



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



SYSTEMOWE WSPARCIE  
PROCESÓW  
ZARZĄDZANIA W JST

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*

# Zmiany samorządowego systemu wyborczego

**Jarosław Flis**  
Uniwersytet Jagielloński

Kraków 2014



Projekt „Systemowe Wsparcie Procesów Zarządzania w JST”  
Biuro partnera projektu: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie  
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 16; tel.: 012 293 75 60, faks: 012 293 75 59; [www.msap.pl](http://www.msap.pl)



## Spis treści

<b>CZ. 1. REFERENDUM WYBORCZE .....</b>	<b>4</b>
I. Streszczenie.....	4
II. Diagnoza sytuacji .....	5
III. Propozycje założeń do ustawy/ ustaw .....	10
IV. Podsumowanie .....	11
<b>CZ. 1.1. OREĐDOWNIK GMINNY .....</b>	<b>17</b>
I. Streszczenie.....	17
II. Diagnoza sytuacji .....	18
III. Propozycje założeń do ustawy/ ustaw .....	19
IV. Podsumowanie .....	21
<b>CZ. 2. SPERSONALIZOWANA ORDYNACJA PROPORCJONALNA .....</b>	<b>22</b>
I. Streszczenie.....	22
II. Diagnoza sytuacji .....	24
III. Propozycje założeń do ustawy/ ustaw .....	32
IV. Podsumowanie .....	41
<b>ZALĄCZNIK 1. Podział mandatów w skali województwa na tle podziału mandatów w obecnym systemie .....</b>	<b>42</b>

Przedstawiane opracowanie składa się z dwóch części, prezentujących dwie propozycje zmian samorządowego systemu wyborczego. Pierwsza z nich dotyczy sposobu wybierania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (zwanych dalej włodarzami), druga – sposobu wybierania sejmików, rad powiatów oraz miast na prawach powiatu. Zmiany te odpowiadają propozycjom 1.3 oraz 1.6, przedstawianym w II tomie *Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Pierwsza z tych propozycji uzupełniona jest o postulat zmiany ustroju JST poprzez wprowadzenie nowej funkcji – orędownika gminnego – co stanowi uzupełnienie propozycji 1.2 tegoż raportu. Rozwiązanie takie, choć zasadniczo dotyczy rozwiązań ustrojowych, proponowane jest właśnie ze względu na jego możliwe konsekwencje dla rywalizacji wyborczej. Wszystkie te propozycje łączy to, że są one odpowiedzią na zidentyfikowane dysfunkcje samorządu terytorialnego – autokratyczną oraz ułomnej wspólnotowości.

## **CZ. 1. REFERENDUM WYBORCZE**

### **I. Streszczenie**

Proponowane rozwiązanie zakłada, że urzędujący władarz zabiegający o reelekcję (zwany dalej inkumbentem), jest traktowany jako kandydat odmienny od pozostałych. W przypadku rejestracji takiego kandydata pierwsza tura wyborów ma formę referendum w sprawie jego odwołania. Karta do głosowania w takim przypadku wygląda inaczej niż w sytuacji wyborów otwartych (gdy wszyscy kandydaci są pretendenciami) a procedura wyborów jest modyfikowana. Wyborca w pierwszej kolejności odpowiada na pytanie o charakterze referendalnym – czy jest za tym, żeby urzędujący wójt, burmistrz czy prezydent miasta pozostał na stanowisku. Dopiero po tym pojawia się lista potencjalnych pretendencji, spośród których wyborca wskazuje tego, który cieszy się jego największym poparciem. Ten głos ma znaczenie tylko wtedy, gdyby urzędujący władarz przegrał referendum. Jeśli ponad połowa wyborców będzie za tym, żeby pozostawić na stanowisku urzędującego władarz, głosy oddawane na pozostałych kandydatów nie mają żadnego znaczenia – inkumbent pozostaje na swoim stanowisku na kolejną kadencję. Jeśli jednak większość wyborców jest przeciwnych temu, żeby władarz pozostał na stanowisku, uznaje się, że przegrał on wybory i z zasady nie wchodzi do drugiej tury, gdyby takowa była konieczna. Jego wynik wyborczy nie ma znaczenia – niezależnie od tego, jak ma się wielkość jego poparcia do poparcia pretendencji. Jeśli któryś z pretendencji zdobędzie ponad połowę wskazań, wygrywa wybory już w pierwszej turze. Jeśli żaden z pozostałych kandydatów nie zdobył 50 proc. głosów, odbywa się druga tura, do której wchodzi dwóch pretendencji, którzy zdobyli najwyższy procent głosów.

Proponowane rozwiązanie ogranicza możliwość wygrywania przez urzędujących władarzy wyborów w oparciu o napięcia, jakie dwuturowy system wyborczy wywołuje pomiędzy ich konkurentami. Ustawia ono inkumbentom znacząco wyższy próg w zabiegach o reelekcję w porównaniu do pretendencji. Jest to odpowiedź na obserwowaną przewagę inkumbentów, nawet tych, którzy w pierwszej turze odrzucani są przez większość wyborców.

## II. Diagnoza sytuacji

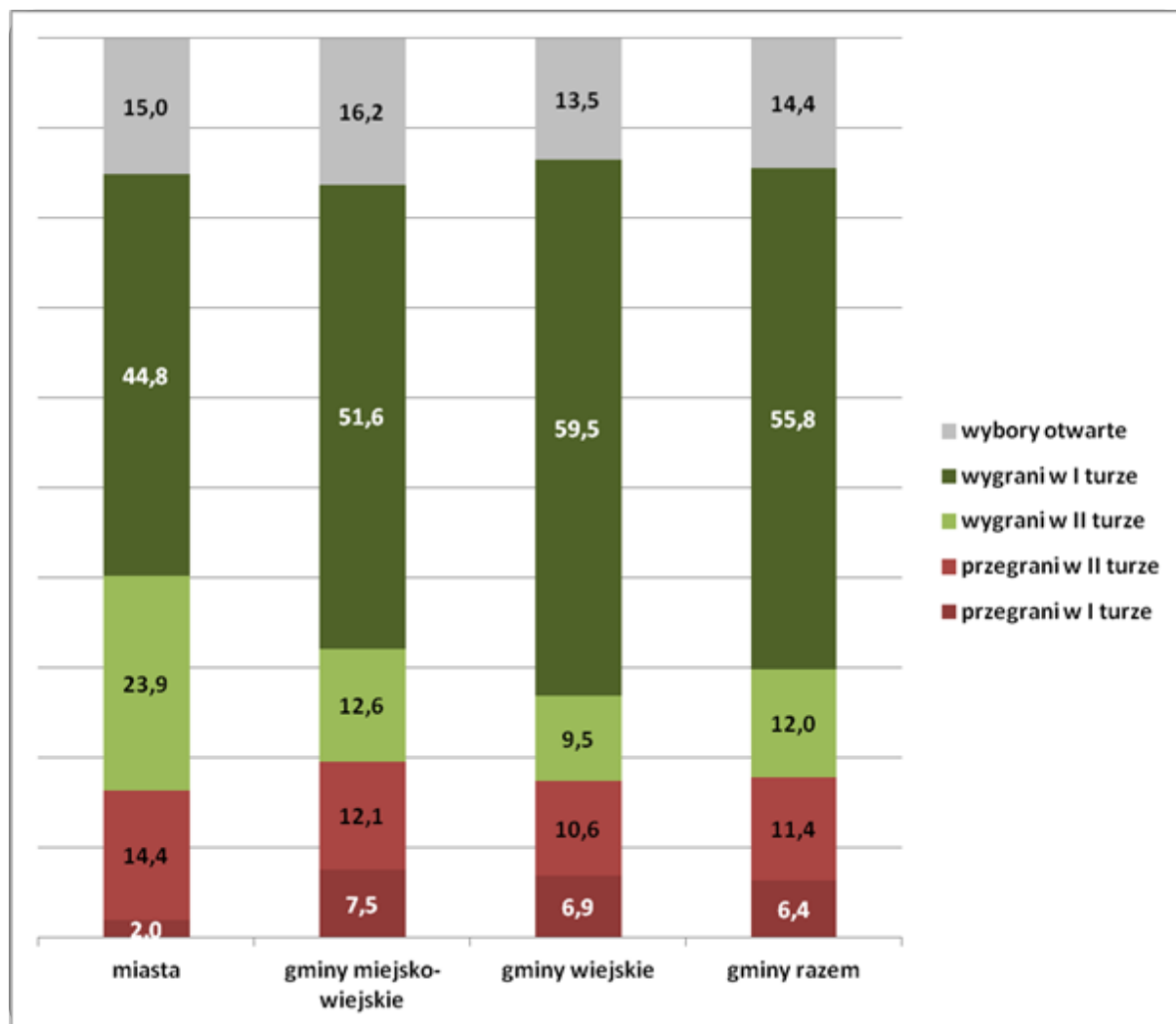
Problemem, który trapi polski samorząd, jest nadmierna stabilizacja, do której przyczyniły się bezpośrednie wybory włodarzy. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci, pochodzący z bezpośrednich wyborów, charakteryzują się bardzo wysokim poziomem reelekcji. 80 proc. takich kandydatów startując ponownie wygrywa wybory. W wielu miejscach nie dochodzi w ogóle do rywalizacji z braku konkurentów, którzy wystartowaliby przeciwko urzędującemu włodarzowi. Natomiast takie sytuacje praktycznie nie zdarzają się, jeśli urzędujący wójt, burmistrz czy prezydent nie startuje w wyborach.

Na wykresie 1 pokazano zróżnicowanie wyniku wyborczego w gminach w wyborach w 2010 r. w podziale na 5 kategorii, w zależności od losów inkumbenta. Oddzielnym przypadkiem jest sytuacja, gdy inkumbent nie startuje i wybory mają charakter otwarty – wszyscy kandydaci startują na równych prawach. Cztery pozostałe kategorie wyróżniono jako skrzyżowanie dwóch kryteriów – czy inkumbent wybory wygrał czy przegrał, oraz czy rozstrzygnięcie nastąpiło w pierwszej, czy dopiero w drugiej turze. Wykres pokazuje procent poszczególnych rodzajów gmin, w których doszło do sytuacji danego typu.

Parametry te podano dla trzech kategorii gmin – miast (w tym także miast na prawach powiatu), gmin miejsko-wiejskich oraz gmin wiejskich. Kategorie te obejmują odpowiednio 260, 500 i 1363 przypadki. Pomimo tak istotnie rozbieżnych liczebności, kategorie te obejmują porównywalną liczbę wyborców – odpowiednio 49, 23 i 28 proc. ogółu. Na wykresie podano również udziały wyróżnionych kategorii dla wszystkich gmin.

We wszystkich rodzajach gmin procent sytuacji, gdy inkumbent nie startuje ponownie, jest zbliżony. Podobna jest też łączna liczba przypadków, w których inkumbent odnosi sukces. Natomiast w miastach wyraźnie niższy jest udział zwycięstw inkumbentów w pierwszej turze w porównaniu z gminami wiejskimi. Jednocześnie jednak zdecydowanie mniejsza jest w miastach liczba przypadków, gdy inkumbent przegrywa wybory już w pierwszej turze. Urbanizacja gminy ma też wyraźne znaczenie dla obu kategorii obejmujących rozstrzygnięcie wyborów zapadające w drugiej turze. W gminach wiejskich mniejszy jest udział zarówno sukcesów, jak i porażek inkumbentów w pojedynkach wymuszonych przez system wyborczy. Gminy miejsko-wiejskie sytuują się pomiędzy tymi przypadkami.

Bardzo podobne liczebności poszczególnych kategorii występowały też w wyborach w 2006 r. Nieco mniejszy był wtedy udział otwartych wyborów, natomiast nieznacznie większy udział porażek inkumbentów odniesionych już w pierwszej turze. Niemniej generalne proporcje nie odbiegały od wzoru obserwowanego w 2010 r.

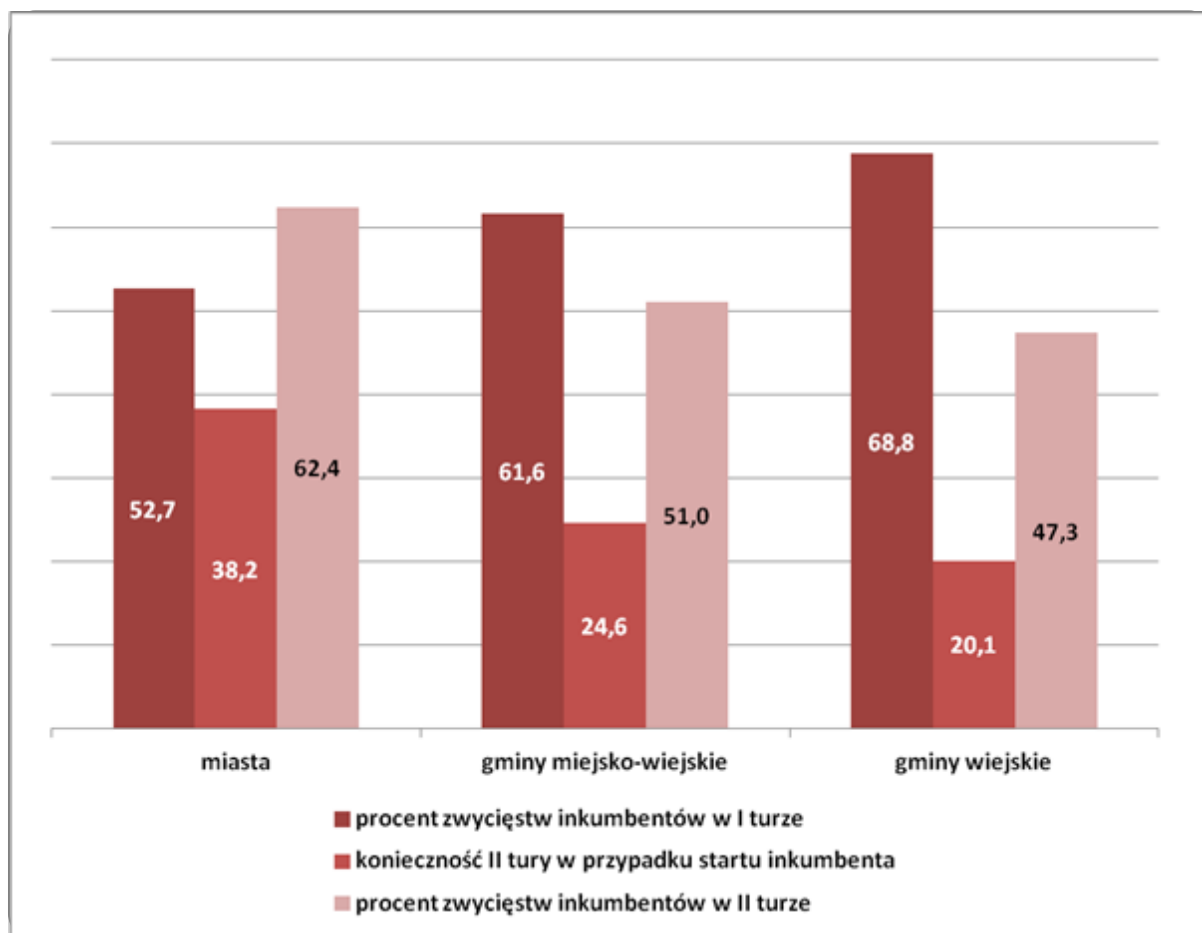


**Wykres 1. Losy inkumbentów w wyborach władarzy gmin w 2010 r.**

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.*

Przedstawione na wykresach dane pozwalają dostrzec, że choć generalnie wskaźnik udanych reelekcji jest we wszystkich rodzajach gmin bardzo zbliżony, to jednak w poszczególnych kategoriach istotnie się różni. Wyróżnione kategorie umożliwiają szereg porównań, które mają na celu zdiagnozowanie źródeł przewagi inkumbentów w poszczególnych rodzajach gmin. Najwyraźniej bowiem, pomimo generalnie zbliżonych wzorów w takich kategoriach, ich sytuacje są odmienne.

Składowe opisujące przewagi inkumbentów w wyborach w 2010 r. przedstawia wykres 2. Pokazano na nim trzy parametry wynikające z przeliczenia danych pokazanych na wykresie 1. Są to: procent zwycięstw inkumbentów w I turze, procent sytuacji, w której start inkumbenta wiąże się z koniecznością przeprowadzenia dwóch tur głosowania oraz procent zwycięstw inkumbentów w II turze.



**Wykres 2. Sytuacja inkumbentów w wyborach włodarzy gmin w 2010 r.**

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.*

Niezwyczajnie silna pozycja inkumbentów w gminach wiejskich przejawia się w bardzo częstych zwycięstwach już w pierwszej turze – 7 na 10 z nich odnosi taki sukces. W miastach jest on udziałem niewiele ponad połowy kandydujących. Ponieważ dodatkowo – jak już wspomniano – liczba porażek inkumbentów w pierwszej turze jest w miastach znacząco niższa niż w pozostałych gminach, liczba sytuacji, w których start inkumbenta wiąże się z potrzebą przeprowadzenia drugiej tury głosowania, jest w miastach niemal dwukrotnie większa niż w gminach wiejskich. Natomiast w miastach inkumbenci mają wyraźną przewagę, gdy dochodzi do drugiej tury – wygrywają ją wyraźnie częściej niż to ma miejsce

w pozostałych gminach. Uzupełnieniem liczebności poszczególnych kategorii jest średnie poparcie, które jest udziałem inkumbentów w I turze wyborów, w zależności od losów i rodzaju gminy (tabela 1).

	miasta	gminy miejsko-wiejskie	wiejskie	razem
przegraní w I turze	36,0	36,5	39,1	38,2
przegraní w II turze	29,3	30,1	33,3	31,9
wygrani w II turze	42,4	43,0	44,1	43,4
wygrani w I turze	66,4	69,5	73,4	71,8

**Tabela 1. Średnie poparcie inkumbentów w I turze wyborów w wyróżnionych kategoriach**

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.*

Paradoksalnie, kandydaci przegrani w I turze mają średnio większe poparcie niż ci, którzy przeszli do II tury i dopiero wtedy przegrali wybory. Wynika to z reguły z tego, że porażka w I turze ma miejsce, gdy naprzeciw inkumbenta stanie jeden mocny pretendent. Natomiast do II tury dochodzi, jeśli przeciw słabemu inkumbentowi stanie większe grono równie słabych pretendentów. Dopiero jeden z nich, po przejściu do drugiej tury, skupia głosy wszystkich niezadowolonych z inkumbenta. Widać przy tym wyraźnie, że słabość inkumbenta widoczna jest najczęściej już w pierwszej turze. Z drugiej strony, różnice w poparciu pomiędzy przegranymi w pierwszej turze i wygranymi w drugiej są mniejsze, zarówno od tych między oboma kategoriami przegranych, jak i od tych między oboma kategoriami wygranych. Rodzaj gminy wyraźnie różnicuje liczbę startujących w wyborach pretendentów. Jeśli pominąć inkumbentów, w 2010 r. w miastach było to średnio 3,6 kandydata, w gminach miejsko-wiejskich 2,6 kandydata, zaś w gminach wiejskich tylko 1,9 kandydata.

Na podstawie takich danych można przedstawić dwie uzupełniające się hipotezy wyjaśniające źródło przewagi inkumbentów. W mniejszych gminach wyraźnie częstsze są przypadki braku poważnego konkurenta, co widoczne jest także przez skalę przewagi, jaką ma typowy zwycięski inkumbent nad całą resztą pretendentów razem wziętych. Drugim źródłem przewagi włodarzy – widocznym w miastach - jest dwutorowy system głosowania. W takim systemie pierwsza tura może stanowić poważną przeszkodą dla ostatecznego sukcesu pretendentów, ponieważ uruchamia ona rywalizację pomiędzy pretendentami o sukces w pierwszej turze, o prawo do ostatecznego starcia z inkumbentem. To utrudnia



budowanie szerokich porozumień i skupianie opozycji względem rządzących, a prowadzi do osłabienia opozycji poprzez wewnętrzne tarcia. W rezultacie nawet jeśli jeden z kandydatów opozycyjnych wchodzi do drugiej tury, do której z reguły – jeśli nie wygrywa w pierwszej turze – wchodzi inkumbent, to w takiej sytuacji inkumbent ma przewagę względem konkurenta wynikającą z animozji pomiędzy poszczególnymi pretendenciami. Logika takich wyborów sprawia, że z punktu widzenia pretendenta rywalizacja w pierwszej turze jest nakierowana przede wszystkim na rywalizację z innymi pretendenciami, nie zaś z inkumbentem. To utrudnia przepływy głosów pomiędzy pretendenciami przed drugą turą. Efektem jest wyraźna przewaga inkumbentów w drugiej turze – przewaga, której nie widać w przypadku mniejszych gmin. Pierwsza z przedstawionych propozycji ma na celu ograniczenie właśnie tej przewagi. Natomiast uzupełniająca propozycja, przedstawiona w dalszej kolejności, motywowana jest w pierwszej kolejności potrzebą odpowiedzi na pierwszą z tak wyróżnionych przewag inkumbenta.

### III. Propozycje założeń do ustawy/ ustaw

Zmiana systemu wyborczego dotyczy jednej podstawowej sytuacji – gdy poza inkumbentem zgłoszono co najmniej dwóch kandydatów. W takim przypadku głosowanie ma dwa etapy, zaś wyborca dwa głosy. Pierwszy głos jest odpowiedzią na pytanie: *Czy chcesz, aby obecny wójt/burmistrz/prezydent miasta dalej sprawował swój urząd?* Na drugie pytanie odpowiada się niezależnie od tego, jakiej odpowiedzi udziela się pierwsze z pytań. Brzmi ono: *Gdyby wójt/burmistrz/prezydent miał się zmienić, którego z pozostałych kandydatów popierasz?*

Drugi głos jest ważny tylko, jeśli udzieli się odpowiedzi na pierwsze z pytań. Jest on brany pod uwagę, gdy co najmniej połowa ważnych głosów jest przeciwna dalszemu sprawowaniu urzędu przez dotychczasowego włodarza. Jeśli większość jest przeciwna pozostaniu inkumbenta, a któryś z pozostałych kandydatów zdobędzie ponad połowę głosów w odpowiedzi na drugie z pytań, taki pretendent wygrywa wybory. Jeśli większość jest przeciwna ponownemu wyborowi inkumbenta a żaden z pozostałych kandydatów nie zdobył większości głosów, przeprowadza się ponowne głosowanie według dotychczasowych zasad. Kandydatami są w nim dwaj pretendenci, którzy zdobyli największą liczbę głosów. Inkumbent nie bierze w niej udziału, niezależnie od tego, jak się ma liczba przezeń zdobytych głosów do liczby głosów zdobytych przez dwóch najlepszych pretendentów. W jego sprawie wiążąca jest decyzja wyborców wyrażona w pierwszym pytaniu.

Ta metoda wyboru powinna być również zastosowana w przypadku referendum odwoławczych, zmniejszając liczbę głosowań, do których sprowadza się procedura przerwania kadencji. W kwestiach szczegółowych, obszarem dyskusyjnym pozostaje procedura w przypadku braku kontrkandydata dla startującego inkumbenta oraz w przypadku zarejestrowania tylko jednego takiego kontrkandydata. W obu tych przypadkach proponowana procedura może zostać zastosowana, jednak przemawia za tym przede wszystkim utrzymanie jednego standardu – w takich bowiem okolicznościach nie ma tu istotnej zmiany systemowej w porównaniu do obecnych zasad.

#### **IV. Podsumowanie**

Wyróżnienie urzędującego włodarza jako kandydata o specjalnym statusie ma swoje uzasadnienie w rzeczywistych zjawiskach społecznych – jego uprzywilejowanej pozycji. Dzięki proponowanej procedurze inkumbent jest wystawiony na cięższą próbę niż pozostali kandydaci. Jednocześnie nie jest to próba, która jest nie do przezwyciężenia. Natomiast inkumbent nie ma możliwości wygrywania dzięki animozjom pomiędzy pozostałymi kandydatami zabiegającymi w pierwszej kolejności o przejście do drugiej tury. Z drugiej strony wyborca miałby świadomość, że jego odmowa poparcia dla inkumbenta ma charakter nieodwołalny, w odróżnieniu od dotychczasowej procedury. Obecnie wyborca, który preferuje innego kandydata, nawet mając świadomość niewielkich jego szans na sukces, może zakładać, że w przypadku niepowodzenia tej kandydatury dalej może poprzeć inkumbenta w drugiej turze. W proponowanym rozwiązaniu nie będzie już mieć takiej możliwości. Jednocześnie wyborcy mieliby większą świadomość tego, kto jest potencjalnym sukcesorem. Prawdopodobieństwo, że dojdzie do drugiej tury, jest w takiej sytuacji mniejsze, ponieważ ci wyborcy, którzy głosują w drugiej turze na inkumbenta z powodu obaw przed tym co się stanie, jeżeli wygra któryś z odrzuconych przez nich pretendentów, mogą rozstrzygnąć swoje wahania na stronę inkumbenta już w pierwszej turze. Natomiast, jeśli większość jest za tym, aby zakończyć kadencję urzędującego wójta, burmistrza czy prezydenta, większe jest też prawdopodobieństwo, że któryś z pozostałych kandydatów zdobędzie 50 proc. głosów od razu w pierwszej turze. Dzieje się tak dlatego, że również zwolennicy pozostania inkumbenta na stanowisku muszą się wypowiedzieć od razu, którego z pozostałych kandydatów najchętniej widzieliby jako zwycięzcę. W przypadku porażki inkumbenta wyrażonej w odpowiedzi na pierwsze pytanie, proponowana procedura jest równoznaczna z jednoczesną drugą turą dla zwolenników przegranego kandydata-włodarza. Stąd wynika większa szansa, że rywalizacja pretendentów rozstrzygnie się już w pierwszej turze.

Ograniczenie częstości przeprowadzania drugiej tury wyborów jest poważną korzyścią społeczną. Przekonanie takie wynika nie tylko z powodu kosztów, ponoszonych na organizację ponownego głosowania. Szczegółowa analiza wyników drugiej tury pokazuje, że w większości przypadków dochodzi w niej do istotnego spadku frekwencji. Stąd kreowana przez ponowne głosowanie większość bezwzględna jest poniekąd iluzoryczna – 50 proc. głosów z drugiej tury odpowiada średnio 40 proc. głosów w pierwszej turze. Liczby głosów zdobytych przez zwycięzców drugiej tury tylko w nielicznych przypadkach dawałyby

bezwzględna większość w pierwszej turze. Zjawisko to ma daleko idące konsekwencje dla strategii poszczególnych podmiotów lokalnej polityki.

Proponowana zmiana ogniskuje uwagę w kampanii wyborczej na inkumbencie, utrudniając mu strategię przeczekiwania pierwszej tury. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że inkumbent może liczyć na około 20% głosów wyłącznie z racji zajmowanego stanowiska. Stąd bierze się opisane wcześniej zjawisko, polegające na większej częstotliwości drugich tur wyborów w miastach. W gminach wiejskich mniejsza liczba kandydatów skutkuje mniejszym rozproszeniem głosów. Dlatego też zmiana systemu ma większe znaczenie dla sytuacji w miastach. Natomiast podniesieniu konkurencyjności wyborów w gminach wiejskich służyć ma w większym stopniu uzupełniająca propozycja, przedstawiona w dalszej kolejności.

Poddanie inkumbentów dodatkowej próbie jest uzasadnione także tym, że ich przewaga wynika w istotnej części z wykorzystania przeciw konkurentom silnego w Polsce resentymentu antypartyjnego. Niska wiarygodność polskich partii politycznych, które należą do najsłabszych wśród ogółu krajów demokratycznych, potęgowana jest przez głębokość emocjonalnych podziałów na ogólnopolskiej scenie politycznej. W takiej sytuacji władarze przedstawiający się jako „bezpartyjni” mogą w drugiej turze głosowania liczyć na poparcie wyborców jednej z dwóch głównych partii, jeśli mają za konkurenta kandydata drugiej z nich. Potwierdzają to analizy wyników wyborczych burmistrzów i prezydentów miast. Ogólnopolskie partie, świadome takiej przewagi rządzących, mają kłopot z wyłonieniem silnych kandydatów – przekonanie o wyjściowej przewadze inkumbentów staje się w takim przypadku samospełniającą się przepowiednią.

Nowy system wyborczy mógłby także poważnie ograniczyć koszty procedury odwoływania władarzy w trakcie kadencji. Obecnie stosowana procedura zakłada w przypadku powodzenia takiej operacji co najmniej dwa, zazwyczaj zaś trzy głosowania. W proponowanym rozwiązaniu dwa pierwsze głosowania – głosowanie za odwołaniem i pierwsza runda wyboru pretendentów – byłyby połączone. Warto byłoby jednocześnie zmienić zasady ustalania ważności takiego referendum tak, by zachęcać, nie zaś zniechęcać do udziału w nim zwolenników urzędującego władarza. Stałoby się tak, gdyby wymóg frekwencji dotyczył wyłącznie głosów oddanych za odwołaniem, w miejsce wymogu dotyczącego ogółu oddanych głosów. Po takiej zmianie można byłoby się spodziewać, że

zwolennicy dotychczasowego władarza, wskazując jednego z potencjalnych sukcesorów, mogliby wybór nowego władarza rozstrzygnąć już w pierwszej turze. Ujednolicenie procedury wyborczej w przypadku startu inkumbenta oraz referendum odwoławczego likwidowałoby także paradoks, który jest źródłem zbędnych napięć w obecnym systemie – pokonanie inkumbenta w referendum w żadnym wypadku nie byłoby już łatwiejsze od pokonania go w wyborach powszechnych. Obie sytuacje nie różniłyby się pod względem relacji pomiędzy przeciwnikami inkumbenta. Obecnie w kampanii referendalnej łatwiej o współdziałanie podmiotów stojących za potencjalnymi pretendencjami, niż w regularnych wyborach.

Opisywana zmiana wymaga modyfikacji kodeksu wyborczego, natomiast w przypadku rozszerzenia jej na referenda odwoławcze – także na ustawę o referendum lokalnym z dnia 15 września 2000 r.

Proponowane rozwiązanie jest wzorowane na nowozelandzkim referendum w sprawie zmiany ordynacji wyborczej, w którym również przewidziano dwustopniowe głosowanie: w pierwszym pytaniu wyborcy wypowiadali się, czy chcą zmiany obecnego systemu, a w drugim wskazywali na to, które z alternatywnych rozwiązań woleliby, gdyby doszło do zmiany (rycina 1).

# Referendum on New Zealand's Voting System

59

WELLINGTON CENTRAL  
ELECTORATE

Official Mark

## Explanation

1. You may vote in **both Part A and Part B** or you may vote in **only Part A** or **only Part B**.
2. Vote by putting a tick in the circle next to the option you choose.

### Part A

Should New Zealand keep the Mixed Member Proportional (MMP) voting system?

#### Vote for only one option

I vote to **keep** the MMP voting system

I vote to **change** to another voting system



Vote Here

☐  
☐

### Part B

If New Zealand were to change to another voting system, which voting system would you choose?

#### Vote for only one option

I would choose the **First Past the Post** system (FPP)

I would choose the **Preferential Voting** system (PV)

I would choose the **Single Transferable Vote** system (STV)

I would choose the **Supplementary Member** system (SM)



Vote Here

☐  
☐  
☐  
☐

## Final Directions

- If you spoil this voting paper, return it to the officer who issued it and apply for a new paper.
- After voting, fold this voting paper so that its contents cannot be seen and **place it in the referendum ballot box**.
- You must not take this voting paper out of the polling place.

Rycina 1. Karta do głosowania w nowozelandzkim referendum w sprawie systemu wyborczego w 2011 r.

Źródło: Te Ara – The Encyclopedia of New Zealand, /[www.teara.govt.nz](http://www.teara.govt.nz).

## **Inne rozważane rozwiązania**

Najczęściej proponowanym rozwiązaniem, które ma zapobiegać potencjalnym patologiom wynikającym z długotrwałego zajmowania stanowiska przez włodarzy gmin, jest ustawowe ograniczenie liczby kadencji do dwóch. Takie ograniczenie rodzi wątpliwości ze względu na potencjalną nieskuteczność oraz możliwe systemowe skutki uboczne.

Ograniczenie liczby kadencji przenoszone jest do samorządu z poziomu ogólnokrajowego, gdzie zostało zaimplementowane wzorem innych krajów, w szczególności Stanów Zjednoczonych. Zastosowanie tego rozwiązania na poziomie gminy krytykowane jest z punktu widzenia wartości demokratycznych. Najczęściej wskazuje się na wynikające stąd ograniczenie prawa wyboru, które byłoby efektem takiego podejścia. Wydaje się, że ten argument jest argumentem słabym. Fakt, że prezydent państwa podlega takiemu samemu ograniczeniu, nie jest poddawany w wątpliwość, trudno więc znaleźć argument, dlaczego reguła stosowana w przypadku całego kraju nie mogłaby być zastosowana w pojedynczej gminie. Słabość tego kontrargumentu nie przesądza jednak o tym, że ta propozycja dobrze służy rozwiązaniu rzeczywistego problemu.

Przeciwko ograniczeniu liczby kadencji można przytoczyć innego rodzaju argumenty. Przede wszystkim, w odróżnieniu od prezydenta, włodarz gminy ma swojego zastępcę. Taka osoba pełni zwykle istotne funkcje społeczne, ma szczegółowo przypisane kompetencje i nie ma żadnego powodu, by przypuszczać, że nie tworzy z włodarzem gminy zgranego duetu, w którym następuje wzajemne uzupełnienie umiejętności czy predyspozycji. W takiej sytuacji można sobie wyobrazić, że po upływie dwóch kadencji taki rządzący duet zamienia się rolami. Urzędujący wójt staje się zastępcą wójta, a jego zastępca startuje w bezpośrednich wyborach. Przypadek wyborów w Katowicach w 2014 r., gdy doszło do udanej sukcesji na rzecz dotychczasowego wiceprezydenta, jest ważnym przykładem. Zastosowanie takiego wybiegu wydłuża do szesnastu lat władzę tych samych osób. Co za tym idzie, takie rozwiązanie może być nieskuteczne.

Drugą różnicą, która odróżnia sytuację w gminie od sytuacji głowy państwa jest to, że głowa państwa odchodząca z urzędu po drugiej kadencji jest osobą powszechnie znaną, darzoną szacunkiem i otrzymującą ustawową emeryturę. Trudno sobie wyobrazić, by takie rozwiązanie zastosować w gminach. Co za tym idzie, przed urzędującym włodarzem gminy

w przypadku ponownego zwycięstwa w wyborach staje pytanie o swoje dalsze zawodowe losy.

O ile standardowym założeniem demokracji jest to, że osoby rządzące są rozliczane ze sprawowania władzy i w przypadku pozytywnej weryfikacji mogą dalej sprawować swój urząd, o tyle wprowadzenie kadencyjności łamie tę regułę. Prezydent państwa, jak powszechnie przyjmuje się w opisie jego problemów, może przeznaczyć drugą kadencję na walkę o miejsce w historii. Trudno traktować poważnie tego typu motywację w przypadku wójta. Można się spodziewać, że w drugiej kadencji ważniejszym niż dobro gminy będzie dla włodarza poszukiwanie kolejnego miejsca zatrudnienia. Gdyby rzeczywiście było tak, że to miejsce oznacza awans, np. do wyższego szczebla samorządu, start w wyborach posłów czy senatorów, można by to traktować jako element pobudzający życie polityczne w kraju. Trzeba mieć jednak świadomość, że liczba gmin zdecydowanie przewyższa liczbę stanowisk kierowniczego szczebla w sektorze publicznym, które można by traktować jako awans w porównaniu do stanowiska wójta. Większość z nich jest wybieranych w innej logice – w innym czasie, według innych reguł. Dlatego należy się spodziewać, że tego typu rozwiązanie może doprowadzić do silnej presji korupcyjnej w przypadku poszukiwania miejsca pracy w sektorze komercyjnym, w szczególności takim, który żyje ze zleceń władzy publicznej. Może też prowadzić do wzrostu problemu korupcji politycznej w rozumieniu zapewniania osobom z danej opcji politycznej pracy na kierowniczych stanowiskach w administracji nie ze względu na ich szczególne kompetencje, ale na więzi lojalności tworzące polityczne partie. Potencjalna nieskuteczność i możliwe negatywne skutki uboczne przemawiają za poszukiwaniem innych rozwiązań podnoszących poziom konkurencyjności i ograniczających korzyści, które składają się na obecną pozycję włodarzy. Pierwszym z nich jest zmiana statusu inkumbenta w bezpośrednich wyborach. Drugim – stworzenie instytucji orędownika gminnego.



## **CZ. 1.1. ORĘDOWNIK GMINNY**

### **I. Streszczenie**

Rozwiązaniem, które może stanowić uzupełnienie zmiany systemu wyboru wójta, burmistrzów i prezydentów miast, albo zupełnie niezależną reformę samorządowego ustroju, jest powołanie w samorządzie specjalnego politycznego stanowiska – orędownika gminnego. Taka osoba odpowiadałaby swoim statusem Liderowi Opozycji Jej Królewskiej Mości, która to instytucja jest obecna od ponad stu lat w brytyjskim parlamencie. Orędownik gminny byłby wybierany przez radnych na pierwszej sesji, z wyłączeniem udziału tych radnych, którzy zostali wybrani z komitetu zwycięskiego włodarza. Tym samym wybór pozostawałby w rękach radnych komitetów konkurencyjnych w stosunku do komitetu zwycięskiego włodarza. Orędownik gminny pełniłby rolę oficjalnego recenzenta włodarza gminy. Miałby on ustawowo zapewniony udział w działaniach informacyjnych gminy na możliwie równych prawach z włodarzem. W jego rękach znalazłyby się uprawnienia, które były postulowane przez *Raport o stanie samorządności w Polsce*:

- zamawianie profesjonalnych opinii i ekspertyz,
- korzystanie z obsługi prawnej urzędu,
- pozyskiwanie informacji w urzędzie,
- zgłaszanie projektów uchwał rady,
- dostęp do szkoleń.

Powołanie takiej funkcji powinno być połączone z likwidacją instytucji przewodniczącego rady gminy – rolę taką z urzędu powinien przejąć włodarz, ewentualnie wyznaczając spośród radnych swojego zastępcę. Natomiast orędownik gminny przejąłby dotychczasowe umocowanie przewodniczącego rady w zakresie zatrudnienia i wynagrodzenia oraz zaplecza lokalowego. Stąd powołanie takiej instytucji nie miałoby wpływu na wydatki gminne. Orędownik gminny nie musiałby być radnym gminy. Mógłby być zastępowany inną kandydaturą kwalifikowaną większością głosów opozycyjnych radnych. Orędownik gminny byłby potencjalnie głównym konkurentem zabiegającego o reelekcję włodarza w kolejnych wyborach, nie byłby to jednak żaden wymóg formalny.

## **II. Diagnoza sytuacji**

Najgłębszą podstawą przewagi inkumbentów jest widoczność publiczna. Personalizacja gminnej egzekutywy przekłada się na konkretne działania promocyjne: stała obecność na stronie internetowej gminy, udział w uroczystościach, prezentacja stanowiska w mediach wydawanych przez samorząd, organizowane przez urząd kontakty z mediami niezależnymi oraz wszelkie inicjatywy, których powodzenie wynika z kontrolowania urzędu, w szczególności zaś z przygotowania organizacyjnego działań włodarza przez administrację. Wszystkie te atuty muszą być obecnie nadrobione przez pretendenta w oparciu o fundusze inne niż gminne.

W założeniu finansowanie gminnej konkurencji odbywało się dotąd w oparciu o środki pochodzące od obywateli na zasadzie dobrowolnych datków. Datków, które są związane z ogromnym ryzykiem zupełnego ich zmarnotrawienia w przypadku wyborczej porażki. Pojawia się tutaj kolejne sprzężenie zwrotne: im częściej wygrywają inkumbenci, tym trudniej zgromadzić zasoby potrzebne do ich pokonania. Dodatkowo, takie zasoby w przypadku niezależnych komitetów działających w lokalnej skali nie przekładają się na szczególne długotrwałe korzyści, o ile porażka doprowadzi do rozpadu takiego komitetu. Przewagą, jaką mają tutaj ogólnopolskie partie polityczne, jest to, że ewentualne wydatki na lokalne kampanie wyborcze, mogą przynosić dodatkowe korzyści w rywalizacji na innych poziomach – czy to równoległych wyborach sejmikowych, czy w wyborach parlamentarnych. Dlatego nie są one czystą stratą w przypadku niepowodzenia. Dodatkowo mogą one liczyć na fundusze publiczne uzyskane w ramach ustawowej dotacji. Dla komitetów lokalnych niepowodzenie oznacza czystą stratę i dlatego trudno jest zgromadzić środki, które mogłyby zrównoważyć przewagę, jaką ma rządzący włodarz korzystający z zasobów władzy.

Słabość partii wyraża się również w trudnościach z wyłonieniem wcześniej konkurentów dla urzędujących włodarzy. Racjonalne strategie padają tutaj ofiarą nieczytelnych reguł rywalizacji wewnątrz ogólnokrajowych partii. Szczególnym wyzwaniem jest tu fakt, że stabilność i władza prezydenta miasta, burmistrza czy nawet wójta jest większa niż stabilność i władza szeregowego posła. Stąd posłowie są albo osobiście zainteresowani zwycięstwem w wyborach włodarzy, bądź też są zainteresowani, by kandydat ich partii nie wygrał takich wyborów – mógłby wtedy zagrozić pozycji danego posła w partyjnych strukturach władzy.

### **III. Propozycje założeń do ustawy/ ustaw**

Powołanie instytucji orędownika gminnego mogłoby mieć dwojakie skutki. W bieżącym działaniu samorządu wsparłoby wypełnianie przez radnych ich roli ustrojowej. Personalizacja egzekutywy, widoczna jako trend w życiu politycznym wszystkich krajów demokratycznych, może być zrównoważona przez personalizację kluczowego dla demokracji procesu zwielokrotnionego orędownictwa. Aby jednak pochodzący z bezpośrednich wyborów włodarze gmin znaleźli tu oponenta odpowiadającego im polityczną wagą, niezbędne jest stworzenie dla takiej funkcji ram instytucjonalnych. Obecne rady są zbyt słabe – przez swoje ograniczone kompetencje, lecz także przez swoje polityczne rozproszenie – by być samodzielnym forum publicznej debaty. Powołanie orędownika gminnego pozwoli strukturalizować toczony w gminie spór i ograniczyć przewagę, jaką mają tu w obecnych warunkach włodarze.

Jednocześnie rozwiązanie takie wzmocniłoby konkurencyjność w wyborach. Taka osoba w domyśle byłaby konkurentem urzędującego wójta, burmistrza czy prezydenta w następnym starciu. Miałaby ona czas na przygotowanie się do tej roli poprzez stały kontakt z urzędem, dostęp do informacji, obserwację prac samorządu.

Orędownik gminny miałby identyczny dostęp do informacji i dokumentów gminnych, jaki jest udziałem włodarza gminy – dostęp, który niekoniecznie mają radni, którego zaś niewątpliwie brakuje kandydatom startującym w wyborach bez wcześniejszego umocowania w gminnych strukturach władzy.

Orędownik miałby również taki sam dostęp do środków i działań związanych z promocją gminy, jaki jest udziałem wójta, w takich sytuacjach jak np. podpisywanie zaproszeń, obecność na plakatach zachęcających do udziału w imprezach gminnych czy wreszcie wyróżniona pozycja w trakcie uroczystości (np. dożynek). Powołanie takiej osoby nie rozwiązywałoby oczywiście wszystkich problemów wynikających z przewagi włodarza w kolejnych wyborach, ale jednak równoważyłoby ją na szeregu pól, które w tej chwili przechylają szalę na rzecz włodarzy.

Wprowadzenie takiej instytucji byłoby wyzwaniem dla obecnej kultury politycznej, w szczególności w partiach politycznych. Niemniej jednak mogłoby być elementem

budującym umiejętność zdrowej rywalizacji, długotrwałego przygotowywania się do zajmowanych stanowisk, a jednocześnie nie przesądzałoby o jej wyniku. Wydaje się, że taki zorganizowany, ustrukturyzowany konflikt w gminach byłby czymś, co mogłoby poprawić ich działanie i na pewno zapobiegałoby nadmiernej stabilizacji oraz hermetyzacji lokalnych obozów władzy.

#### **IV. Podsumowanie**

Obydwa proponowane rozwiązania – zmiana systemu wyborczego w gminach oraz powołanie instytucji orędownika gminnego – uzupełniają się wzajemnie. Obydwa na nowo regulują zasady lokalnej rywalizacji politycznej. W obu przypadkach cel jest taki sam – zwiększenie konkurencyjności w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Każde z tych rozwiązań przynosić będzie skutki w gminach, niezależnie od ich charakteru. Niemniej jednak każde z nich jest w pierwszej kolejności odpowiedzią na bolączki innego rodzaju gmin. W gminach wiejskich, gdzie niejednokrotnie problemem jest wyłonienie jakiegokolwiek konkurenta dla urzędującego włodarza, powołanie orędownika gminnego będzie ważniejszą zmianą. W miastach, gdzie konkurencja jest z reguły liczniejsza, lecz wcale przez to nie zagraża inkumbentowi bardziej, większe znaczenie powinno mieć referendum towarzyszące wyborom, w których startuje urzędujący burmistrz czy prezydent. Wyraźniejsza strukturalizacja politycznego sporu na linii rządzący-opozycja nie przekreśla możliwości rozwiązywania szeregu lokalnych problemów na drodze szerokiego kompromisu czy wyłączenia wybranych obszarów z rywalizacji wyborczej. Jest jednak odpowiedzią na problemy, jakie stwarza nadmierne rozszerzenie takich wyjątkowych procedur i wykorzystywanie ich do utrwalania pozycji rządzących. Antypolityczne resentymenty i patologie towarzyszące niejednokrotnie walce o władzę, nie powinny tworzyć złudzeń na temat samorządu. Lokalne wybory są polityką w czystej postaci, z wszystkimi tego konsekwencjami. Najważniejszą z nich jest uzależnienie ostatecznego wyniku głosowania od szeregu pozornie drugorzędnych rozstrzygnięć, lecz w praktyce nadających ton życiu wspólnoty. Ponieważ pojawiły się tu także tony niepokojące, instytucjonalne ramy samorządu wymagają przemyślenia.

## **CZ. 2. SPERSONALIZOWANA ORDYNACJA PROPORCJONALNA**

### **I. Streszczenie**

Proponowana ordynacja, służąca wyłanianiu sejmików, rad powiatów oraz miast na prawach powiatu, jest wariantem spersonalizowanej ordynacji proporcjonalnej, stosowanej w Niemczech, Nowej Zelandii i Szkocji, wykorzystującym również doświadczenia systemu wyborczego Słowenii. Ordynacja ta łączy pozytywne cechy wynikające ze stosowania małych okręgów wyborczych i prostej formuły głosowania z tymi, które przemawiają za proporcjonalnością wyborów. Może być tym samym wspólną płaszczyzną dla licznych w Polsce zwolenników ordynacji opartej na większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych (FPTP) oraz tych, którzy są przywiązani do obecnych rozwiązań. Ordynacja taka, choć nie pozbawiona wad, ma ich jednak mniej niż rozwiązania zwykle przedstawiane jako jedyne alternatywy – ordynacja proporcjonalna w okręgach wielomandatowych z pojedynczym nieprzechodnim głosem preferencyjnym (obecnie stosowaną) oraz system większości względnej w JOW.

W proponowanej ordynacji każde województwo, powiat czy miasto jest podzielone na okręgi wyborcze w liczbie większej niż 1/2 liczby mandatów, lecz nie większej niż 3/5 liczby mandatów. Partie zgłaszają po jednym kandydacie w każdym z okręgów wyborczych. Mandat otrzymuje każdy z kandydatów, który zdobędzie największą liczbę głosów w danym okręgu, tak jak w systemie FPTP – ordynacji większościowej w okręgach jednomandatowych. Pozostałe mandaty rozdzielane są między partie w zależności od sumy głosów zdobytych przez ich kandydatów w całym województwie/powiecie/mieście. Mandaty dzielone są między partie proporcjonalnie, przy czym mandaty zdobyte bezpośrednio w okręgach odejmowane są od mandatów należnych w skali całego województwa/powiatu/miasta. Mandaty należne danej partii na podstawie głosów zdobytych w skali województwa/powiatu otrzymują kandydaci tej partii w poszczególnych okręgach, w zależności od liczby zdobytych głosów. Nie ma zatem list partyjnych w jakiegokolwiek formie. Przy podziale mandatów w skali województwa, powiatu bądź miasta, może być stosowana „ premia integracyjna”, przeciwdziałająca taktycznym rozłamom w partiach i odtwarzająca mechanizmy obecne w dotychczasowej ordynacji.

Proponowana ordynacja odpowiada szeregowi wyobrażeń i nawyków, podzielanych przez polskiego wyborcę oraz polskie partie polityczne – wyobrażeń i nawyków, które można odczytać na podstawie szczegółowych analiz dotychczasowej praktyki wyborów sejmikowych, powiatowych i miejskich. Z tego też powodu może zostać zaakceptowana przez wszystkie siły polityczne, co daje realne nadzieje na jej wejście w życie. Jednocześnie jest ona znacznie prostsza dla wyborcy od obecnej ordynacji. W odróżnieniu od niej ma także zdrowe konsekwencje, jeśli oceniać ją pod kątem generowanych interesów i strategii politycznych. Pozwala także zaspokoić oczekiwania takich zwolenników reformy, którzy popierają poszczególne rozwiązania ze względu na stojące za nimi postulaty ideowe – na przykład formalną równość biernego prawa wyborczego bądź nadzieję na ograniczenie władzy central partii politycznych – bez uwzględniania ich realnych empirycznych efektów. Zmiana ta jest także próbą odpowiedzi na kryzys polityczny wywołany przebiegiem i rezultatem wyborów samorządowych z 2014 r.

## II. Diagnoza sytuacji

Obecna ordynacja wyborcza stosowana w wyborach do sejmików, rad powiatów i miast na prawach powiatu jest przeniesieniem na niższe poziomy ordynacji sejmowej. Liczebność sejmików i rad jest istotnie mniejsza niż liczebność sejmu, jeśli wziąć pod uwagę wielkość każdego województwa, powiatu czy miasta z osobna. Dlatego też, w warunkach złożonej struktury terytorialnej województw, okręgi wyborcze są mniejsze niż w przypadku wyborów sejmowych. Przeciętny okręg wyborczy do sejmiku stanowi siedem mandatów, do rad powiatów i miast pięć. Siedem mandatów, w przypadku systemu, który waha się pomiędzy czterema a sześcioma liczącymi się partiami, oznacza pewną skończoną liczbę wzorów, według których partie dzielą się mandatami w okręgu. Jeśli przyjąć modelowy podział wielkości partii przy średnio pięciu partiach, to podział mandatów w 7-mandatowym okręgu może przyjąć postać 3-1-1-1-1 albo 2-2-1-1-1. Oznacza to, że w każdym z tych wypadków, około połowa mandatów trafia do tylko jednego kandydata z poszczególnych list. Jednocześnie zdecydowana mniejszość radnych to kandydaci, którzy nie startowali z pierwszego miejsca na liście. Zjawisko to jest jeszcze głębsze w przypadku okręgów pięciomandatowych, stosowanych w powiatach i miastach. Tworzy to dwa problemy – pierwszy z nich to problem rywalizacji w obrębie listy, a drugi to kwestia rywalizacji terytorialnej.

Problem rywalizacji w obrębie listy przedstawia się następująco: jeśli w około połowie przypadków, walka toczy się o jeden mandat na liście w okręgu, to w walce tej uprzywilejowany jest kandydat startujący z pierwszego miejsca. Wszystkie badania dotyczące funkcjonowania głosu preferencyjnego wskazują na to, że pierwszy kandydat otrzymuje dodatkowe poparcie, dające mu wyraźną przewagę względem kandydatów z dalszych miejsc, niezależnie od jego innych charakterystyk. Oznacza to, że walka wyborcza w obrębie listy koncentruje się na pierwszym kandydacie – wszyscy pozostali mają świadomość, że jest on ich głównym przeciwnikiem. Jednocześnie prawdopodobieństwo straty mandatu kosztem innej partii jest znacząco mniejsze, niż prawdopodobieństwo utraty mandatu w wyniku walki wewnątrzpartyjnej. System ten prowadzi zatem do prymatu rywalizacji w obrębie listy w przeciwieństwie do rywalizacji pomiędzy listami. Przez to aktywność ogniskuje się na tym polu, a kluczowym punktem takiego ogniskowania jest rywalizacja terytorialna. Niezależnie jednak od tej formy rywalizacji, w efekcie powstaje specyficzny mechanizm integracji przez konflikt. Kierownictwu partii wydaje się, że panuje nad tym, kto zostanie radnym, zaś



kandydatom wydaje się, że nie do końca tak jest – mają nadzieję, że przełamią ustalenia partyjne i pokonają kandydata numer jeden czy numer dwa (jeśli stratuja z dalszych miejsc przy zdobyciu dwóch mandatów). Z jednej strony sprawia to, że partie nie rozpadają się aż tak bardzo, jak można by wnosić na podstawie tego, jak działają ich wewnętrzne struktury i jak wyraźnie nie radzą sobie z regulacją wewnętrznych konfliktów. Z drugiej zaś strony, poziom integracji jest w nich minimalny – jest to integracja „ringu boksterskiego”. Z tyłu otaczają ich liny i mają nadzieję, że nie wypadną, ale tak naprawdę walka toczy się w obrębie ringu i to, co dzieje się w innych miejscach, nie jest w zasadzie tak istotne. Ten mechanizm prowadzi do spaczenia relacji pomiędzy wyborcą a kandydatem, ponieważ kluczowym elementem tej relacji – z punktu widzenia pozostałych kandydatów – jest przekonywanie, aby nie głosować na kandydata numer jeden, tylko na innego. Z kolei dla pierwszego na liście rywalizacja taka nie jest niczym złym, tak długo, jak długo kandydaci z pozostałych miejsc mają podobną moc odbierania „jedynce” głosów i ulegają one rozproszeniu. Dodatkowo, cały system napędzany jest przez naganiaczy, wystawianych przez partię w kolosalnym nadmiarze, po to, aby wygrywać lokalne tożsamości i grupy sąsiedzkie do pozyskiwania poparcia.

Wiąże się z tym drugi aspekt problemu – rywalizacja wewnętrzna w obrębie listy opiera się na podziałach terytorialnych. Z jednej strony system obiecuje wyborcom radnych, którzy będą reprezentantami ich społeczności, tyle tylko, że nie jest w stanie tej obietnicy spełnić. Jeżeli w 7-mandatowym okręgu pięć liczących się list wystawia 70 kandydatów, oznacza to, że 63 z nich nie zdobędzie miejsca w sejmiku. W związku z tym, przytłaczająca większość nici sympatii i porozumienia oraz obietnice więzi między wyborcami a ich kandydatem, które zostały zawiązane w trakcie kampanii wyborczej, zostają następnie zerwane przez wynik wyborczy – kandydat przegrywa i nie może ich zrealizować.

Typowy okręg wyborczy w wyborach do sejmiku obejmuje 5 powiatów, zaś wybieranych jest w nim 7 radnych. Nie oznacza to jednak, że każdy z powiatów ma w sejmiku swojego radnego. W takim okręgu w podziale mandatów biorą udział 3 lub 4 partie. Powoduje to, że liczba mandatów przypadających jednej partii waha się od 1 do 3. W obrębie każdej z partii toczy się zatem rywalizacja pomiędzy kandydatami z poszczególnych powiatów o to, który z nich zdobędzie mandat. Rywalizacja ta toczy się na dwóch etapach – przy układaniu list wyborczych oraz w trakcie kampanii. Ma ona zasadnicze znaczenie dla ostatecznych szans wyborczych indywidualnych kandydatów.

Spomiędzy 561 radnych sejmików, którzy zdobyli mandat w wyborach z 2010 r., 316 startowało z pierwszego miejsca na liście. To stanowi 56 proc. wszystkich radnych, czyli prawie dwukrotnie więcej, niż w przypadku posłów do Sejmu. Kolejnych 126 radnych (22 proc.) to kandydaci z miejsc 2-5, które były w przypadku danej partii miejscami mandatowymi. Pod tym terminem należy rozumieć miejsca na liście, odpowiadające liczbie mandatów, zdobytych przez daną listę w danym okręgu. Pozostałe 119 mandatów (21 proc.) zostało zdobyte przez kandydatów z dalszych miejsc – miejsc niemandatowych. Z tego wynika, że mandaty zdobyło 79 proc. kandydatów z miejsc mandatowych. Jest to procent podobny do tego, który można zaobserwować w przypadku wyborów sejmowych. Oznacza to także, że spośród kandydatów z miejsc niemandatowych mandat zdobywa jeden na 66. Liczba przypadków zdobycia mandatu na 100 kandydatów z miejsca mandatowego jest prawie pięćdziesięciokrotnie większa, niż liczba takich przypadków na 100 kandydatów z miejsca niemandatowego.

Praktycznym efektem takiego mechanizmu jest racjonalność zachowań kandydatów, dążących do zajęcia mandatowego miejsca, postrzeganego jako klucz do sukcesu w wyborach. Z drugiej strony, zajęcie takiego miejsca nie jest żadną gwarancją zdobycia mandatu. Dlatego też kandydaci z dalszych miejsc podejmują próby prześcignięcia kandydatów z miejsc mandatowych i nie są tu skazani na porażkę. Takie próby podejmowane są przede wszystkim w oparciu o tożsamość lokalną – poparcie wyborców danej partii z danego powiatu, którzy zamiast głosować na lidera listy, będą głosować na „swojego” kandydata. W ten sposób dochodzi do „turnieju miast” – mechanizmu wewnętrznej rywalizacji toczony na każdej z list z osobna. Ten mechanizm prowadzi do poważnych zaburzeń terytorialnej reprezentacji. Przykładem jest sytuacja w okręgu 1 w województwie wielkopolskim w wyborach w 2006 r. (tabela 2).

lista	miejsce	radny	chodzieski	czarnkowsko-trzcianecki	międzychodzki	obornicki	pilski	szamotulski	wągrowiecki	złotowski
PSL	1	Lewandowski Józef	2%	6%	1%	4%	55%	7%	9%	17%
PiS	1	Porzucek Marcin	3%	11%	4%	6%	39%	13%	9%	14%
PiS	4	Chmielewska Agnieszka	4%	28%	5%	6%	23%	10%	7%	18%
PO	1	Poszwa Sławomir	3%	10%	4%	3%	56%	7%	8%	9%
PO	4	Waśko Piotr	1%	68%	1%	1%	21%	4%	2%	2%
LiD	1	Hromiak Bogumiła	3%	13%	2%	3%	60%	4%	5%	10%
LiD	2	Ajchler Zbigniew	1%	16%	25%	3%	7%	44%	2%	2%
udział w oddanych głosach			9%	15%	6%	10%	23%	14%	12%	12%
reprezentacja powiatu w sejmiku			27%	120%	128%	39%	166%	110%	50%	77%

**Tabela 2. Źródła poparcia dla radnych w okręgu nr 1 województwa wielkopolskiego w wyborach w 2006 r. w rozbiciu na powiaty**

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.*

W okręgu nr 1 województwa wielkopolskiego wybieranych jest 7 radnych. Okręg ten obejmuje 8 powiatów, w tym powiat pilski z największym miastem okręgu – Piłą. W tabeli 2 przedstawiono rozkład głosów oddanych na radnych w rozbiciu na powiaty. W każdym wierszu scharakteryzowano jednego radnego i pokazano, jaki procent głosów zdobył on w poszczególnych powiatach. Jasnoszarym kolorem wyróżniono przypadki, gdy dany radny zawdzięcza danemu powiatowi 25-50 proc. głosów. Ciemnoszarym – przypadki, gdy dany radny zdobył w danym powiecie ponad 50 proc. głosów.

Jak widać, wszyscy liderzy list mają swój „matecznik” w powiecie z największym miastem okręgu – Piłą. To zaś oznacza, że dla 4 z 7 radnych głównym obszarem odniesienia jest właśnie ten powiat. Natomiast powiatom chodzieskiemu, obornickiemu i wągrowickiemu, choć oddano w nich prawie jedną trzecią głosów z okręgu, co powinno przełożyć się na kluczowe znaczenie dla co najmniej dwóch radnych, żaden z radnych nie zawdzięcza łącznie więcej niż 15 proc. swoich głosów. W sumie reprezentacja tych powiatów w sejmiku, mierzona znaczeniem głosów oddanych w tych powiatach na wybranych radnych, wynosi 27 proc. teoretycznej reprezentacji w przypadku powiatu chodzieskiego, 39 proc. – obornickiego i 50 proc. – wągrowieckiego. W tym czasie powiat pilski ma reprezentację 166 proc., zaś powiat czarnkowsko-trzcianecki – 120 proc.

Tak znaczące zróżnicowanie w reprezentacji w sejmiku można wyjaśnić tym, że każdy z powiatów (ewentualnie para sąsiadujących powiatów) głosuje na „swojego” kandydata na każdej liście. Na miejscu pierwszym na wszystkich listach znaleźli się kandydaci z powiatu pilskiego, natomiast o pozostałe trzy mandaty, na listach PO, PiS i LiD, odbyła się rywalizacja pomiędzy kandydatami pozostałych powiatów. Zarówno na liście PO, jak i na liście PiS rywalizację taką wygrali kandydaci drugiego co do wielkości powiatu okręgu – powiatu czarnkowsko-trzcianeckiego. Choć w obu przypadkach startowali oni z miejsca czwartego, które nie było miejscem mandatowym, pokonali umieszczonych wyżej kandydatów z mniejszych powiatów. Zdobywca drugiego mandatu na liście LiD, Zbigniew Ajchler, swój wybór zawdzięcza w pierwszej kolejności powiatowi szamotulskiemu, w istotnej części także sąsiadującemu, najmniejszemu w okręgu, powiatowi międzychodzkiemu.

Generalnie, te powiaty, które zapewniły „swoim” kandydatom zwycięstwo w wewnętrznej rywalizacji, są reprezentowane w sejmiku. Natomiast te, których kandydaci przegrali, są poza obszarem zainteresowania wybranych radnych. W kolejnych wyborach – co najbardziej racjonalne – wybrani kandydaci będą się starali umacniać w swoich niszach. Mogą być pewni, że pozostałe powiaty znów wystawią przeciw nim „swoich” kandydatów, którzy będą dla nich największym zagrożeniem, jeśli idzie o szansę na stratę mandatu.

Ponieważ „turniej miast” toczy się na każdej liście z osobna w bardzo podobny sposób, powstaje wspomniana dysproporcja pomiędzy powiatami. Powiat pilski ma 4 „swoich” radnych, ponieważ zdobył mandat na każdej z czterech list. Jest tak pomimo faktu, że stanowi on mniej niż 1/4 populacji okręgu. Powiat czarnkowsko-trzcianecki ma 2 mandaty, zdobyte na dwóch listach o największym poparciu. Powiaty szamotulski i międzychodzki mają jednego radnego wspólnego. Natomiast powiaty chodzieski, obornicki, wągrowiecki i złotowski nie mają nikogo, kto zawdzięczałby im choćby 1/5 głosów – w przypadku powiatu chodzieskiego, nawet 1/20.

Nie oznacza to bynajmniej, że powiaty te miały po prostu słabszych kandydatów. Lokalni kandydaci w tych powiatach zdobywali kilkakrotnie więcej głosów od tych, którzy zostali ostatecznie radnymi – w powiatach chodzieskim i obornickim najlepszy kandydat zdobył siedmiokrotnie więcej głosów od najlepszego z wybranych radnych, zaś w powiecie wągrowieckim – czterokrotnie. Jednak ze względu na relatywną wielkość, nawet najsilniejsi

kandydaci lokalni z tych powiatów przegrywają z kandydatami z powiatów większych na każdej z list.

Sytuacja modelowa wygląda tak, że przy średnio 7 mandatach w okręgu, przypadających na 5 powiatów i 4 partie, największy powiat zdobywa 4 mandaty, drugi co do wielkości – 2, trzeci jeden, zaś kandydaci z dwóch pozostałych powiatów przegrywają wewnętrzną rywalizację na każdej z list.

Obecny system prowadzi do sytuacji, gdy większość głosujących w sejmikach nie oddaje głosu na żadnego z wybranych radnych – w województwie małopolskim na wybranych radnych padło jedynie 30 proc. głosów oddanych w wyborach do sejmiku. To wiąże się również ze zniechęceniem wyborców – w powiatach ziemskich około 15 proc. głosujących w wyborach do sejmików oddaje nieważne głosy.

Radni wybrani w takim systemie są z natury rzeczy skoncentrowani na maksymalizacji korzyści dla swojej wyborczej bazy, która jednak jest tylko częścią województwa czy powiatu. Tym samym podważana jest sama idea samorządności. Są też oni osobiście niezainteresowani, by na listach wyborczych znaleźli się możliwie najlepsi kandydaci ze wszystkich powiatów. Ich osobisty sukces jest – w pewnym zakresie – uzależniony od czegoś wręcz przeciwnego. Nawet, jeśli na listy trafi wartościowy kandydat z dotąd niereprezentowanego powiatu, wpływowi radni są zainteresowani możliwie najsilniejszym ograniczeniem jego wyborczej niszy – najczęściej ma to postać umieszczenia na liście kandydata z drugiej co do znaczenia miejscowości danego powiatu. Tym samym kluczowa rywalizacja odbywa się w trójkącie: lider listy – dwóch kandydatów lokalnych. Jeśli żaden z dwóch kandydatów lokalnych nie uzyska wyraźnej przewagi, zwycięzcą okazuje się kandydat z sąsiedniego powiatu, który nie miał takiej politycznej konkurencji we własnej niszy. Taka sytuacja prowadzi do patologizacji relacji wewnątrz partii politycznych. W relacji dziennikarzy mediów lokalnych, ich najczęstsze kontakty z kandydatami w wyborach samorządowych sprowadzają się do wysłuchiwanie donosów na kolegów z tej samej listy. Również jedyne przypadki zrywania plakatów wyborczych, odnotowywane w mediach, dotyczą rywalizacji wewnątrz listy. Z matematycznego punktu widzenia ma ona bowiem zdecydowanie większe znaczenie dla ostatecznego sukcesu kandydata.

Dodatkowo pojawia się tutaj silna bariera percepcyjna i organizacyjna, która uwidoczniła się w ubiegłych latach i znalazła kulminację w wyborach z 2014 r. Jeżeli poza pięcioma liczącymi się ugrupowaniami, występują jeszcze trzy ugrupowania marginalne, które również próbują wygrać wybory – co stanowi pewną normę w demokracji – to w przeciętnym okręgu wyborczym do sejmiku startuje ponad setka kandydatów. Wybór spośród stu kandydatów stanowi poważne wyzwanie dla percepcji człowieka i jest istotnym ograniczeniem, jeśli chodzi o system głosowania. W pierwszej serii wyborów oznaczało to, że wyborca otrzymuje wielką płachtę, na której znajduje się około stu nazwisk, pogrupowanych po średnio 14 na różnych listach. Przytłaczająca większość tych kandydatów nie jest znana wyborcy – racjonalność konieczności dokonywania takich wyborów jest mocno wątpliwa. Pierwszym problemem technicznym jest kwestia wyszukania kandydatów potencjalnie znanych wyborcy, na przykład pochodzących z tej samej miejscowości, spośród stu umieszczonych na liście osób. Realnie rzecz biorąc, wedle badań, wybór w takich głosowaniach sprowadza się do około 1/10 spośród kandydatów, którzy w ogóle są brani pod uwagę. Są to kandydaci numer jeden z kluczowych list oraz pierwsi od góry kandydaci z własnego powiatu, czy z własnej jednostki z tych samych list. Przytłaczająca większość głosów, oddawanych z perspektywy gminy, koncentruje się na takiej dziesiątce kandydatów – pozostałych 90 kandydatów otrzymuje poparcie marginalne, albo rozproszone w sposób całkowicie nieracjonalny.

Umieszczenie około stu kandydatów na liście w wyraźny sposób kontrastuje z głosowaniem w wyborach gminnych – zwłaszcza w wypadku gmin stosujących JOW. Zarówno w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów jak i w wyborach rad mniejszych gmin, wyborca otrzymuje jedną, niedużą kartkę, a liczba kandydatów nie przekracza dziesięciu – ponadto, większość z nich jest mu osobiście znana. W momencie, w którym otrzymuje on listę stu kandydatów, w przytłaczającej większości mu nieznanych, jak pokazują szczegółowe badania, 1/4 wyborców (niegłosujących w przeprowadzanych według tej samej metody wyborach sejmowych) w wyborach w latach 2002-2010 oddawała puste karty. Na rezygnację z oddania głosu miał wpływ brak zainteresowania wyborami do sejmiku, ale wydaje się, że był on pogłębiany przez jakościową różnicę w sposobie oddawania głosu.

Problem wielkiej płachty został zmieniony na innego rodzaju problem w wyborach z 2014 r., kiedy to na skutek uchwalenia kodeksu wyborczego oraz w szczególności wprowadzenia do niego nakładek Braila, karty do głosowania nie mogły mieć już postaci

wielkiej płachty, a zostały sprowadzone do formatu A4. Oznaczało to, że każda lista została wydrukowana na oddzielnej kartce – doprowadziło to do występowania dwóch nowych rodzajów patologii, które przyczyniły się do poważnego kryzysu politycznego. Pierwszy rodzaj patologii jest taki, że część wyborców, przenosząc wzór głosowania z wyborów w małych gminach, stawiała krzyżyk na każdej stronie w książeczce. Wiara w to, że instrukcje i filmiki, które pokazują sposób głosowania przełamują nawyki i logikę wcześniejszych doświadczeń okazała się płonna. Nawet, jeśli przytłaczająca większość wyborców rozpoznawała różnicę między metodami głosowania w książeczce i na kartce, to jednak liczba tych, których problem ten najwyraźniej przerósł, była bardzo znaczącym faktem politycznym. Z drugiej strony, taki sposób organizacji karty do głosowania doprowadził do jakościowo większego znaczenia kolejności, która zostaje przyznana komitetom przez Państwową Komisję Wyborczą na drodze losowania. Część wyborców najwyraźniej postawiła krzyżyk tylko na pierwszej stronie i zrezygnowała ze stawiania krzyżyka dalej. Tym samym oddawała głos na partię, która wylosowała numer jeden dla swojego komitetu wyborczego. Prowadziło to do jakościowego skoku poparcia dla tego ugrupowania, który to skok nie znajdował potwierdzenia w deklaracjach ideowych, wyrażających się w badaniu *exit poll*. Sytuacja, gdy losowanie numeru komitetu przez Państwową Komisję Wyborczą ma istotny wpływ na wynik głosowania, w jednoznaczny sposób podważa standardy demokratyczne.

Tak naprawdę z sytuacji tej nie ma prostego wyjścia, gdyż stosowana w innych krajach rotacyjna kolejność w różnych częściach okręgu wyborczego tworzy kolosalne problemy logistyczne. Patrząc na liczbę protestów, związanych z brakiem kart albo dublowaniem kart z listami poszczególnych partii, które pojawiły się w wyborach z 2014 r. widać, że karty wyborcze w formie książeczki, w tak skomplikowanych wyborach jak wybory samorządowe, prowadzą do znaczącej liczby pomyłek organizacyjnych. Podważa to wiarygodność całego systemu wyborczego. Warto zwrócić też uwagę, że obliczanie wyniku wyborczego, w sytuacji konieczności sumowania głosów oddanych na stu kandydatów jest znaczeni bardziej skomplikowane, niż obliczanie wyniku głosowania, w sytuacji zliczania głosów oddanych na kandydatów siedmiu.

### III. Propozycje założeń do ustawy/ ustaw

Działanie proponowanej ordynacji najprościej prześledzić na przykładzie – posłuży za niego województwo świętokrzyskie. Województwo to, którego sejmik liczy 30 radnych, zostałyby podzielone na 16 okręgów. Największa część z nich to pojedyncze powiaty (konecki, skarżyski, starachowicki, sandomierski, staszowski, buski i jędrzejowski). Od tej reguły miałyby miejsce następujące odstępstwa:

- powiaty kazimierski i pińczowski stanowią jeden okręg;
- trzy gminy powiatu ostrowieckiego, który jest zbyt duży na jeden okręg, zostają połączone z powiatem opatowskim, który jest zbyt mały na jeden okręg;
- z tego samego powodu do powiatu włoszczowskiego dołączone zostałyby dwie gminy powiatu kieleckiego;
- pozostała część powiatu kieleckiego zostałaby podzielona na dwa okręgi;
- miasto Kielce zostałyby podzielone na trzy okręgi.

Na podstawie takich zmian przeprowadzono symulację podziału mandatów w wyborach z 2010 r. W województwie świętokrzyskim oznacza to poparcie dla PSL wynoszące 33 proc., dla PiS – 21 proc., PO – 16 proc., SLD – 14 proc. i lokalnej listy Porozumienia Samorządowego – 10 proc. W przypadku podziału mandatów w skali województwa oznacza to 12 mandatów dla PSL, 7 dla PiS, 5 dla PO, 4 mandaty dla SLD i 2 dla Porozumienia Samorządowego.

Równolegle odbywa się ustalenie zwycięzców w poszczególnych okręgach. Wyniki w okręgach przedstawiono w tabeli 3 (bez szczegółowego podziału powiatu kieleckiego i Kielc). PSL wygrywa w ośmiu okręgach, PiS w czterech a PO w trzech. SLD nie wygrało w żadnym z okręgów. Wyniki te zaznaczono w tabeli ciemnoszarym tłem.

16 mandatów zdobytych bezpośrednio w okręgach odliczane jest od mandatów należnych poszczególnym partiom. Pozostałe 14 mandatów rozdzielanych jest więc w sposób następujący – SLD dostają po 4 mandaty, PiS i PSL po 3 mandaty, PO i PS po 2 mandaty. Tym samym łączna liczba mandatów zdobywanych przez każdą z partii jest zgodna z wyliczeniem dla całego województwa. Mandaty wyrównawcze przyznawana są okręgom, w których kandydaci danej partii nie wygrali, ale zdobyli najwyższy procent głosów. Przypadki takie zaznaczono jasnoszarym tłem.



W każdym z okręgów wybrany zostałby przynajmniej jeden radny. W 5 okręgach wybranych byłoby po dwóch radnych. W trzech okręgach byłoby to trzech radnych, natomiast w jednym – czterech. Procent głosów oddanych na radnych wynosiły w takim systemie 55 proc., w porównaniu do 41 proc. zdobytych przez rzeczywiście wybranych radnych tego sejmiku w 2010 r.

Dzięki takiemu systemowi zdecydowanie więcej kandydatów jest indywidualnie zmotywowanych do wysiłku – kontaktu z wyborcami. Poza pojedynczymi przypadkami, przegranym kandydatom brakuje do zdobycie mandatu nie więcej niż 10 proc. poparcia. Jest to taki zakres zmiany, który na poziomie powiatu jest możliwy, czy wręcz prawdopodobny. Stąd też w kolejnych wyborach, w przytłaczającej części okręgów, nawet najbardziej racjonalni kandydaci mogą realistycznie liczyć na to, że ich osobisty wysiłek da im sukces w wyborach.

	PO	PiS	PSL	SLD	PS
konecki	12%	30%	15%	20%	17%
skarżyski	26%	29%	18%	12%	7%
starachowicki	20%	26%	24%	19%	3%
ostrowiecki	21,5%	21,7%	18%	20%	11%
opatowski	13%	12%	54%	9%	5%
sandomierski	15%	23%	35%	11%	8%
staszowski	10%	20%	41%	19%	2%
buski	13%	9%	63%	5%	4%
kazimierski i pińczowski	12%	11%	50%	15%	4%
jędrzejowski	12%	19%	48%	8%	4%
włoszczowski	5%	18%	36%	11%	20%
kielecki	14%	20%	36%	12%	9%
kielecki	14%	20%	36%	12%	9%
Kielce	22,0%	21,8%	15%	16%	20,1%
Kielce	22,0%	21,8%	15%	16%	20,1%
Kielce	22,0%	21,8%	15%	16%	20,1%
sejmik	16%	21%	33%	14%	10%
mandaty	5	7	12	4	2

**Tabela 3. Symulacja wyników wyborów w województwie świętokrzyskim w spersonalizowanej ordynacji proporcjonalnej – na podstawie wyników wyborów z 2010 r.**

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.*

Rywalizacja o mandaty uzupełniające – tocząca się wewnątrz partii – ma charakter równoległego wyścigu, co niewątpliwie jest łagodniejszą formą konfliktu niż bezpośrednia konfrontacja. Każdy z kandydatów zabiega o poparcie dla siebie i swojej partii, starając się odebrać głosy innym partiom, nie zaś innym kandydatom z własnej. Mamy więc do czynienia z całkowitą zgodnością interesu indywidualnego i interesu organizacji jako całości. Jednocześnie, negatywna ocena radnego przez wyborców jest jednoznacznym osłabieniem danej partii, co skłaniać powinno do większej ostrożności w wyborze kandydata w danym okręgu. Słabi kandydaci w innych okręgach są osłabieniem partii i mogą przełożyć się na mniejszą liczbę mandatów do podziału w jej obrębie.

Indywidualni kandydaci mają szanse na zdobycie mandatu nawet w takich okręgach, w których trwale dominuje inna partia. Jest to więc zachowanie najlepszej cechy obecnego systemu.

Każdy głos oddany na daną partię ma znaczenie dla ostatecznego podziału mandatów. Nie ma więc problemu z naturalnym progiem wyborczym, który występuje obecnie – teraz w wielu wypadkach nawet poparcie ponad 10 proc. wyborców nie daje mandatu w okręgu i głosy oddane na taką listę są bez znaczenia dla ostatecznego podziału mandatów.

Głosowanie odbywa się z wykorzystaniem pojedynczej karty do głosowania. W najprostszej wersji pokazuje ją rycina 2 (na przykładzie wyborów sejmikowych w Krakowie w 2006 r.).

KARTA DO GŁOSOWANIA			
Wybory Sejmiku Województwa Małopolskiego w okręgu 12 Kraków-Krowodrza, 12.11.2006			
1.	MUSIAŁ Wiesław Polskie Stronnictwo Ludowe	PSL	<input type="radio"/>
2.	WIECZORKOWSKI Jan Liga Polskich Rodzin	LPR	<input type="radio"/>
3.	CIĄĆMA Marianna Krajowa Partia Emerytów i Rencistów	KPEiR	<input type="radio"/>
4.	MALINOWSKA Maria Prawo i Sprawiedliwość	PiS	<input type="radio"/>
5.	GIBAŁA Łukasz Platforma Obywatelska	PO	<input type="radio"/>
6.	KUŹNIAK Brygida Lewica i Demokraci	LiD	<input type="radio"/>
7.	MAZUR Adam Samoobrona RP	SO	<input type="radio"/>
10.	OCHMAN Michał Polska Partia Pracy	PPP	<input type="radio"/>
11.	FRANCZAK Radziław Unia Polityki Realnej	UPR	<input type="radio"/>
12.	TELEJKO Hubert Twój Dobry Wybór	TDW	<input type="radio"/>

**Rycina 2. Przykładowa karta do głosowania w wyborach sejmikowych**

*Źródło: opracowanie własne.*

Udział w proporcjonalnym podziale mandatów ma miejsce tylko w przypadku partii, które zgłosiły kandydatów w każdym z okręgów. Jest to sposób na zabezpieczenie się przed zgłaszaniem przez partie kandydatów fikcyjnie bezpartyjnych, co mogłoby prowadzić do nadużyć, jako że mandaty zdobyte przez takich kandydatów bezpośrednio w okręgu nie odejmują się od mandatów należnych w skali województwa.

Istotnym problemem jest uzupełnienie składu sejmiku lub rady powiatu w przypadku złożenia mandatu lub jego wygaśnięcia. Pierwszym wariantem jest przydzielanie mandatu kolejnemu kandydatowi, zgodnie z podstawową procedurą. W praktyce oznacza to jednak, że mandat ten przypadnie innemu okręgowi. Natomiast w przypadku kandydata, którego komitet nie uczestniczył w ogólnowojejewódzkim, proporcjonalnym podziale mandatów, musiałoby to oznaczać przydzielenie mandatu innemu komitetowi. Alternatywą jest tu rejestracja oficjalnych zastępców kandydatów, którzy obejmowaliby mandat w takim przypadku. Nazwiska takich kandydatów byłyby umieszczane na karcie do głosowania.

Następną możliwością jest wyróżnienie w systemie kandydatów ogólnowojevodzkich (w wyborach rad powiatów – ogólnopowiatowych). W najprostszym wariantcie każda lista, która zgłosiła kandydatów we wszystkich okręgach województwa/powiatu, mogłaby zgłosić oficjalnego kandydata na marszałka województwa/starostę. Takie zgłoszenie nie oznaczałoby oddzielnego głosowania na taką kandydaturę ani tym bardziej obejmowania urzędu w przypadku zdobycia największej liczby głosów w województwie. Byłby to tylko oficjalny lider ugrupowania w wyborach – osoba rozpoznawalna w całym województwie i integrująca aktywność kandydatów lokalnych. W przypadku zwycięstwa kandydat taki musiałby przejść standardową obecną procedurę zgłoszenia i zatwierdzenia przez sejmik.

W przypadku mniejszych ugrupowań kandydat na marszałka byłby osobą zainteresowaną kontaktem z wyborcami w trakcie kadencji także w takich okręgach, w których dana lista nie zdobyła mandatu. Gdyby wprowadzić instytucję takiego kandydata, mógłby on otrzymywać pierwszy mandat uzupełniający, należny danej partii w wyniku proporcjonalnego podziału mandatów.

Możliwe jest rozszerzenie listy oficjalnych kandydatów do zarządu województwa do 5 osób. Istnieje kilka wariantów udziału takich kandydatów w podziale mandatów dla danej partii – może to być przedmiotem dalszych prac, jeśli taka koncepcja będzie brana pod uwagę.

Wygląd karty do głosowania w przypadku zastosowania oficjalnych zastępców radnych oraz kandydatów na marszałków przedstawia rycina 3.

KARTA DO GŁOSOWANIA			
Wybory Sejmiku Województwa Małopolskiego w okręgu 12 Kraków-Krowodrza, 12.11.2006			
1.	<b>MUSIAŁ Wiesław</b> Polskie Stronnictwo Ludowe zastępca: SZYDLAK Zofia	kandydat na marszałka województwa: KOZAK Wojciech	PSL <input type="radio"/>
2.	<b>WIECZORKOWSKI Jan</b> Liga Polskich Rodzin zastępca: SIUTA Barbara	kandydat na marszałka województwa: BOSAK Wojciech	LPR <input type="radio"/>
3.	<b>CIACMA Marianna</b> Krajowa Partia Emerytów i Rencistów zastępca: STERN Dorian	kandydat na marszałka województwa: PROKOP Jerzy	KPEiR <input type="radio"/>
4.	<b>MALINOWSKA Maria</b> Prawo i Sprawiedliwość zastępca: STRUTYŃSKI Łukasz	kandydat na marszałka województwa: NAWARA Marek	PiS <input type="radio"/>
5.	<b>GIBAŁA Łukasz</b> Platforma Obywatelska zastępca: PIETRAS-GOC Bożena	kandydat na marszałka województwa: SEPIOŁ Janusz	PO <input type="radio"/>
6.	<b>KUŹNIAK Brygida</b> Lewica i Demokraci zastępca: NOCUN Romuald	kandydat na marszałka województwa: FILEMONOWICZ Wojciech	LiD <input type="radio"/>
7.	<b>MAZUR Adam</b> Samoobrona RP zastępca: KORZENIOWSKI Emil	kandydat na marszałka województwa: WRÓŃSKI Leszek	SO <input type="radio"/>
10.	<b>OCHMAN Michał</b> Polska Partia Pracy zastępca: WŁOSEK Robert	kandydat na marszałka województwa: BREGIN Mirosław	PPP <input type="radio"/>
11.	<b>FRANCZAK Radziław</b> Unia Polityki Realnej zastępca: IAJTE-PACHOTA Jerzy	kandydat na marszałka województwa: ZÓL TEK Stanisław	UPR <input type="radio"/>
12.	<b>TELEJKO Hubert</b> Twój Dobry Wybór zastępca: MIETŁA Sławomir		TDW <input type="radio"/>

**Rycina 3. Przykładowa karta do głosowania w wyborach sejmikowych z liderami wojewódzkimi i zastępcami kandydatów**

*Źródło: opracowanie własne.*

Jednym z elementów podnoszonych w dyskusji nad zmianą systemu wyborczego jest sprawa biernego prawa wyborczego. Pojawiają się tu liczne głosy, według których konieczność startowania w ramach list wyborczych jest naruszeniem biernego prawa wyborczego i uniemożliwia start pojedynczego kandydata. W szczególności zaś zwiększa władzę centrali partyjnej, która mogąc nie wpuścić kandydata na listę wybiorczą, *de facto* pozbawia go możliwości samodzielnego rywalizowania o mandat. Problem ten jest dyskusyjny, niemniej jednak warto zwrócić uwagę na pewną kwestię. Zgodnie z doświadczeniami krajów stosujących metodę „pierwszy na mecie” – czyli systemu większościowego w okręgach jednomandatowych – start kandydatów niezależnych nie jest istotnym faktem politycznym. Prawdopodobieństwo ich sukcesu nie jest duże i jedynie w nielicznych przypadkach udaje im się zdobyć mandat. Jednakże sama możliwość startu takich osób jest elementem, który ma wpływ na strategię partii przy wyznaczaniu

kandydatów. Gwarantuje ona pozycję radnego-inkumbenta względem władz partyjnych. W przypadku pozbawiania takiego kandydata prawa do startu jako reprezentanta danej partii, która dominuje w danym okręgu, musi się ona liczyć z jego udziałem jako kandydata niezależnego. Nawet jeśli ma on małe szanse na osobisty sukces, to jednocześnie ma duże szanse na pozbawienie partii mandatu i przyczynienie się do wygranej konkurencji. Stąd integracja, polegająca na konieczności wybrania przez partię najlepszego kandydata w danym okręgu, odbywa się pod groźbą startu renegata.

Zachowanie możliwości startu kandydata niezależnego i jego potencjalnego sukcesu bezpośrednio w okręgu oraz powiązanie tego ze spersonalizowanym systemem proporcjonalnym stosowanym w Niemczech – z użyciem wariantu obsadzenia mandatów funkcjonującym w Słowenii – jest rozwiązaniem, które łączy kilka elementów. Po pierwsze, system proporcjonalny sprawia, że w sejmiku jest szansa, a wręcz wysokie prawdopodobieństwo, pojawienia się radnych mniejszych ugrupowań politycznych (w odróżnieniu od metody „pierwszy na mecie”, gdzie mniejsze partie są zagrożone eliminacją poprzez matematykę wyborczą i konieczność zdobycia bardzo wysokiego poparcia w części okręgu). Po drugie, w porównaniu z systemem FPTP nie pojawia się problem podziału województwa na okręgi bezpieczne (w których dana partia, rządząca czy opozycyjna, wygrywa z bardzo dużym prawdopodobieństwem) i okręgi frontowe (gdzie toczy się realna walka o to, kto zdobędzie większość). W przypadku wprowadzenia prostego systemu FPTP w okręgach jednomandatowych istnieje niebezpieczeństwo tworzenia większości w oparciu o sojusze terytorialne. Spersonalizowana ordynacja proporcjonalna sprawia, że każda część województwa jest istotna dla sukcesu wyborczego danej partii i żadna nie może być odpuszczona w ramach tworzenia koalicji terytorialnych. Grozi to bowiem obniżeniem ogólnego wyniku wyborczego. Jednocześnie pozostawiona zostaje szczelina dla kandydatów niezależnych.

Trzeba mieć zatem świadomość, że taki system likwiduje dotychczasową metodę integracji partii politycznej przez konflikt i rywalizację wewnętrzną, ponieważ eliminuje bezpośrednie starcia wewnętrzne między kandydatami. Z drugiej strony, szczelina pozwalająca niezależnym kandydatom zdobywać mandaty wydaje się być wystarczającym straszakiem dla władz partyjnych, który może prowadzić do stworzenia nowej, zdrowszej równowagi pomiędzy centralą partii na poziomie województwa, a jej lokalnymi kandydatami – szeregowymi radnymi w swojej bazie wyborczej. W związku z tym rozwiązanie to sprawia,

że dotychczasowi radni nie muszą czuć się zagrożeni zmianą takiego systemu, co byłoby wysoce racjonalne, przy zmianie obecnego systemu na ordynację większościową na wzór obowiązującej w gminach. Podobny system wydaje się być również adekwatny dla powiatów, gdyż występują tam takie same problemy. Rola rywalizacji terytorialnej pomiędzy poszczególnymi jednostkami tworzącymi powiat jest bardzo istotna. Po drugie, do tej pory praktycznie nie wystąpiła dychotomizacja podziałów politycznych w obrębie powiatu i zwykle obecne są więcej niż dwa ugrupowania polityczne zdobywające mandaty. Stąd wprowadzenie systemu „pierwszy na mecie” może prowadzić albo do skrajnej dysproporcjonalności, albo do nakładania się podziałów politycznych na podziały terytorialne – najpewniej zaś do jednego i drugiego. Dlatego też propozycja zmiany systemu wyborczego na spersonalizowaną ordynację proporcjonalną wydaje się być znacznie bardziej adekwatna dla realiów polskiego życia politycznego i zdrowsza dla relacji w obrębie województwa. Ponadto, jest możliwa do przyprowadzenia zważywszy na interesy polityczne poszczególnych ugrupowań parlamentarnych.

Podział mandatów w skali województwa/powiatu daje także możliwość zastosowania premii integracyjnej, czyli zachowania dziś istniejącego mechanizmu, przeciwdziałającego rozłamom w partiach. Przy podziale mandatów pomiędzy 5 partii w skali jednostki, liczbę uzyskanych przez partię głosów powiększa się o procent liczby głosów, jaki zdobyła dana partia. Jeśli więc PSL zdobyło w 2010 r. w województwie świętokrzyskim 163 354 głosy, co stanowiło 33 proc. oddanych głosów, to do jego wyniku dolicza się 33 proc. zdobytych głosów, czyli liczbę 53 761. Tak obliczony parametr daje zwycięzcy wyborów liczbę mandatów zbliżoną do tej, jaką uzyskalby w warunkach dzisiejszej ordynacji. Szczegóły tak obliczonej nagrody integracyjnej na przykładzie województwa świętokrzyskiego podaje tabela 4.

	głosy	procent poparcia	nagroda integracyjna	głosy efektywne	procent efektywny	procent mandatów w obecnym systemie
PO	78709	16%	12481	91190	16%	20%
PiS	101763	21%	20864	122627	22%	23%
PSL	163354	33%	53761	217115	39%	43%
SLD	68801	14%	9537	78338	14%	10%
PS	47303	10%	4508	51811	9%	3%

**Tabela 4. Mechanizm nagrody integracyjnej w spersonalizowanej ordynacji proporcjonalnej – na podstawie wyników wyborów w 2010 r. w województwie świętokrzyskim**

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.*

W załączniku przedstawiony został hipotetyczny podział mandatów w poszczególnych województwach, umożliwiający porównanie efektów obecnej ordynacji z tymi możliwymi przy spersonalizowanej ordynacji proporcjonalnej.

Proponowany system wymaga zmian wyłącznie w kodeksie wyborczym – choć do takiego systemu zgłaszane są czasem wątpliwości co do jego rzeczywistej proporcjonalności, to polska konstytucja akurat nie stawia żadnych wymogów ordynacji samorządowej. Dlatego też wprowadzenie takiego systemu nie napotyka tu żadnych przeszkód.



#### **IV. Podsumowanie**

Pogodzenie proporcjonalności w odzwierciedleniu opcji politycznych i reprezentacji terytorialnej jest tą cechą, która wyróżnia spersonalizowaną ordynację proporcjonalną. Dzięki proponowanemu rozwiązaniu każda część społeczności województwa będzie miała w sejmiku swojego reprezentanta – osobę, która właśnie tej społeczności zawdzięcza całość otrzymanych głosów. Podobnie będzie wyglądać sytuacja w każdym z powiatów. Jednocześnie mniejsze ugrupowania nie będą zagrożone eliminacją z rad i sejmików tylko z powodu rozproszonego charakteru swojego poparcia. Wyeliminowana zostanie chorobliwa rywalizacja w obrębie listy każdej z partii z osobna – w szczególności taka, która odwołuje się do tożsamości terytorialnych. Partie pozbawione zostaną pokusy wystawiania w wyborach kolosalnego nadmiaru kandydatów-naganiaczy, realnie pozbawionych szans na mandat. Jednocześnie stworzona zostanie możliwość udanego startu kandydatów całkowicie lokalnych. To może uzdrowić sytuację w ogólnopolskich partiach i nakłonić je do szerszego zastosowania demokratycznych procedur przy wyłanianiu kandydatów.

## ZAŁĄCZNIK 1. Podział mandatów w skali województwa na tle podziału mandatów w obecnym systemie

	obecny system					SOP bez premii integracyjnej					SOP z premią integracyjną				
2014	PO	PiS	PSL	SLD	inni	PO	PiS	PSL	SLD	inni	PO	PiS	PSL	SLD	inni
dolnośląskie	16	9	5	2	4	13	9	6	4	4	14	9	6	3	4
kujawsko-pomorskie	14	7	10	2		12	8	9	4		13	7	9	4	
lubelskie	7	13	12	1		7	12	12	2		6	12	13	2	
lubuskie	10	5	8	5	2	8	5	8	5	4	9	5	8	5	3
łódzkie	10	12	10	1		10	10	10	3		10	10	10	3	
małopolskie	14	17	8			13	17	9			13	18	8		
mazowieckie	15	19	16	1		15	17	15	4		14	18	16	3	
opolskie	9	5	8	1	7	9	6	7	3	5	9	5	8	3	5
podkarpackie	5	19	9			5	17	9	2		5	18	8	2	
podlaskie	8	12	9	1		8	11	9	2		7	12	9	2	
pomorskie	17	9	7			15	9	6	3		17	8	6	2	
śląskie	17	16	5	3	4	16	14	7	5	3	17	14	6	5	3
świętokrzyskie	3	8	17	2		4	8	16	2		4	7	17	2	
warmińsko-mazurskie	9	6	14	1		9	6	13	2		9	6	13	2	
wielkopolskie	13	8	12	4	2	11	9	11	5	3	12	8	12	4	3
zachodniopomorskie	12	6	7	4	1	10	6	7	4	3	11	6	7	3	3
razem	179	171	157	28	20	165	164	154	50	22	170	163	156	45	21
2010	PO	PiS	PSL	SLD	inni	PO	PiS	PSL	SLD	inni	PO	PiS	PSL	SLD	inni
dolnośląskie	15	7	1	4	9	12	7	3	5	9	13	7	3	4	9
kujawsko-pomorskie	16	6	5	6		13	7	6	7	0	15	7	5	6	0
lubelskie	9	11	9	4		9	11	9	4	0	9	11	9	4	0
lubuskie	11	5	5	9		11	5	5	9	0	12	5	4	9	0
łódzkie	13	10	7	6		11	10	8	7	0	12	10	7	7	0
małopolskie	17	16	4	2		15	14	4	4	2	16	14	4	3	2
mazowieckie	17	14	13	7		16	14	13	8	0	17	14	13	7	0
opolskie	12	5	2	5	6	10	5	4	5	6	12	5	3	5	5
podkarpackie	7	15	7	4		8	14	7	4	0	7	15	7	4	0
podlaskie	11	11	5	3		10	10	6	4	0	11	10	6	3	0
pomorskie	19	7	3	3	1	17	7	3	4	2	19	6	3	4	1
śląskie	22	11	2	10	3	19	12	4	9	4	21	11	3	9	4
świętokrzyskie	6	7	13	3	1	5	7	11	4	3	5	7	12	4	2
warmińsko-mazurskie	14	5	7	4		12	5	8	5	0	12	5	8	5	0
wielkopolskie	17	6	7	9		14	8	8	9	0	15	7	8	9	0
zachodniopomorskie	16	5	3	6		14	6	4	6	0	15	6	4	5	0
razem	222	141	93	85	20	196	142	103	94	26	211	140	99	88	23

Źródło: opracowanie własne.