiejś lokalnej inicjatywie” [Krawczyk, Borowicz 2016: 101]. Jeśli uwzględnimy, że w badanych gminach żaden z KW ogólnokrajowych, który nie byłby jednocześnie KW partyjnym, nie uzyskał mandatów, to wpływ partii politycznych na wybory samorządowe ukaże się jako jeszcze większy.

Na zakończenie kwestii związanych z charakterem KW warto podkreślić, że stale wzrasta liczba KW będących politycznym zapleczem dla urzędujących prezydentów miast/burmistrzów (ilekroć będę pisać o KW burmistrzów będzie się to także odnosić do KW prezydentów miast). Oczywiście w poszczególnych gminach zgłaszany jest tylko jeden komitet urzędującego prezydenta bądź

²³ Zgodnie z informacjami podanymi przez PKW. <http://www.pkw.gov.pl> (dostęp 5.12.2019)

²⁴ Przykładem może być KWW Razem Jarosława Brózdy, którego lider został wykluczony z członkostwa w PiS-ie, <https://piotrkowtrybunalski.naszemiasto.pl/moje-serce-ciagle-jeszcze-bije-dla-pis-z-jaroslawem-brozda/ar/c1-1292685> (dostęp 5.12.2019).

burmistrza²⁵, ale komitety te często uzyskują znaczną liczbę mandatów i ich waga polityczna staje się znacząca. Radni wybrani z tych komitetów są najbliżej związani z prezydentem miasta/burmistrzem i stają się podstawą do budowania koalicji większościowej w radzie gminy²⁶. Oczywiście pojawia się także pytanie, czy należy jako KW burmistrzów określać też KW ogólnokrajowe, z których burmistrzowie startują w danych gminach (najczęściej z partyjnych, jeśli są jednocześnie członkami partii). Rozpatrzę oba przypadki.

Zakładając, że KW ogólnokrajowe nie mogą być jednocześnie KW burmistrzów w badanych gminach jest 12 takich komitetów, a w 2018 roku już 14²⁷. Przyjmując, że KW ogólnokrajowe mogą być jednocześnie KW burmistrzów to także w 2014 roku KW burmistrzów występowały we wszystkich gminach²⁸.

Tabela 8. Liczba komitetów burmistrzów w badanych gminach

Komitety	2014	2018
Komitety burmistrzów o charakterze lokalnym	12	14
Komitety burmistrzów	14	14

KOMITETY WYBORCZE, KTÓRE UZYSKAŁY MANDATY

W interesującym nas zakresie i okresie liczba KW, którym udało się uzyskać co najmniej jednego przedstawiciela w radzie w 2014 roku, wynosiła od jednego (Kutno) do ośmiu (Łowicz), a w 2018 roku od dwóch do sześciu. Choć zmniejszyła się rozpiętość w liczbie komitetów mających swoich przedstawicieli w radzie, to jednocześnie w 2018 roku nastąpił wyraźny spadek liczby KW, które uzyskały mandaty. Nie zrealizowała się więc cecha zapewniania lepszej reprezentatywności, przypisywana systemowi proporcjonalnemu.

W niektórych gminach nie istniała nawet możliwość, żeby taka sama liczba KW uzyskała przedstawiciela w radzie, bo było ich mniej zarejestrowanych, niż liczba KW, które uzyskały mandaty w 2014 roku. Przykładem może być

²⁵ Nie wliczam komitetów zaprzyjaźnionych czy w inny sposób powiązanych z burmistrzem. Powstaje trudność w określeniu, jaki stopień powiązania jest wystarczający, żeby stwierdzić, że wpływ burmistrza na komitet jest znaczny i jak to zbadać. Niemniej samo istnienie takich powiązań wskazuje, że pozycja burmistrzów w wyborach samorządowych jest silniejsza, niż wskazywałaby sama liczba uzyskanych mandatów przez ich komitety.

²⁶ Przykładowo wokół prezydent Belchatowa Marioli Czechowskiej, której komitet zdobył tylko dwa mandaty.

²⁷ Po jednym w każdej gminie.

²⁸ W czasie wyborów w 2014 r. w Aleksandrowie Łódzkim i Sieradzu burmistrz i prezydent byli członkami PO i byli przez ten partyjny komitet wspierani.

Zduńska Wola w której w 2014 roku siedem KW zdobyło mandaty, a w 2018 roku były zarejestrowane tylko dwa KW. Ten przykład jest też o tyle znaczący, że do rady dostały się wszystkie startujące KW²⁹.

Spadek liczby KW, którym udało się zdobyć mandat nie dotknął KW burmistrzów. W ich przypadku mamy odwrotną sytuację. Jeśli przyjąć, że KW ogólnokrajowe nie mogą być jednocześnie KW burmistrzów, to w 2014 roku w dziewięciu z 14 gmin KW burmistrzów zdobyły mandaty, jeśli przyjąć, że mogą być, to w 11. z 14. Zaś w 2018 roku tylko jeden KW burmistrza nie zdobył żadnych mandatów³⁰. W 2014 roku w pięciu gminach KW burmistrzów zdobyły największą liczbę mandatów, a w 2018 roku już w dziewięciu.

Tabela 9. Mandaty zdobyte przez poszczególne rodzaje komitetów w 2014 roku w badanych gminach

Gmina	Liczba mandatów			
	do zdobycia	zdobyta przez komitety ogólnokrajowe	zdobyta przez komitety lokalne	zdobyta przez komitety indywidualnych kandydatów
Aleksandrów Łódzki	21	20	0	1
Bełchatów	23	15	8	0
Koluszki	21	8	13	0
Kutno	21	0	21	0
Łask	21	6	14	1
Łowicz	21	12	9	0
Opoczno	21	3	17	1
Pabianice	23	20	3	0
Radomsko	21	13	8	0
Sieradz	21	13	8	0
Tomaszów Mazowiecki	23	22	1	0
Wieluń	21	7	14	0
Zduńska Wola	21	15	5	1
Zgierz	23	13	10	0
Razem	302	167	131	4
Średnia	21,57143	11,928571	9,357143	0,285714
Mediana	21	13	8,5	0
Najniższa	21	0	0	0
Najwyższa	23	22	21	1

²⁹ Nie jest to zaskakujące, jeśli weźmiemy pod uwagę, że były tylko dwa, a także silne poparcie dla PiS-u w tej miejscowości.

³⁰ KWW Piotra Niedźwieckiego ze Zduńskiej Woli.

Łącznie w badanych gminach były do uzyskania 302 mandaty. W 2014 roku KW ogólnokrajowe zdobyły 167 mandatów³¹, KW lokalne 131 (w tym 70 mandatów zdobyły KW burmistrzów), a KW indywidualnych kandydatów cztery. W 2018 roku KW ogólnokrajowe (które jednocześnie były KW partyjnymi) zdobyły 153 mandatów, KW lokalne 149 (w tym 108 mandatów zdobyły KW burmistrzów). Mamy więc sytuację, w której w ostatnich wyborach KW partyjne zdobyły co najmniej 153 mandatów, a 108 KW burmistrzów, co pozostawia maksymalnie tylko 41/302 radnych, którzy mogą nie być związani z żadną partią ani burmistrzem³².

Tabela 10. Mandaty zdobyte przez poszczególne rodzaje komitetów w 2018 roku w badanych gminach

Gmina	Liczba mandatów		
	do zdobycia	zdobyta przez komitety ogólnokrajowe	zdobyta przez komitety lokalne
Aleksandrów Łódzki	21	7	14
Bełchatów	23	13	10
Koluszki	21	13	8
Kutno	21	9	12
Łask	21	14	7
Łowicz	21	6	15
Opoczno	21	8	13
Pabianice	23	6	17
Radomsko	21	12	9
Sieradz	21	12	9
Tomaszów Mazowiecki	23	11	12
Wieluń	21	8	13
Zduńska Wola	21	21	0
Zgierz	23	13	10
Razem	302	153	149
Średnia	21,57143	10,928571	10,64286
Mediana	21	11,5	11
Najniższa	21	6	0
Najwyższa	23	21	17

³¹ Wszystkie KW ogólnokrajowe, które zdobyły mandaty były jednocześnie KW partyjnymi.

³² Czyli przy najbardziej optymistycznych szacunkach poniżej 14% wszystkich radnych może być w jakimś stopniu radnymi niezależnymi.

Tabela 11. Gminy, w których komitety burmistrzów zdobyły mandaty w 2014 i 2018 roku

Gminy	2014	2018
	Liczba	
Gminy, w których lokalne KW burmistrzów zdobyły mandaty	9	13
Gminy, w których KW burmistrzów zdobyły mandaty	11	13
Gminy, w których KW burmistrzów zdobyły największą liczbę mandatów ze wszystkich komitetów	5	9

Tabela 12. Mandaty zdobyte przez kandydatów związanych z partią, burmistrzem i bez oficjalnej afiliacji z tymi podmiotami w 2018 roku

Liczba mandatów zdobytych przez kandydatów		
związanych z partią i niestartujących z komitetu burmistrza	związanych z burmistrzem i niestartujących z komitetu partyjnego	bez oficjalnej afiliacji z tymi podmiotami
153	108	41

Jak widać, sytuacje w których KW zapewniły sobie samodzielną większość w badanych gminach występują w równej liczbie (po pięć) po wyborach w 2014 i 2018 roku. Warto zaznaczyć, że w 2014 roku KW burmistrzów uzyskały samodzielną większość w jednej gminie (Kutnie), a w 2018 roku w czterech. Widać więc wyraźnie, że za sytuację występowania samodzielnej większości, w badanych gminach po wyborach w 2018 roku, odpowiadają przede wszystkim KW burmistrzów. Mając jednak świadomość, że system wyborczy został zmieniony na proporcjonalny, który w założeniu nie powinien powodować zdobywania samodzielnej większości przez KW niecieszące się poparciem ponad połowy głosujących, może wydawać się to zjawiskiem zastanawiającym. Warto jednak zaznaczyć, że o ile w 2014 roku najsilniejszy KW, KW Prawo i Sprawiedliwość (KW PiS), przy ogólnie mniejszym poparciu, niż w 2018 roku uzyskał samodzielną większość w trzech gminach, to w 2018 roku nie uzyskał nigdzie samodzielnej większości. Jest to zarówno konsekwencja zmiany systemu, jak i lokalnych działań, chociażby stworzenia wspomnianego już KWW Koalicja dla Pabianic Grzegorza Mackiewicza, który zebrał różne środowiska w celu przeciwstawienia się dominacji KW PiS w Pabianicach.

Tabela 13. Gminy, w których wybrane komitety zapewniły sobie samodzielną większość po wyborach

KW, które zapewniły sobie większość po wyborach	Liczba gmin, w których zapewniły sobie większość		Komentarz
	2014	2018	
KW (wszystkie)	5	5	W 2014 r. w Aleksandrowie Łódzkim, Bełchatowie, Kutnie, Pabianicach, Tomaszowie Mazowieckim. W 2018 r. w Aleksandrowie Łódzkim, Koluszkach, Kutnie, Pabianicach, Zduńskiej Woli
KW burmistrzów	1	4	W 2014 r. w Kutnie. W 2018 w Aleksandrowie Łódzkim, Koluszkach, Kutnie, Pabianicach
KW Prawo i Sprawiedliwość	3	0	W Bełchatowie, Pabianicach, Tomaszowie Mazowieckim
KWW Koalicja dla Pabianic Grzegorza Mackiewicza	Nie dotyczy (nie istniał)	1	W Pabianicach. W 2014 r. najbliższym odpowiednikiem tego komitetu był Blok Samorządowy Razem z którego poparciem Grzegorza Mackiewicza zdobył prezydenturę Pabianic
KWW Zbigniewa Burzyńskiego	1	1	Nie wystawił list kandydatów do rad gmin poza Kutnem
KW Platforma Obywatelska RP (KW PO RP)	1	1 (jego odpowiednik)	W 2014 r. w Aleksandrowie Łódzkim. W 2018 PO startowała w koalicji razem z .Nowoczesną w utworzonym KKW Platforma. Nowoczesna Koalicja Obywatelska i komitet ten zdobył większość w Zduńskiej Woli
KWW Jacka Lipińskiego	Nie dotyczy (nie istniał)	1	Nie wystawił list kandydatów do rad gmin poza Aleksandrowem Łódzkim. W 2014 r. burmistrz Jacek Lipiński wspierał KW Platforma Obywatelska RP
KW Stowarzyszenie „Razem Dla Gminy”	0	1	Nie wystawił list kandydatów do rad gmin poza Koluszkami

Zdarzyły się też przypadki zdobycia większości przez to samo ugrupowanie w 2014 i 2018 roku. Taką sytuację mieliśmy w Aleksandrowie Łódzkim i Kutnie. W każdej z tych gmin lokalnym liderem zwycięskiego KW był urzędujący burmistrz/prezydent miasta, co potwierdza silną pozycję KW burmistrzów. Oczywiście, patrząc tylko na nazwy KW w Aleksandrowie Łódzkim w 2014 (KW PO RP) i 2018 roku (KWW Jacka Lipińskiego) możemy odnieść wrażenie, że to zupełnie odmienne komitety, ale należy pamiętać, że sam Jacek Lipiński był w czasie startowania w wyborach w 2018 roku członkiem PO i jego komitet składał się z członków tej partii.

PODSUMOWANIE

Podsumowując, w każdej badanej gminie po wprowadzeniu zmian w k.w. spadła liczba zgłoszonych zarejestrowanych KW i KW, które uzyskały przedstawicieli w radzie. Po analizie charakteru KW zauważalne jest, że choć wzrosła liczba KW lokalnych w stosunku do KW ogólnokrajowych to jednocześnie spadła liczba KW, które mają charakter tylko lokalny (nie są komitetami partyjnymi). KW indywidualnych kandydatów mogły pojawić się tylko w czasie wyborów w 2014 roku i nie odegrały znaczącej roli³³. Mandaty zdobyły przede wszystkim KW partyjne i KW burmistrzów. Zaś systemy wyborcze w czasie wyborów w 2014 i 2018 r., w badanych gminach, uzewnętrzniły tylko część cech, które są im przypisywane.

Na spadek liczby komitetów wpłynęło wiele czynników, m.in. kontynuacja tendencji spadkowej od wyborów w 2002 roku, zakaz startowania KW o liczbie kandydatów mniejszej, niż pięć i silne poparcie dla komitetu PiS-u (rządziej Koalicji Obywatelskiej), które w wielu gminach doprowadzało do wystawiania KW (w Pabianicach jedyne go startującego poza dominującą siłą), którego kandydaci wywodzili się z różnych ugrupowań politycznych, w celu podjęcia próby uzyskania większej ilości mandatów, a w konsekwencji większości w radzie. Oczywiście znaczenie miała także zmiana z systemu większościowego na proporcjonalny. Wszystkie wskazane czynniki miały też wpływ na zmniejszenie się liczby KW, które uzyskały mandaty. Dodatkowo na zmniejszenie się tej liczby wpłynęło zdobycie znacznej liczby mandatów przez KW partyjne i KW burmistrzów, których siła oddziaływania wzrosła.

Sukces wyborczy KW partyjnych i KW burmistrzów wynikał z wysokiego poparcia, jakim się cieszyły, co umacniał zarówno system większościowy, jak i proporcjonalny (z metodą d'Hondta), choć ten ostatni w mniejszym stopniu. Warto przy tym zaznaczyć, że komitety, które nie miały maksymalnej możliwej liczby kandydatów na listach (najczęściej KW lokalne lub KW ogólnokrajowe niepartyjne) uzyskiwały najczęściej najgorsze wyniki wyborcze, szczególnie w systemie proporcjonalnym. Wynika z tego, że w systemie proporcjonalnym w wielomandatowych okręgach optymalną strategią jest wystawienie maksy-

³³ Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w 2014 r. nie przyniosło dużej liczby kandydatów indywidualnych. Zarejestrowane komitety indywidualnych kandydatów stanowiły poniżej 15%. Kandydaci ci zdobyli stosunkowo mało mandatów. Dokładnie cztery mandaty, czyli w przybliżeniu 1,3% wszystkich mandatów możliwych do zdobycia. W przybliżeniu 19% ze wszystkich komitetów indywidualnych kandydatów uzyskało mandaty. Dla porównania w 2014 r. ponad 55% wszystkich ogólnokrajowych komitetów zdobyło mandaty i ponad 43% lokalnych. W 2018 r. prawie połowa wszystkich ogólnokrajowych komitetów zdobyła mandaty i prawie połowa lokalnych.

malnej możliwej liczby kandydatów³⁴, co prowadzi do wniosku, że KW o bardziej rozwiniętych strukturach³⁵ mają większą szansę na wygraną. Choć obecnie trudno określić, czy powstanie tendencja umacniania się wpływu partii na wybory samorządowe, to wydaje się, że istniejąca aktualnie sytuacja może wskazywać na odejście od umacniania się środowisk społeczno-politycznych, które nie znajdują oparcia w strukturach partyjnych, co mogliśmy wcześniej zaobserwować [Krawczyk, Borowicz 2016: 101].

Mając na uwadze możliwość „ukrywania się” kandydatów partii (czy innych organizacji) pod KW wyborców (jeśli w ten sposób zostanie on zarejestrowany) wydaje się, że podział kodeksowy, jaki występuje w art. 84 k.w. nie jest doskonały. Możliwe, że w pewnym stopniu rozwiązałyby ten problem umieszczanie przez PKW na stronach internetowych informacji przy danym komitecie, ilu jego członków jest jednocześnie członkami partii³⁶.

Inną niepożądaną sytuacją jest silna pozycja KW burmistrzów, które prawie we wszystkich badanych gminach zdobyły znaczną liczbę mandatów, a czasem samodzielną większość. Silny wpływ władzy wykonawczej (prezydenta miasta/burmistrza) na władzę ustawodawczą (radę gminy) może wzbudzać wątpliwości, czy rzeczywiście mamy podział władzy.

Obie sytuacje (zarówno ta, w której partie mają nadmierny wpływ na wybory samorządowe, jak i ta, w której KW burmistrzów mają nadmierny wpływ na wybory) są niekorzystne, mając na uwadze reprezentatywność wybieranego organu. Powstające w konsekwencji monopole i duopole są niezgodne z ideą odzwierciedlania przez radę gminy zróżnicowanych interesów lokalnych w większym stopniu, niż ma to miejsce w przypadku parlamentu [Krawczyk, Borowicz 2016: 104].

W niektórych gminach system większościowy bardzo mocno wpłynął na kształt sceny politycznej. W 2014 roku, dzięki systemowi większościowemu, jeden komitet zdobył 100% mandatów (Kutno, KKW Zbigniewa Burzyńskiego), przy uzyskaniu poniżej 39% wszystkich ważnych głosów. Przy wcześniejszych regulacjach, jak i przy obecnych, zaistnienie takiej możliwości byłoby mało prawdopodobne. Choć w 2018 roku jeden komitet zdobył prawie 74% mandatów (Pabianice, KWW Koalicja dla Pabianic Grzegorza Mackiewicza), to przy uzyskaniu trochę ponad 68% głosów jest to o wiele bardziej proporcjonalny wynik. Choć w 2014 roku wystąpił efekt mechaniczny ordynacji większościowej, to w badanych gminach zarówno w 2014 roku, jak i 2018 roku

³⁴ O ile znalezienie się danego kandydata na liście nie powoduje, że wyborcy przestają głosować na tę listę.

³⁵ Czyli takie, które mogą wystawić wielu kandydatów.

³⁶ Jak wynika z art. 426 § 2 k.w. informacje o przynależności partyjnej kandydatów na radnych są przekazywane PKW.

była większa efektywna liczba komitetów w radzie niż średnie krajowe w 2010 roku (3,7) i 2014 roku (3,1).

Zmiana systemu nastąpiła zbyt szybko (po jednych wyborach), żeby dokonać kompleksowej oceny wpływu na wybory. Pozostajemy w niewiedzy, czy przeprowadzenie kolejnych wyborów samorządowych w gminach powyżej 20 000 mieszkańców w systemie większościowym ujawniłoby te same skutki (a tylko przy wielokrotnym powtarzaniu się tych samych skutków możemy mówić o powstaniu jakichś tendencji). Najnowsze doświadczenia częstych zmian w prawie wyborczym nie wzbudzają jednak nadziei na przeprowadzenie więcej niż jednych wyborów przy danych regulacjach prawnych, a tym samym na dokonanie kiedykolwiek kompleksowej oceny.

BIBLIOGRAFIA

- Antoszewski Andrzej. 2000. *Komparatystyka polityczna*. W *Encyklopedia politologii*. Tom 1. *Teoria polityki*. Red. Wojciech Sokół, Marek Żmigrodzki. Kraków: Wolters Kluwer.
- Banaszak Bogusław. 1999. *Prawo konstytucyjne*. Warszawa: Wydawnictwo. C.H. Beck.
- Banaszak Bogusław. 2012. *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Barankiewicz Tomasz. 2010. „Współczesne metody badania prawa”. *Studia Prawnicze KUL* 1 (41).
- Bielecki Leszek. 2018. *Komentarz do art. 416*. W Augustyniak Monika, Leszek Bielecki, Piotr Ruczkowski. *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, LEX.
- Buczowski Jerzy. 1998. *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Chmaj Marek, Skrzydło Wiesław. 2011. *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Daniluk Dawid. 2015. *Proporcjonalny system wyborczy i jego polityczne konsekwencje na przykładzie wyborów do Sejmu RP w 2011 r.* W *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej. Olsztyn 12 maja 2015 r.* Red. Aldona Rita Jurewicz, Tomasz Kuczur, Monika Piekarska, Damian Wąsik, Olsztyn: volumina.pl Daniel Krzanowski.
- Daniluk Dawid. 2017. *Realizacja konstytucyjnych zasad prawa wyborczego, Polska na tle porównawczym*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Dauter Bogusław, Zbieranek Jarosław. 2018. *Komentarz do art. 416*. W Kazimierz Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, LEX.
- Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. 2008. Red. Andrzej Antoszewski, Ryszard Herbut. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Gebethner Stanisław. 2001. *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gendźwił Adam, Żółtak Tomasz. 2016. „Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych”. *Studia Regionalne i Lokalne* 3 (65).
- Grabowska Sabina, Składowski Konrad. 2006. *Podstawowe pojęcia z zakresu prawa wyborczego*. W *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*. Red. Sabina Grabowska, Konrad Składowski. 2006. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.

- Hopkin Jonathan. 2006. *Metoda porównawcza. W Teorie i metody w naukach politycznych*. Red. David Marsh, Gerry Stoker. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego
- Jackiewicz Zbigniew. 1994. „Ordynacja wyborcza do Sejmu RP w świetle doświadczeń wyborców 1993 r.”. *Państwo i Prawo* 3.
- Jarentowski Marek. 2011. „Zmiana systemu wyborczego do Senatu RP z 2011 r.”. *Przegląd Sejmowy* 4.
- Jarosz Zdzisław. 1993. „Nowa ordynacja do Sejmu RP”. *Państwo i Prawo* 7.
- Kamiński Marek. 2016. *Ordynacje większościowe i JOW-y, Compendium reformatora ordynacji wyborczej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kasprzak Sylwester. 2011. „Metody badawcze w prawie i prawie kanonicznym”. *Haykovui вісник НЛТУ України* 1.
- Kędzierski van Dawid. 2018. „Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych”. *Transformacje Prawa Prywatnego* 3.
- Lijphart Arend. 1971. „Comparative Politics and the Comparative Method”. *American Political Science Review* 65 (3).
- Michalak Bartłomiej. 2004. „Większościowy czy proporcjonalny. Spór o kształt systemu wyborczego”. *Dialogi Polityczne* 3–4.
- Michalak Bartłomiej. 2013. *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Michalak Bartłomiej. 2016. „Metody porównawcze stosowane w badaniach systemów wyborczych”. *Athenaeum Polskie Studia Politologiczne* 51.
- Michalak Bartłomiej. 2019. „Ocena funkcjonalności zmian wprowadzonych do Kodeksu Wyborczego w 2018 roku w świetle doświadczeń wyborów samorządowych”. *Studia Wyborcze* 28.
- Michalak Bartłomiej, Sokala Andrzej. 2010. *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Michalak Bartłomiej, Sokala Andrzej, Uziębło Piotr. 2013. *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Mider Daniel, Marcinkowska Aneta. 2013. *Analiza danych ilościowych dla politologów. Praktyczne wprowadzenie z wykorzystaniem programu GNU PSPP*. Warszawa: ACAD.
- Nohlen Dieter. 2004. *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Rakowska-Trela Anna, Składowski Konrad. 2018. *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Składowski Konrad. 2016. *Wpływ wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach samorządowych na wyniki wyborów. W Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*. Red. Ryszard Krawczyk, Andrzej Borowicz. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Smits Jan. 2017. *What is Legal Doctrine? On the Aims and Methods of Legal-Dogmatic Research*. W *Rethinking Legal Scholarship*. Red. Rob van Gestel, Hans Micklitz, Edward L. Rubin. New York: Cambridge University Press.
- Sokół Wojciech. 2007. *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Szymanek Jarosław. 2005. „Wybór formuły wyborczej: (między demokracją kwantytatywną a kwalitatywną)”. *Państwo i Prawo* 10.
- Taagepera Rein. 2007. *Predicting Party Sizes, The Logic of Simple Electoral Systems*. Oxford-New York: Oxford University Press.
- Żukowski Arkadiusz. 2004. *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

AKTY PRAWNE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, nr 91 poz. 578 z późn. zm.).

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

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130).

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

<http://pkw.gov.pl/>.

<http://wybory2002.pkw.gov.pl/> (uwaga: stanowią one oddzielne strony w rozumieniu art. 4 pkt 10 ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, Dz.U. z 2019 r., poz. 848).

<http://wybory2006.pkw.gov.pl/>.

<https://piotrkowtrybunalski.naszemiasto.pl/moje-serce-ciagle-jeszcze-bije-dla-pis-z-jaroslawem-brozda/ar/c1-1292685> (dostęp 5.12.2019).

<https://prawodlasamorzadu.pl/2015.06.29-status-miasta-na-prawach-powiatu-takze-dla-miastliczacych-powyzej-70-tys.-mieszkancow.html> (dostęp 23.04.2020).

<https://samorząd2014.pkw.gov.pl/>, <http://wybory2010.pkw.gov.pl/>.

<https://stat.gov.pl/> (dostęp 5.12.2019).

<https://wybory2018.pkw.gov.pl/>.

Streszczenie

W artykule rozpatrywane jest oddziaływanie zmiany systemu z większościowego na proporcjonalny w gminach powyżej 20 000 mieszkańców w województwie łódzkim na liczbę i charakter komitetów wyborczych. Po wprowadzeniu zmian w *Kodeksie wyborczym* spadła liczba zgłoszonych kandydatów, zarejestrowanych komitetów wyborczych i komitetów, które uzyskały przedstawicieli w radzie. Wzrosła liczba komitetów lokalnych w stosunku do komitetów ogólnopolskich, ale jednocześnie spadła liczba komitetów, które mają charakter tylko lokalny (nie są komitetami partyjnymi). Mandaty zdobyły przede wszystkim komitety partyjne i komitety burmistrzów.

Słowa kluczowe: wybory, prawo wyborcze, kodeks wyborczy, wybory samorządowe, system proporcjonalny, system większościowy.

CHANGING THE ELECTORAL SYSTEM FROM MAJORITY TO PROPORTIONAL VOTING IN MUNICIPALITIES WITH MORE THAN 20.000 INHABITANTS IN THE LODZ VOIVODESHIP AS A FACTOR AFFECTING THE NUMBER AND NATURE OF ELECTION COMMITTEES

(summary)

The article examines the impact of changing from a majority vote electoral system to a proportional vote in communes with more than 20,000 inhabitants in the Łódź Voivodeship on the number and nature of election committees. After the amendments to the *Electoral Code*, the number of nominated candidates, registered electoral committees, and committees that received representatives in the council dropped. The number of local committees increased compared to nationwide committees, but at the same time the number of committees that are only local (not supported by a party) has decreased. Most of the seats were won by party committees and committees of mayors.

Keywords: elections, electoral law, electoral code, local elections, proportional system, majority system.