

# Marcin Wałdoch

---

## Zmiana ordynacji wyborczej jako determinanta życia politycznego społeczności lokalnych w pięciu miastach pomorskich (2006 – 2014)

---

Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość 13, 243-253

---

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marcin Wałdoch\*

## Zmiana ordynacji wyborczej jako determinanta życia politycznego społeczności lokalnych w pięciu miastach pomorskich (2006 – 2014)

### Wstęp

Sejm VI kadencji (2007 – 2011) rozpoczął prace nad propozycjami zmian zgłoszonymi przez posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD), których projekt wpłynął do Sejmu 24 VI 2008 r.<sup>1</sup> O zmianach w ordynacji wyborczej 19 III 2009 r. poinformowano ogół posłów w trakcie pierwszego czytania projektu zmian w *Kodeksie wyborczym* oraz 2 IV 2009 r. poprzez powołanie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego o propozycjach zmian<sup>2</sup>. Celem pierwotnym modyfikacji w prawie wyborczym była chęć kodyfikacji, ujednoczenia prawa wyborczego, a pochodną przyjętego celu była wola:

- usunięcia luk prawnych i niejasności;
- ułatwienia udziału w wyborach i referendach;
- wzmocnienia zaufania wyborców do instytucji wyborów;
- ugruntowania postaw obywatelskich;
- lepszej organizacji wyborów;
- ustabilizowania praktyki wyborczej.

---

\* Dr Marcin Wałdoch, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Bydgoszcz  
e-mail: marcin.waldoch@gmail.com

<sup>1</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 13.

<sup>2</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&NOW> (dostęp: 21.07.2016).

Na szefa Komisji powołano posła Platformy Obywatelskiej (PO) Waldego Dzikowskiego. Propozycję zawarcia w *Kodeksie wyborczym* zapisu o jednomandatowych okręgach wyborczych (JOW) w gminach przedłożono w Sejmie w czasie drugiego czytania projektu ustawy w dniu 1 XII 2010 r.<sup>3</sup> Jednomandatowe okręgi wyborcze postanowiono wprowadzić w gminach do czterdziestu tysięcy mieszkańców<sup>4</sup>. W toku prac Komisji i po konsultacji z Państwową Komisją Wyborczą (PKW) zdecydowano, że o nowym podziale gmin na okręgi wyborcze będą decydowały rady gmin<sup>5</sup>. W konsekwencji obowiązuje obecnie *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy*, w której ujednolicono prawo wyborcze do Sejmu i Senatu RP, w wyborach Prezydenta RP i do Parlamentu Europejskiego w RP, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, również w wyborach na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Wybory do rad gmin regulują zapisy działu VII wskazanej ustawy, a przepisy szczegółowe odnoszą się do ordynacji. W efekcie, zgodnie z art. 415.: *W gminie niebędącej miastem na prawach powiatu o wyborze na radnego rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów*<sup>6</sup>. Natomiast art. 416. określa ordynację proporcjonalną w miastach na prawach powiatu. Z kolei art. 418. stanowi, że w okręgu wyborczym, w miastach niebędących na prawach powiatu, wybiera się jednego radnego, według liczby głosów większości względnej, które zostały oddane na zwycięskiego kandydata<sup>7</sup>.

### Stan badań

Badanie systemów wyborczych ma swoją długą historię. Dotąd badaniu poddawano przede wszystkim interakcje pomiędzy prawem wyborczym a systemem politycznym w odniesieniu do wyborów powszechnych na szczeblu państwowym. W tym szczególnie poświęcano uwagę wpływowi prawa wyborczego na stabilność systemu politycznego<sup>8</sup>, zachowaniom wyborczym i systemowi partyjnemu; w szczególności poświęcone były temu studia Maurice'a Duvergera. Niewiele zaś znalazło się miejsca na badania (i ich prezentację) zja-

---

<sup>3</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, op. cit., s. 13–14.

<sup>4</sup> Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego, nr 35, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&NOW> (21.07.2016).

<sup>5</sup> Ibidem, nr 34 (dostęp: 22.07.2016).

<sup>6</sup> *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy*, DzU 2011, nr 21, poz. 112, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110210112+2011%2408%2401&min=1> (dostęp: 16.08.2016).

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> A. Lijphart, *Electoral systems and party systems. A study of twenty-seven democracies 1945 – 1990*, Oxford 1994, passim.

wiska związanego z zabezpieczaniem interesów politycznych przez partię władzy metodą zmiany prawa wyborczego i tym samym regułą rywalizacji wyborczej, co następuje – według badań – zawsze w sytuacji, w której partia władzy nie odnosi oczekiwanych korzyści wyborczych przy zastanym systemie wyborczym. Ponadto przejście z systemów proporcjonalnych do większościowych może być motywowane chęcią zamknięcia szerszego kanału rekrutacji do elit politycznych, jaki tworzy system proporcjonalny. W ujęciu ekonomicznym ukazano, że determinanta grup interesów wyznaczająca konieczność zabezpieczenia ich zysku poprzez rentę jest znacząco bardziej prawdopodobna w systemach większościowych, które minimalizują z kolei wpływ grup o niższym statusie społecznym. Napięcia powstające po wprowadzeniu systemów większościowych mogą w dłuższej perspektywie doprowadzić nawet do upadku państwa – taką konstatację wyprowadza się w aspekcie wyborów powszechnych. W ujęciu terytorialnym wybory według formuły proporcjonalnej odbierane są jako umożliwiający lepszą i pełniejszą integrację różnych grup społecznych, a wybory większościowe przyczyniają się do narastania podziałów socjoekonomicznych<sup>9</sup>.

Zawarte w niniejszym artykule studium stanowi analizę systemu większościowego opartego na większości względnej, który był już zastosowany w Polsce, w pierwszych wolnych wyborach samorządowych, w 1990 r. System większości względnej z zasady premiuje duże ugrupowania i te, które mają aktualnie najwyższe poparcie społeczne, w przeciwieństwie do systemów proporcjonalnych, które według idei powinny proporcjonalnie odzwierciedlać poparcie społeczne organizacji politycznych w organach państwa pochodzących z wyboru<sup>10</sup>.

O tym, jak bardzo wprowadzenie JOW w gminach wpłynęło na czynniki warunkujące życie polityczne gmin, a w nich układ sił politycznych i powstałe dysproporcje, pisał Adam Gendźwiłł, który zaznaczył, że wybory w systemie JOW przeprowadzono w Polsce w 2014 r. w 2477 gminach. Zbadał on: wpływ JOW na partycypację wyborczą, podaż kandydatów, fragmentację lokalnych scen politycznych, skalę odchylenia od proporcjonalnej reprezentacji preferencji wyborców, reprezentacje i szanse wyborcze kobiet oraz przedstawicieli partii politycznych. System JOW, funkcjonujący na podstawie procedury liczenia głosów „pierwszy na mecie” (*first past the post*, FPTP), znacząco wpłynął na życie polityczne w gminach, szczególnie liczących powyżej 20 tys. mieszkańców. Do 2014 r. stosowano w nich kombinację metody większościowej względ-

---

<sup>9</sup> C. Boix, *Setting the rules of the game: The choice of electoral systems in advanced democracies*, „American Political Science Review” 1999, vol. 93, No. 3, s. 609–613.

<sup>10</sup> R. Herbut, *System wyborczy*, [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2000, s. 586–590.

nej w okręgach jednomandatowych, ale ordynacja zezwalała na tworzenie okręgów wielomandatowych (do pięciu mandatów) i głosowanie blokowe. W gminach mających powyżej 20 tys. mieszkańców obowiązywała przed 2014 r. ordynacja proporcjonalna. Zmiana ordynacji spowodowała podniesienie progu stosowania ordynacji proporcjonalnej, pozostawiając ją jedynie w miastach na prawach powiatu. W 2014 r. wybory według tej ordynacji przeprowadzono w Polsce w 65 miastach<sup>11</sup>. Wprowadzenie JOW na taką skalę poprzez zmianę prawa wyborczego doprowadziło do sytuacji, że w tego typu okręgach jest 67,5% wyborców, podczas gdy przed 2014 r. – 18,5%. System proporcjonalny dotyczył już tylko 32,5% wyborców w 2014 r., a 56% wyborców objętych tą ordynacją przed tą cezurą czasową<sup>12</sup>. Odnosząc się do wskaźników wyborczych, podkreśla się, że w gminach, w których doszło do przejścia z systemu proporcjonalnego na JOW wzrosła liczba komitetów wyborczych, a przy tym w 2014 r. zmalała fragmentacja rad w stosunku do 2010 r. Znacząco wzrosła dysproporcjonalność liczona według współczynnika (indeksu Gallaghery) w grupie gmin, które weszły w obręb JOW z systemu proporcjonalnego. Ponadto najwyższy w niej jest odsetek głosów zmarnowanych (głosy na komitety – wybory proporcjonalne lub na kandydatów – wybory w JOW, które nie uzyskały żadnego mandatu). Znacząco wzrosła też liczba rad gmin, w których wójtowie i burmistrzowie mają dzięki swojemu komitetowi większość bezwzględna w radzie. Ten wskaźnik dla Polski w grupie gmin, które przeszły z systemu proporcjonalnego na JOW wynosił w 2014 r. około 40%, podczas gdy w 2010 r. nie osiągnął nawet 20%. Liczba ubiegających się o mandat była w 2014 r. mniejsza aniżeli w 2010 r. w grupie charakteryzowanych gmin. Natomiast liczba kandydatów spadła prawie o połowę w skali Polski. Nie odnotowano natomiast relacji pomiędzy wprowadzeniem JOW a frekwencją<sup>13</sup>. Uważa się, że w polskiej polityce lokalnej oddziaływanie partii politycznych jest słabe<sup>14</sup>, a wprowadzenie JOW jeszcze bardziej może pogłębiać ich oderwanie od spraw lokalnych, w których działacze społeczni starają się odcinać od partyjniactwa. Co ciekawe, wprowadzenie JOW może, według A. Gendźwiłła, doprowadzić do osłabienia struktur partyjnych poprzez zawężenie kanału rekrutacji wartościowych kandydatów do partii. W skali państwa, w gminach, które przeszły na system JOW z systemu proporcjonalnego, zauważano następujące właściwości:

---

<sup>11</sup> A. Gendźwiłł, *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałyły jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, s. 2, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Adam-Gendzwill-Zmiany-niezauwazone.pdf> (dostęp: 22.08.2016).

<sup>12</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 8, 11–14.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 15–16.

- zwiększyła się liczba komitetów wyborczych;
- zwiększyły się dysproporcjonalność i 2,5-krotnie odsetek zmarnowanych głosów;
- zmniejszyła się liczba kandydatów do rad;
- umocniły się komitety burmistrzów (zjawisko „lokalnego prezydencjonalizmu”);
- zmniejszył się udział kobiet wśród kandydatów, ale wzrósł ich udział w radach;
- jeszcze bardziej zmniejszyło się znaczenie partii politycznych na rzecz lokalnych komitetów wyborczych;
- nie dostrzeżono wpływu zmiany systemu wyborczego na frekwencję wyborczą (o czym wspomniano już we wcześniejszych opracowaniach)<sup>15</sup>.

A. Gendźwił i Tomasz Żółtak przedstawili dowody na to, że tam gdzie JOW zastąpiły system proporcjonalny, spadła wyraźnie liczba kandydatów. Natomiast, według autorów, spowodowały marginalizację partii na lokalnych scenach politycznych, a szczególnie w radach gmin. Jak zauważyli, często przyjmuje się w Polsce (...) *milczące założenie, że systemy wyborcze w mniejszych jednostkach terytorialnych funkcjonują podobnie jak analogiczne systemy na szczeblu ogólnokrajowym*<sup>16</sup>. W toku swoich ostatnich studiów i analiz uznali także, że JOW spowodowały zwiększenie liczby komitetów wyborczych, które rejestrowały się do wyborów. Ponadto stwierdzili, że doszło do fragmentacji lokalnych scen politycznych przy jednoczesnym spadku liczby przypadków fragmentacji wyłanianych rad<sup>17</sup>. Zaznaczyć trzeba, że autorzy ci poddali analizie jedynie lata wyborcze 2010 i 2014. W polskiej literaturze przedmiotu zauważa się jednak od dawna, że do dysproporcji czy deformacji wyborczych dochodzi najczęściej właśnie w systemach większościowych<sup>18</sup>. Z niektórymi z powyższych ustaleń autor niniejszej analizy podejmuje swoistą dyskusję na argumenty, która być może otworzy nowe przestrzenie badawcze.

### **Hipoteza, cele badawcze, metody i teorie**

Pierwszą hipotezą jest koncepcja, że zmiana w ordynacji wyborczej dokonana w 2011 r. była motywowana interesem politycznym ówczesnej partii władzy,

---

<sup>15</sup> Ibidem, s. 16–18.

<sup>16</sup> A. Gendźwił, T. Żółtak, *Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 3(65), s. 94, 96.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 110.

<sup>18</sup> A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 134.

czyli Platformy Obywatelskiej, co miało zapewnić jej zwycięstwo w wyborach samorządowych w gminach mających do 40 tys. mieszkańców.

Drugą hipotezą<sup>19</sup> jest koncepcja, że wprowadzenie w Polsce formuły większościowej w jednomandatowych okręgach wyborczych, w 2011 r. doprowadziło do:

- znacznie mniejszego uczestnictwa w akcie wyborczym zarówno biernym (znacznie niższa liczba kandydatów na miejsca w radach gmin), jak i czynnym (niższa frekwencja) w wyborach samorządowych w 2014 r., w stosunku do wyborów w latach 2006 i 2010, kiedy obowiązywała ordynacja proporcjonalna;
- znacznego spadku stopnia reprezentatywności obywateli w radach gmin;
- koncentracji władzy przez zwycięskie komitety wyborcze zgodnie z zasadą, że zwycięzca bierze wszystko;
- wzrostu liczby tzw. zmarnowanych głosów;
- zwiększenia liczby kobiet, które zdobyły mandat radnego.

Celem badawczym jest – w założeniu autora – zarówno wskazanie idei (ideologii), które wpłynęły na proces decyzyjny dotyczący zmiany ordynacji wyborczej i jej obecnego kształtu, jak i ukazanie efektów tych zmian dla życia politycznego wybranych gmin Polski, czyli ujawnienie dysproporcji wyborczych i zjawisk z tym związanych<sup>20</sup>.

Postawiono następujące pytania badawcze w celu rozwiązania postawionych hipotez:

1. W jaki sposób doszło do podjęcia decyzji o konieczności zmian w prawie wyborczym?
2. Jakie zaszły zmiany w ordynacji po uchwaleniu nowego *Kodeksu wyborczego* w 2011 r.?
3. W jakim stopniu doszło w latach 2006 – 2014 do zmian takich wskaźników, jak: frekwencja wyborcza, liczba kandydatów (podaż kandydatów), stopień reprezentatywności, normy reprezentacji, koncentracja władzy w wyborach samorządowych w Polsce?

Dla uzyskania obrazu stałych właściwości nadano niniejszemu studium charakter zarówno analizy jakościowej, jak i ilościowej, odniesiono się do opisu

---

<sup>19</sup> Rozwiązanie pierwszej hipotezy nastąpi w niniejszym artykule, zaś drugiej w artykule pod tytułem: *Analiza wpływu zmiany ordynacji wyborczej na życie polityczne społeczności lokalnych: dysproporcje wyborcze w pięciu miastach pomorskich (2006 – 2014)*.

<sup>20</sup> Dysproporcje wyborcze mierzy się za pomocą określonych tzw. indeksów będących specjalistycznymi miernikami. Uznaje się, że dysproporcja wyborcza to stopień odchylenia wyników wyborczych generowanych przez dany system wyborczy. Zob. A. Sokała, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 270.

faktów, ale i teorii politycznej. Przyjęto metodę porównawczą – zmiennych współwystępujących<sup>21</sup>. W aspekcie teoretycznym zastosowano prawo Maurice'a Duvergera ukazujące interakcje pomiędzy systemem wyborczym a partyjnym, prowadzące w ordynacji większościowej do powstania dwóch głównych obozów politycznych ze znacznymi stratami dla mniejszych ugrupowań, co M. Duverger wykazał w stosunku do partii politycznych<sup>22</sup>, a co – według autora niniejszego studium – należy również odnieść do wymiarów obecnej polityki lokalnej<sup>23</sup>. Znane jest też autorowi ujęcie głęboko intelektualne w odniesieniu do efektów większościowych systemów wyborczych, a wywodzone poprzez metaforę fragmentu *Ewangelii św. Mateusza* (Mt 13,12): *Bo kto ma, temu będzie dodane i nadmiar mieć będzie; kto zaś nie ma, temu zabiorą również to, co ma*<sup>24</sup>, co w rzeczywistości wyborczej przekłada się na biblijny opis nadreprezentacji najsilniejszych ugrupowań. Równie ważne dla refleksji nad rozpatrywanymi zjawiskami są konstatacje Gaetano Moski, który twierdził, że elita jest w stanie zmanipulować i kontrolować masy w warunkach demokracji parlamentarnej<sup>25</sup>.

### **Obraz prac Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego**

Pomimo powyższych przyczyn wszczęcia prac nad nowelizacją ustawy o ordynacji wyborczej, w trakcie obrad Komisji, już na trzecim posiedzeniu jej przewodniczący stwierdził: *Tak naprawdę są dwie merytoryczne zmiany. Jedna z propozycji dotyczy przeprowadzania wyborów według ordynacji większościowej w gminach do 40 tys. mieszkańców. Dzisiaj mamy do 20 tys. W zasadzie są dwie główne kwestie, które będziemy merytorycznie rozstrzygać (...) Mam także na myśli kwestię jednomandatowych okręgów wyborczych w miastach i gminach. Chcę, abyśmy o tym spokojnie porozmawiali, bez udziału mediów, mając na względzie jedynie argumenty merytoryczne*<sup>26</sup>. Te słowa W. Dzikowskiego były

---

<sup>21</sup> A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2006, s. 125–126, 213; J. Hopkin, *Metody porównawcze*, [w:] *Teorie i metody w naukach politycznych*, red. D. Marsh, G. Stoker, przeł. J. Tegnerowicz, Kraków 2006, s. 255–256.

<sup>22</sup> T. Żyro, *Wstęp do politologii*, Warszawa 2007, s. 42,

<sup>23</sup> *Słownik politologii*, wyd. D. Dziedzic, przeł. M. Kornobis, Warszawa 2008, s. 579–580.

<sup>24</sup> *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu. Biblia Tysiąclecia*, Poznań 2014.

<sup>25</sup> A. Heywood, *Klucz do politologii. Najważniejsze ideologie, systemy, postaci*, Warszawa 2008, s. 259.

<sup>26</sup> *Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmi-*



ewidentnym wskazaniem wagi politycznej problemu, z jakim Komisja zdecydowała się uporać, jednocześnie w zamyśle wykluczały jawność jej działań. Kwestie ordynacji i związanego z nią wykreślenia okręgów wyborczych zawsze mogą stać się argumentem na rzecz twierdzeń o stosowaniu *gerrymanderingu*<sup>27</sup>. W trakcie prac Komisji interesujące stanowisko zaprezentował Marek Chmaj, który na posiedzeniu w czerwcu 2009 r. stwierdził: *Sprawą dyskusyjną jest powrót do okręgów jednomandatowych w gminach do 40 tys. mieszkańców. Może należałoby zupełnie odejść od systemu proporcjonalnego w gminach. Może należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem jednolitego systemu większościowego*<sup>28</sup>. Natomiast na tym samym posiedzeniu Jarosław Flis argumentował: *Jak już wspomniano, projekt Kodeksu przewiduje dwie podstawowe zmiany. Jedna z nich polega na rozszerzeniu wyborów większościowych w gminach do 40 tys. mieszkańców. Warto podkreślić, że projekt bynajmniej nie zakłada wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych, ale zakłada przyznanie gminie możliwości decydowania, czy to będą jedno- czy pięciomandatowe okręgi wyborcze. To, że rada gminy sama będzie to ustalać, jest ewenementem na poważną skalę. Różnica pomiędzy jednomandatowym okręgiem wyborczym i ordynacją większościową a okręgiem pięciomandatowym jest fundamentalna*<sup>29</sup>. W lipcu 2009 r. członkowie PO, między innymi Paweł Olszewski, byli już pewni, że zapis o jednomandatowych okręgach wyborczych w gminach zostanie zawarty w nowym kodeksie wyborczym. Było to zgodne z programem politycznym PO<sup>30</sup>, jednak faktycznie jeszcze w styczniu 2010 r. W. Dzikowski wspominał o pomysłach JOW jako projekcie wymagającym odpowiedniego szkicu ustawowego, którego jeszcze wtedy nie było<sup>31</sup>. Natomiast innego zdania był klub parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości (PiS), którego poseł Krzysztof Jurgiel, zabierając głos w imieniu partii, wypowiedział się zdecydowanie za podtrzymaniem systemu proporcjonalnego w wyborach do rad gmin zamiast proponowanego

---

ków województw oraz komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, nr 3, 30 VI 2009, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&NOW> (dostęp: 22.07.2016).

<sup>27</sup> Zob. A. Żukowski, *Gerrymandering – manipulacja granicami okręgów wyborczych w systemach demokratycznych*, [w:] *Przestrzeń wyborcza Polski*, red. M. Kowalski, Warszawa 2003, s. 179–190.

<sup>28</sup> *Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia poselskiego...*, op. cit.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> *Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia poselskiego...*, op. cit., nr 4, 16.07.2009 (dostęp: 22.07.2016).

<sup>31</sup> *Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia niektórych...*, op. cit., nr 14 (dostęp: 23.07.2016).

przez PO systemu JOW<sup>32</sup>. W ocenie ekspertów, za zastosowaniem JOW zamiast okręgów wielomandatowych w wyborach do rad gmin zamieszkałych przez 20 – 40 tys. mieszkańców przemawiała – jak w opinii J. Flisa – większa możliwość manipulacji wyborczej przy wielomandatowych okręgach w ordynacji większościowej niż w wypadku JOW. Według J. Flisa, ordynacja większościowa i wielomandatowa dawała większą szansę na utrzymanie władzy przez „urzędującą większość” aniżeli JOW. Argumentem na rzecz JOW miała być też kwestia niewykorzystywania głosów przez wyborców w przypadku okręgów wielomandatowych. Jak przekonywał J. Flis: *Natomiast w miastach, które wrócą pod nową regulację [JOW – przyp. M. W.] ograniczenie możliwości tworzenia wielomandatowych okręgów wyborczych w sytuacji ordynacji większościowej, czyli tzw. głosowania blokowego, jest bardzo istotne. Dotyczy to oczywiście miast w przedziale od dwudziestu do czterdziestu tysięcy mieszkańców*<sup>33</sup>. Początkowo między innymi Marek Wójcik z PO lansował ideę, aby we wszystkich gminach do 40 tys. mieszkańców wprowadzić JOW. Zresztą zamysł pierwotnie był taki, aby zmiany prawa wyborczego i wprowadzenie JOW objęło tylko gminy zamieszkałe przez 20 – 40 tys. mieszkańców<sup>34</sup>. W pracach Komisji ujawniały się sprzeczne interesy i wyraźna linia podziału pomiędzy dwoma głównymi siłami politycznymi czyli PiS i PO. Dążenie do JOW trudno uzasadnić racjonalnymi przesłankami. Oznaczać to może, że za ich wdrożeniem ukrywa się do dziś bliżej nieznany interes polityczny, który niełatwo odgadnąć.

Istotne jest, że w Polsce zauważa się narastający kryzys zaufania do polityki i polityków, którzy przez obywateli są obdarzani mniejszym szacunkiem, aniżeli sprzedawcy i policjanci. Niskie zaufanie i brak szacunku dla polityków przekłada się na stosunek obywateli do biernego prawa wyborczego. Jak ujawniają badania, aż 91,5% Polaków nigdy nawet nie myślało o starciu w wyborach. Dlatego pisze się o kryzysie demokracji przedstawicielskiej<sup>35</sup>. Zmiana ordynacji wyborczej do rad gmin w 2011 r. przyspieszyła dalsze pogłębianie się przepaści pomiędzy społeczeństwem a lokalnymi elitami politycznymi, co będzie skutkowało całkowitą alienacją społeczeństwa od polityki.

---

<sup>32</sup> Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia poselskiego..., op. cit., nr 4, 16.07.2009 (dostęp: 22.07.2016).

<sup>33</sup> Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia niektórych..., op. cit., nr 29, 7.10.2010 (dostęp: 23.07.2016).

<sup>34</sup> A. Gendźwiłł, op. cit., s. 3–4.

<sup>35</sup> P. Sobiesiak-Pieszko, F. Pazderski, *Przejrzystość lokalnych finansów wyborczych w Polsce. Jak zwiększyć zaufanie obywateli do polityki*, <http://www.isp.org.pl/uploads/analyses/889222999.pdf> (dostęp: 21.07.2016).

W art. 380. *Kodeksu wyborczego* ustawodawca przewidział sytuację, w której nastąpić może zgłoszenie równej liczby kandydatów i radnych wybieranych w okręgu. W takiej sytuacji radnym zostaje zgłoszony obywatel, a głosowania nie przeprowadza się<sup>36</sup>, co też może wzbudzać słuszne obawy o jakość demokracji. Tymczasem publicyści zauważyli, że nowa ordynacja wyborcza będzie stwarzać zagrożenie dla udziału kobiet w lokalnej polityce, a ich partycypacja w pracach rad gmin jeszcze się zmniejszy<sup>37</sup>.

### Zakończenie

W wyniku przeprowadzonego badania zweryfikowano pozytywnie przypuszczenie, że zmiana w ordynacji wyborczej dokonana w 2011 r. była motywowana interesem politycznym ówczesnej partii władzy czyli Platformy Obywatelskiej, co miało zapewnić jej zwycięstwo w wyborach samorządowych w gminach do 40 tys. mieszkańców. Jednak w obliczu efektów wprowadzenia JOW trudno uznać to posunięcie za udane rozwiązanie.

### Bibliografia

- Boix C., *Setting the rules of the game: The choice of electoral systems in advanced democracies*, „American Political Science Review” 1999, vol. 93, No. 3,
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- Chodubski A., *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2006.
- Gendźwiłł A., Żółtak T., *Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 3(65).
- Herbut R., *System wyborczy*, [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2000.
- Heywood A., *Klucz do politologii. Najważniejsze ideologie, systemy, postaci*, Warszawa 2008.
- Hopkin J., *Metody porównawcze*, [w:] *Teorie i metody w naukach politycznych*, red. D. Marsh, G. Stoker, przeł. J. Tegnerowicz, Kraków 2006.
- Lijphart A., *Electoral systems and party systems. A study of twenty-seven democracies 1945 – 1990*, Oxford 1994.
- Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu. Biblia Tysiąclecia*, Poznań 2014.
- Słownik politologii*, wyd. D. Dziedzic, przeł. M. Kornobis, Warszawa 2008.

---

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. ..., op. cit.

<sup>37</sup> A. Kublik, *Nowa ordynacja wyborcza może sprawić, że kobiet radnych będzie jeszcze mniej*, [http://wyborcza.pl/1,76842,15634604,Nowa\\_ordynacja\\_wyborcza\\_moze\\_sprawic\\_\\_ze\\_kobiet\\_radnych.html](http://wyborcza.pl/1,76842,15634604,Nowa_ordynacja_wyborcza_moze_sprawic__ze_kobiet_radnych.html) (dostęp 21.07.2016).

Sokała A., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

Żukowski A., *Gerrymandering – manipulacja granicami okręgów wyborczych w systemach demokratycznych*, [w:] *Przestrzeń wyborcza Polski*, red. M. Kowalski, Warszawa 2003.

Żukowski A., *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999.

Żyro T., *Wstęp do politologii*, Warszawa 2007.

### **Netografia**

<http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Adam-Gendzwill-Zmiany-niezauwazone.pdf> (dostęp: 22.08.2016).

<http://www.isp.org.pl/uploads/analyses/889222999.pdf> (dostęp: 21.07.2016).

<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110210112+2011%2408%2401&min=1> (dostęp: 16.08.2016).

<http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&NOW> (dostęp: 22.07.2016).

<http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&NOW> (dostęp: 21.07.2016).

<http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&NOW> (dostęp: 22.07.2016).

<http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&NOW> (dostęp: 23.07.2016).

<http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&NOW> (dostęp: 22.07.2016).

[http://wyborcza.pl/1,76842,15634604,Nowa\\_ordynacja\\_wyborcza\\_moze\\_sprawic\\_\\_ze\\_kobiet\\_radnych.html](http://wyborcza.pl/1,76842,15634604,Nowa_ordynacja_wyborcza_moze_sprawic__ze_kobiet_radnych.html) (dostęp: 21.07.2016).

## **Summary**

### **Change of electoral law as a determinant of local society political life in five Pomeranian towns (2006 – 2014)**

New electoral law has been in force in Poland since 2011. Analysis of the change of electoral law and electoral system is a key issue in this study and it includes earlier elections. Thus study is focused on: political interest of Civic Platform (PO) in changing electoral system, and the political decision process with its effects for local communities.

**keywords:** district, electoral system, majoritarian methods, local democracy, single-member district

**słowa kluczowe:** demokracja lokalna, gmina, jednomandatowe okręgi wyborcze (JOW), metoda większościowa, ordynacja wyborcza