

# Wpływ zmian systemu wyborczego na wyniki wyborów do Rady Miasta Bydgoszczy

---

Marcin Jastrzębski

W długoletniej praktyce państw demokratycznych wykształciło się bardzo wiele instytucji regulujących przebieg wyborów na szczeblach lokalnych, parlamentarnych czy elekcje głów państw. Te instytucje tworzą systemy kompleksowo zajmujące się poszczególnymi wyborami. W doktrynie brakuje powszechnie przyjętej definicji takich systemów. Możemy wyróżnić definicje prawne, politologiczne, socjologiczne lub mieszane.

Na potrzeby niniejszego opracowania, mającego zbadać wpływ zmian instytucjonalnych systemu wyborczego na wyniki wyborów do Rady Miasta Bydgoszczy, przyjąłem prawne rozumienie tego terminu. Definicja przedmiotowa systemu wyborczego stwierdza, iż jest to „*zbiór norm prawnych ustanawiających prawo wyborcze obywateli oraz regulujących organizację i tryb przeprowadzenia wyborów, a także wzajemne stosunki między deputowanymi a wyborcami*”<sup>1</sup>.

Systemy te mogą przyjmować bardzo różny kształt i po części wpływać na sam rezultat wyborów. Wynika to z faktu, że nie odkryto jeszcze idealnego systemu wyborczego, dokładnie odwzorowującego preferencje obywateli i przekładającego je na zdobyte mandaty. Stworzenie takiegoż systemu jest po prostu niemożliwe. Poszczególne elementy prawa wyborczego uprzywilejowują różne podmioty startujące w elekcjach. Niektóre „pomagają” ugrupowaniom o małym poparciu, inne wspierają organizacje cieszące się dużą popularnością, a jeszcze inne preferują pojedynczych kandydatów.

---

<sup>1</sup> A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 51. Często także system wyborczy utożsamia się z prawem wyborczym, zob.: Tamże oraz M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002, s. 14. Rozróżnia się też w doktrynie dwa znaczenia tego pojęcia: szersze i węższe. Zob.: B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 183.

Podobnie jest w polskim prawie wyborczym. Na przykładzie wyborów do Rady Miasta Bydgoszczy możemy prześledzić zmiany samorządowej ordynacji wyborczej i ich wpływ na kolejne wyniki elekcji.

Na gruncie powyższych rozważań pojawia się pytanie, jakie elementy systemu wyborczego mogą wpływać na wyniki wyborów? Arkadiusz Żukowski wyróżnia następujące zmienne występujące w poszczególnych typach elekcji:

- wielkość, kształt i granice okręgów wyborczych;
- przeciętny koszt uzyskania jednego mandatu;
- formułę wyborczą<sup>2</sup>.

Wielkość okręgów wyborczych może mieć istotny wpływ na wyniki wyborów. Generalnie, im większa liczba mandatów do zdobycia w okręgu, tym bardziej rosną szanse na ich zdobycie dla ugrupowań o małym poparciu społecznym; im mniejszy okręg wyborczy, tym więcej mandatów mogą zdobyć komitety o dużym poparciu. Zjawisko to wiąże się z tzw. „progiem naturalnym”. Jest to szczególnie istotne zagadnienie przy omawianych niżej proporcjonalnych formułach wyborczych d'Hondta i Sainte-Leaguë. Otóż, tym bardziej zbliżają się one do proporcjonalnego rozdziału mandatów w stosunku do zdobytych głosów przez listę okręgową, im więcej jest do zdobycia mandatów w okręgu.

Kształt i granice okręgu wyborczego powinny być dokonywane z uwzględnieniem dwóch czynników: geograficznego (wielkość terytorium) i demograficznego (ilość wyborców). Częste zmiany granic okręgów wyborczych mogą sugerować pewne manipulacje<sup>3</sup>.

Przeciętny koszt uzyskania jednego mandatu określa wzór matematyczny (tak zwana „threshold formula”):  $Q = V-1/S+P-1$  ( $Q$  oznacza liczbę głosów potrzebnych dla zdobycia mandatu,  $V$  – liczbę głosów ważnie oddanych w okręgu wyborczym,  $S$  – liczbę mandatów przypadających na okręg wyborczy,  $P$  – liczbę komitetów wyborczych biorących udział w wyborach w okręgu wyborczym<sup>4</sup>).

Przeciętny koszt uzyskania mandatu zwany jest także „progiem naturalnym”. Obniża się on, gdy w okręgu jest do zdobycia więcej mandatów (bądź/i gdy zwiększa się ilość startujących w nim komitetów wyborczych). Wzrasta on natomiast przy wzroście liczby ważnie oddanych głosów<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> A. Żukowski, dz. cyt., s. 53. Autor wyróżnia tu jeszcze strukturę głosowania. Nie wymieniam jej, gdyż w polskich wyborach samorządowych cały czas mamy do czynienia z tzw. głosowaniem kategoriowym, w którym wyborca oddaje jeden głos na kandydata.

<sup>3</sup> Może to być np. tzw. „gerrymandering” w dwóch formach: pakowania i pękania elektoratu. Zob.: M. Chmaj, W. Skrzydło, dz. cyt., s. 49; A. Żukowski, dz. cyt., s. 148 - 158.

<sup>4</sup> A. Żukowski, dz. cyt., s. 54.

<sup>5</sup> Tamże.

Kwestią, która rzutuje w największy sposób na wynik wyborów jest ustalenie przez ustawodawcę typu systemu wyborczego. W doktrynie podstawową typologią tychże systemów jest podział na systemy większościowe i proporcjonalne<sup>6</sup>.

W systemach większościowych, chronologicznie wcześniejszych, mandaty w okręgu wyborczym uzyskują tylko zwycięskie ugrupowania lub kandydaci. Zapewnia się tu szanse zdobycia stanowiska tylko kandydatom mającym największe poparcie elektoratu. Obowiązuje też zasada, że „zwycięzca bierze wszystko”, natomiast reszta głosów ulega „zmarowaniu”. Wyróżniamy trzy zasadnicze podtypy systemu większościowego. Są to systemy większości bezwzględnej, względnej i system mieszany<sup>7</sup>. W wyborach samorządowych w Polsce stosowany jest system większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych. Używano go początkowo w gminach do 40 tys. mieszkańców<sup>8</sup>. Ordynacja wyborcza z 1998 roku zmniejszyła liczbę gmin, gdzie radnych wybierano według systemu większościowego w wyniku ustalenia, iż taka formuła wyborcza dotyczy tylko jednostek samorządowych, w których zamieszkuje do 20 tys. obywateli<sup>9</sup>. W systemie większościowym, w jednomandatowych okręgach wyborczych, szanse na zdobycie mandatów mają ugrupowania o dużym poparciu wyborczym<sup>10</sup>. Jednocześnie do zalet systemów większościowych zalicza się w doktrynie:

- możliwość łatwego osiągnięcia większości w organie kolegialnym;
- związanie zdobywcy mandatu z okręgiem wyborczym i ze sprawami lokalnymi – następuje tu „personifikacja” wyborów, głosuje się przede wszystkim na osoby, a nie na ugrupowania, które one reprezentują (wydaje się to szczególnie istotne w wyborach samorządowych);
- podkreślenie odpowiedzialności ugrupowania rządzącego;
- w przypadku opróżnienia mandatu przed upływem kadencji – wyborcy decydują o jego obsadzeniu<sup>11</sup>.

Podstawową wadą systemów większościowych, wymienianą w literaturze, jest fakt, iż bardzo często wyniki wyborów ulegają daleko idącej deformacji. Najbardziej obrazowym tego przykładem jest tzw. „efekt św. Mateusza.” Nazwa ta pochodzi od

---

<sup>6</sup> Istnieją także systemy mieszane większościowo-proporcjonalne. Jednakże w Polsce nie są one stosowane w żadnych wyborach. Zob.: A. Żukowski, dz. cyt., s. 58 - 61.

<sup>7</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, dz. cyt., s. 71 - 72; B. Banaszak, A. Preisner, dz. cyt., s. 183 - 184; A. Żukowski, dz. cyt., s. 54 i n.

<sup>8</sup> Art. 89 *Ordynacji wyborczej do rad gmin z 1990 r.*, (tekst pierwotny: Dz. U. 1990 r., Nr 16, poz. 96; tekst jednolity: Dz. U. 1996 r., Nr 84, poz. 387).

<sup>9</sup> Art. 87 *Ordynacji wyborczej do rad gmin z 1998 r.*, (Dz. U. 1998 r., Nr 95 poz. 602 ze zm.)

<sup>10</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, dz. cyt., s. 73; B. Banaszak, A. Preisner, dz. cyt., s. 187.

<sup>11</sup> Tamże, s. 72.

sentencji z Ewangelii według św. Mateusza (13:12), brzmiącej: „*Bo kto ma, temu będzie dane, i nadmiar mieć będzie; kto zaś nie ma, temu zabiorą również to co ma*”. Efekt ten występuje podczas elekcji większościowych w momencie, gdy ugrupowanie, które zdobywa większość głosów w okręgu otrzymuje nieproporcjonalnie dużą liczbę mandatów mimo istnienia względnej równowagi w poparciu elektoratu dla innych partii występujących w wyborach<sup>12</sup>. Często też zdarza się, iż partia, która nie uzyskała większości głosów w organie przedstawicielskim, posiada większość mandatów, bądź ugrupowanie, które zdobyło w skali kraju najwięcej głosów, nie otrzymuje największej liczby mandatów<sup>13</sup>.

Drugim typem systemów wyborczych są systemy proporcjonalne. Mandaty otrzymują ugrupowania startujące w wyborach proporcjonalnie do liczby otrzymanych głosów. Założeniem takich systemów jest sytuacja, aby procentowi głosów uzyskanych przez partię odpowiadał taki sam procent zdobytych stanowisk wybieralnych. Jednakże w praktyce idealne przełożenie zdobytych głosów na mandaty jest niemożliwe<sup>14</sup>.

Do podstawowych zalet takiego systemu należą:

- zmniejszenie deformacji wyników wyborów, szczególnie w porównaniu z systemem większościowym;
- odzwierciedlenie w organie wybieralnym aktualnego układu sił politycznych;
- ukierunkowanie osób wybranych i ich ugrupowań na potrzeby i interesy ogólne, a nie tylko na wyborców z jednego okręgu;
- konieczność tworzenia rządów koalicyjnych, gdyż zazwyczaj jedno ugrupowanie nie zdobywa w wyborach większości bezwzględnej.

Główną wadą systemu proporcjonalnego jest trudność w wytonieniu stabilnej, większościowej koalicji rządzącej<sup>15</sup>.

Z systemami proporcjonalnymi związane są także różne metody obliczania wyników wyborów, zwane formułami wyborczymi. W Polsce – w wyborach zarówno samorządowych, jak i parlamentarnych – najczęściej stosowano dwie metody: d'Hondta i Sainte-Leaguë. Mechanizm ich działania jest prawie identyczny, jednakże dają one różne wyniki. W systemie d'Hondta liczby głosów ważnych, oddanych na poszczególne listy, dzieli się kolejno przez 1, 2, 3, 4, 5... itd., przez ciąg kolejnych liczb naturalnych, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolej-

---

<sup>12</sup> Tamże, s. 77.

<sup>13</sup> Jest to deformacja słaba (lub inaczej sztuczna większość) oraz deformacja silna. Zob.: A. Żukowski, dz. cyt., s. 121 - 122.

<sup>14</sup> Tamże, s. 123. Za system obliczania wyników wyborów zbliżający się do tego ideału uważana jest w doktrynie, rzadko stosowana, formuła Hare-Niemeyera. Zob.: B. Banaszak, A. Preisner, dz. cyt., s. 187.

<sup>15</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, dz. cyt., s. 60; B. Banaszak, A. Preisner, dz. cyt., s. 187.

no największych liczb, ile jest mandatów do podziału w danym okręgu wyborczym. Każdej liście kandydatów przyznaje się tyle mandatów radnych, ile spośród ustalonego w powyższy sposób szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno najwyższych.

W systemie Sainte-Leaguë sposób obliczania wyników wyborów jest taki sam jak w systemie d'Hondta. Inne są natomiast dzielniki – zamiast kolejnych liczb naturalnych, są to kolejne cyfry nieparzyste: 1, 3, 5, 7...itd. W doktrynie jednoznacznie wskazuje się, że pierwsza z omawianych formuł preferuje ugrupowania o dużym poparciu, podczas gdy druga z nich korzystna jest dla małych komitetów wyborczych<sup>16</sup>. Jednakże w trakcie polskich wyborów samorządowych zasadniczo stosowano zmodyfikowaną metodę Sainte-Leaguë, gdzie pierwszym dzielnikiem zamiast cyfry 1 jest 1,4<sup>17</sup>.

Jedną z najbardziej deformujących wybory proporcjonalne instytucji jest wprowadzenie w wyborach proporcjonalnych tzw. „klauzul zaporowych”. W naszym kraju zostały one zastosowane począwszy od wyborów samorządowych z 1998 roku. Aby uczestniczyć w rozdziale mandatów w okręgu wyborczym, komitety muszą zdobyć określony procent głosów elektoratu<sup>18</sup>.

Po nakreśleniu czynników mogących zmieniać wyniki wyborów, chciałbym zbadać – na przykładzie kolejnych wyborów do Rady Miasta w Bydgoszczy – czy następujące po sobie zmiany ordynacji wyborczych w wyborach samorządowych mogły mieć wpływ na wyniki poszczególnych elekcji.

Reforma samorządowa była jedną z pierwszych, których dokonano po przemianach 1989 roku. Najpierw doszło do zmiany Konstytucji lipcowej z 1952 roku. Wprowadzono rozdział szósty (art. 43 - 47), dotyczący samorządu terytorialnego<sup>19</sup>. Dalszym krokiem było uchwalenie przez Sejm, 8 marca 1990 roku, ustawy o samorządzie terytorialnym wraz z ordynacją wyborczą do rad gmin<sup>20</sup>. Ordynacja ustanowiła powszechność, równość, bezpośredniość wyborów i tajność głosowania (art. 2, 5 - 7). Formuła wyborcza została uzależniona od ilości mieszkańców w danej gminie. W jednostkach samorządu terytorialnego do 40 tys. mieszkańców odbywały się wybory większościowe w jednomandatowych okręgach wyborczych. W gminach powyżej 40 tys. mieszkańców, a więc także w Bydgoszczy, były to wybory propor-

<sup>16</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, dz. cyt., s. 61 - 63; B. Banaszak, A. Preisner, dz. cyt., s. 187; A. Żukowski, dz. cyt., s. 139 - 140.

<sup>17</sup> Ta modyfikacja wspiera ugrupowania większe, co zbliża metodę Sainte-Leaguë do formuły d'Hondta. Jednakże nadal pierwszy system – w porównaniu z drugim – bardziej preferuje średnie i małe listy wyborcze. Zob.: B. Banaszak, A. Preisner, dz. cyt., s. 187; A. Żukowski, dz. cyt., s. 140.

<sup>18</sup> Zob.: A. Żukowski, dz. cyt., s. 143 - 144.

<sup>19</sup> *Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r.*, (tekst jednolity Dz. U. 1976 r., Nr 7, poz. 36 z nowelą grudniową Dz. U. 1989 r., Nr 75, poz. 444).

<sup>20</sup> (Dz. U. 1990 r., Nr 16, poz. 95) oraz ordynacja (tekst pierwotny Dz. U. Nr 16, poz. 96).

cyjonalne w wielomandatowych okręgach (art. 8). Podziału mandatów dokonywano według zmodyfikowanej formuły Sainte-Leaguë, gdzie pierwszym dzielnikiem była liczba 1,4 (art. 97 - 98). Każda lista uzyskiwała tyle mandatów radnych, ile spośród ustalonego tym systemem szeregu ilorazów przypadało jej liczb kolejno najwyższych. Jeżeli dwie lub więcej list uzyskałoby równą liczbę głosów, o pierwszeństwie rozstrzygać miałyby losowanie. Mandaty na danej liście otrzymywali kandydaci zdobywający na niej kolejno największą liczbę głosów. W przypadku równej liczby głosów o zdobyciu funkcji radnego decydowała pozycja na liście.

Liczbę wybieranych radnych oraz liczbę okręgów wyborczych dla każdej z gmin ustalali wojewódzcy komisarze wyborczy, kierując się jednolitą normą przedstawicielstwa (art. 17). Norma przedstawicielstwa określa, iż jeden mandat radnego powinien przypadać na określoną liczbę mieszkańców. Jednakże – według ordynacji z 1990 roku – można było odstąpić od tejże reguły w granicach 20 %, gdyby zaszła konieczność uwzględnienia przestrzennych, ekonomicznych i społecznych uwarunkowań, wyznaczających więzi oraz interesy wspólnoty lokalnej. Należy podkreślić, iż taka „płynność” normy przedstawicielstwa mogła godzić w zasadę równości materialnej wyborów samorządowych oraz sprzyjać pewnym nadużyciom w kształtowaniu okręgów wyborczych.

Listy kandydatów w okręgach wielomandatowych, poparte podpisami co najmniej stu pięćdziesięciu wyborców zamieszkałych w danym okręgu, można było zgłaszać do trzydziestego dnia przed terminem wyborów do określonej terytorialnej komisji wyborczej<sup>21</sup>. Liczba kandydatów na liście nie mogła przewyższać liczby radnych wybieranych w danym okręgu (art. 47). Pełnomocnik listy mógł wносить o oznaczenie listy oraz poszczególnych kandydatów nazwą partii lub jej skrótem, ugrupowania politycznego, komitetu obywatelskiego lub innej organizacji popierającej listę albo poszczególnych kandydatów. Właściwa terytorialna komisja wyborcza dokonywała rejestracji poszczególnych list kandydatów na radnych, nadając im numery. O ich kolejności decydował moment zgłoszenia listy<sup>22</sup>. Takie uregulowanie powodowało, iż w poszczególnych okręgach wyborczych listy tych samych organizacji mogły mieć różne numery. Tenże stan rzeczy z kolei stwarzał pewne niedogodności dla ugrupowań startujących w wyborach w danej gminie – mógł mylić elektorat czy utrudniać prowadzenie kampanii wyborczej w oparciu o niejednolite numery list<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> W okręgach jednomandatowych wymagano tylko 15 podpisów.

<sup>22</sup> W gminach poniżej 40 tys. mieszkańców rejestr kandydatów prowadzono alfabetycznie.

<sup>23</sup> Szersze omówienie regulacji wyborów samorządowych – zob.: J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994, s. 328 - 333.

Pierwsze wybory samorządowe odbyły się na początku przemian demokratycznych, 27 maja 1990 roku<sup>24</sup>. W wyborach do Rady Miejskiej w Bydgoszczy wystartowało piętnaście list wyborczych. Do podziału było pięćdziesiąt pięć mandatów radnych w siedmiu okręgach wyborczych<sup>25</sup>. Dwa z nich były okręgami sześciomandatowymi (okręgi wyborcze, dalej: OW nr 1 i 4), jeden – siedmio- oraz ośmiomandatowy (odpowiednio OW nr 3 i 7), dwa dziewięciomandatowe (OW nr 2 i 5), a w jednym okręgu wybierano dziesięciu radnych (OW nr 6). Mandaty radnych zdobyło sześć komitetów wyborczych. Pierwsze miejsce zajął Komitet Obywatelski „V” w Bydgoszczy (26 mandatów, 38,07 % głosów ważnych), druga była Społeczna Lista „Solidarność” (21 mandatów, 30,13 % głosów), następnie Opozycja Demokratyczna (4 mandaty, 7,14 % głosów), Lista Demokratyczna (2 mandaty, 4,99 % głosów), a po jednym mandacie otrzymały Bydgoska Inicjatywa Samorządowa „BIS” (5,57 % głosów) oraz Forum Narodowe (4,44 % głosów).

Frekwencja w wyborach samorządowych w Bydgoszczy wyniosła 39,95 %. W głosowaniu wzięło udział 111 257 wyborców spośród 278 476 uprawnionych do głosowania. Średnia norma przedstawicielstwa w gminie Bydgoszcz wyniosła 5063,2 uprawnionych do głosowania na jeden mandat. W poszczególnych okręgach wyborczych wynosiła od 4542 wyborców na jeden mandat (OW nr 1) do 5516 (OW nr 6). We wspomnianych okręgach wyborczych odnotowano także najniższy i najwyższy próg naturalny. W pierwszym okręgu wyborczym potrzeba było co najmniej 723,78 głosów dla zdobycia mandatu, podczas gdy w okręgu szóstym – aby zostać radnym – kandydaci na listach musieli uzyskać ponad 1406,25 głosów.

Zastosowanie zmodyfikowanego systemu przeliczania głosów Sainte-Leaguë spowodowało, iż w wyborach do Rady Miasta w Bydgoszczy szanse miały przede wszystkim ugrupowania o dużym poparciu. Szczególnie było to widoczne w małych okręgach wyborczych (sześć- oraz siedmiomandatowych). Przykładowo, w OW nr 1 Społeczna Lista „Solidarność” otrzymała 33,26 % głosów, zdobywając tym samym trzy mandaty, natomiast Komitet Obywatelski „V” dostał tylko 0,9 % głosów mniej i już tylko dwa miejsca w radzie miejskiej. Ta sytuacja zdaje się potwierdzać twierdzenie doktryny, iż formuła Sainte-Leaguë staje się tym bardziej dys-

---

<sup>24</sup> Należy podkreślić, że były to pierwsze w pełni wolne wybory, gdyż wcześniejsze określono mianem tzw. kontraktowych (w pełni wolne do Senatu, z zagwarantowaniem części mandatów poselskich dla ugrupowań politycznych rządzących Polską Ludową).

<sup>25</sup> Wszystkie dane dotyczące wyborów 1990 r. są opracowaniem autora lub pochodzą z protokołów wyników wyborów do Rady Miasta Bydgoszcz, [w:] Zesp. akt: *Akta z wyborów do samorządu terytorialnego w 1990 r. z terenu województwa bydgoskiego*, Archiwum Państwowe w Bydgoszczy, sygn. akt 2455/11.

proporcjonalna, im jest stosowana w mniejszych okręgach wyborczych. W większych okręgach, dziewięć-/dziesięciomandatowych, rozkład mandatów był o wiele bardziej zgodny z odsetkiem uzyskanych przez ugrupowanie głosów. Na przykład, w szóstym okręgu wyborczym (10 mandatów) Komitet Obywatelski „V” przy 41,13 % głosów elektorów otrzymał 50 % mandatów, Społeczna Lista „Solidarność” zdobywszy poparcie 28,8 % wyborców dostała 30 % posad radnych w okręgu. Ale nie tylko ugrupowania o dużym poparciu uzyskały mandaty w tymże obszarze wyborczym. Opozycja Demokratyczna i Forum Narodowe (odpowiednio 8,11 i 5,87 % głosów) zdobyły po 10 % mandatów. Ta egzemplifikacja potwierdza także, że istnienie dużych okręgów wyborczych sprzyja uzyskaniu mandatów przez ugrupowania o stosunkowo małym poparciu. W wyborach samorządowych z 1990 roku, w Bydgoszczy, w dużych okręgach wyborczych mandaty radnych uzyskiwały po trzy – lub częściej cztery – listy wyborcze. Natomiast w okręgach najmniejszych zazwyczaj były to trzy lub – w jednym przypadku tylko – dwa komitety wyborcze.

We wspomnianych wyżej wyborach samorządowych do Rady Miasta Bydgoszczy widoczny jest bardzo mały udział partii politycznych. W tejże elekcji brały udział tylko dwie listy firmowane przez nie. Były to Kongres Liberalno-Demokratyczny i Unia Chrześcijańsko-Społeczna, jednakże zdobyły one stosunkowo małą liczbę głosów (odpowiednio 2373 i 177). Ta sytuacja nie wynikała z ustanowienia jakichkolwiek przeszkód prawnych, ale przede wszystkim realiów politycznych. Pamiętajmy, że w tamtym czasie mieliśmy do czynienia z początkiem przemian demokratycznych. Nie uformowały się jeszcze nowe stronnictwa polityczne, natomiast partie pochodzące z poprzedniego systemu politycznego nie uzyskiwały znaczącej aprobaty elektoratu. Sytuacja w gminie Bydgoszcz była zgodna z ogólną tendencją, charakterystyczną dla wyborów samorządowych z 1990 roku na terenie całego kraju. Taki stan rzeczy wynikał także ze sposobu zgłaszania kandydatów w wyborach lokalnych, gdzie nie wyszczególniano w żaden sposób stronnictw politycznych na tle innych podmiotów uprawnionych do zgłaszania list wyborczych. Było to związane z odejściem od rozwiązań poprzedniego ustroju i demonopolizacją desygnowania kandydatów przez partie lub inne organizacje społeczne<sup>26</sup>. Jak zauważył Janusz Morwidłto: *„Wyborcy nie byli skrępowani istniejącymi strukturami społeczno-politycznymi w działaniach prowadzących do wysunięcia i zarejestrowania swoich kandydatów. W ówczesnej sytuacji panującego w społeczeństwie przesylenia zbiorowymi i politycznymi formami życia społecznego miało to duże znaczenie psychologiczno-polityczne, prowadziło bowiem do daleko idącego utożsa-*

---

<sup>26</sup> J. Mordwiłto, *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990-2000*, [w:] *Dziesięć lat demokratycznego prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, [red.] F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 163.

*miania się obywateli z kandydatami na radnych; wyrabiało w społeczeństwie przekonanie, iż wybory te są rzeczywiście wyborami wolnymi. Przebieg wyborów samorządowych z 1990 roku ukazał, iż znaczna część kandydatów a później radnych nie była związana z żadnymi stronnictwami politycznymi i została zgłoszona, a następnie wybrana bez ich udziału. Już wybory przeprowadzone w 1994 roku wykazały znacznie większy udział w nich partii politycznych”<sup>27</sup>.*

Wartym odnotowania jest również fakt, iż – mimo istnienia w tamtym czasie proporcjonalnego systemu wyborczego – w wyborach gminnych w Bydgoszczy pojawili się także dwaj pojedynczy kandydaci. Ich aplikacje przyjęły formę jednособowych list wyborczych o nazwach: Niezależna i Niezależna Od Wszystkich Organizacji Społeczno-Politycznych i Ugrupowań. Ci kandydaci nie uzyskali mandatów radnych z powodu zdobycia znikomej ilości głosów (odpowiednio 287 i 230), jednakże przy większym zainteresowaniu elektoratu mieliby na to potencjalne szanse.

Drugie wybory samorządowe w Polsce odbyły się 19 czerwca 1994 roku, według tej samej, nieznacznie znowelizowanej ordynacji wyborczej<sup>28</sup>. Tym razem o zdobycie mandatów bydgoskich rajców starano się osiemnaście list wyborczych. Zwyciężyła lista Sojuszu Lewicy Demokratycznej (dalej: SLD), zdobywając 28,72 % ważnie oddanych głosów i dwadzieścia mandatów<sup>29</sup>. Drugi wynik osiągnął Komitet Wyborczy Przymierze dla Bydgoszczy (25,18 % głosów, 18 mandatów), Unia Wolności (dalej: UW; 13,75 % głosów, 9 mandatów) oraz Liga Miejska w Bydgoszczy (10,2 % głosów i 5 mandatów).

Wszystkie wymienione wyżej listy kandydatów związane były z partiami politycznymi. Znajdujemy tu dwa komitety firmowane bezpośrednio przez stronnictwa. Natomiast Przymierze dla Bydgoszczy związane było, m.in., z Porozumieniem Centrum, a Liga Miejska z Unią Polityki Realnej i Partią Konserwatywną. Po jednym mandacie zdobyły listy o charakterze lokalnym – osiedlowym bądź dzielnicowym. Były to: Rada Osiedla Wzgórze Wolności i Wyżyn (1,33 % ważnych głosów), Unia Spółdzielni Mieszkaniowych w Bydgoszczy (2,5 %) oraz Członkowie Rady Osiedla Szwedkowo (1,44 %).

---

<sup>27</sup> Tamże, s. 164 - 165.

<sup>28</sup> Tekst jednolity Dz.U.1996 r., Nr 17, poz. 85. Przed wyborami 1994 r. ordynacja ta była nowelizowana dwukrotnie, ale zmiany te nie dotyczyły uregulowań mogących mieć wpływ na wynik wyborów. Nie została natomiast uchwalona nowa samorządowa ustawa wyborcza z powodu weta prezydenckiego. Zob.: J. Mordwiłło, dz. cyt., s. 175.

<sup>29</sup> Wszystkie dane dotyczące wyborów 1994 r. są opracowaniem autora lub pochodzą z protokołów wyników wyborów do Rady Miasta Bydgoszcz, [w:] Zesp. akt: *Wybory rad gmin z dnia 19 czerwca w 1994 r.*, Archiwum Państwowe w Bydgoszczy, sygn. akt 2773/40.

Frekwencja w drugich wyborach samorządowych w Bydgoszczy była zdecydowanie mniejsza niż w 1990 roku i wyniosła 28,32%. W głosowaniu wzięło udział 79 507 wyborców spośród 280 742 uprawnionych do głosowania. Średnia norma przedstawicielstwa w gminie Bydgoszcz wyniosła 5104,4 uprawnionych do głosowania na jeden mandat. W poszczególnych okręgach wyborczych wynosiła od 4567,44 wyborców (OW nr 6) do 5758,25 (OW nr 2). W tym ostatnim okręgu odnotowano także najwyższy próg naturalny, wynoszący 894,33 głosów potrzebnych do zdobycia mandatu. Najniższy przeciętny koszt zdobycia mandatu wystąpił w piątym okręgu wyborczym (487,81 głosów).

Mimo że ordynacja samorządowa pozostała zasadniczo taka sama jak w 1990 roku, to pewne zmiany zaszły w geografii wyborczej na terenie gminy Bydgoszcz. Bo- wiem komisarz wyborczy – w ramach swoich ustawowych uprawnień – zwiększył liczbę okręgów wyborczych do ośmiu, co spowodowało zmniejszenie się liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych.

W omawianych wyborach dwa okręgi otrzymały pięć mandatów przedstawicielskich (OW nr 1 i 7), trzy były sześciomandatowe (OW nr 4,5,8), jeden ośmio- (OW nr 2), dziewięcio- (OW nr 6) i dziesięciomandatowy (OW nr 3). Interesującym jest fakt że, takie zróżnicowanie obszarów wyborczych nie wpłynęło zasadniczo na wyniki bydgoskich wyborów. Teoretycznie, zmniejszenie większości okręgów wyborczych powinno skutkować osłabieniem szans na zdobycie mandatów przez ugrupowania o małym poparciu. Jednakże także w okręgach małych (pięć mandatów) zdarzało się, że mandaty uzyskiwały zarówno trzy (OW nr 7), jak i cztery listy kandydatów (OW nr 1). Podobne rezultaty osiągnęto w okręgach dużych. Jedynym wyjątkiem był dziewięciomandatowy szósty okręg wyborczy, gdzie mandatami rajców miejskich podzieliło się pięć ugrupowań. Taka sytuacja wynikała ze stosunkowo stabilnego rozłożenia się poparcia na cztery zwycięskie ugrupowania. We wspomnianym – dużym – okręgu wyborczym dwa z dziewięciu mandatów zdobyły lokalne listy wyborców. Trzeci z nich zdobył dzielnicowy komitet wyborczy ze Szwederowa, w stosunkowo małym okręgu piątym (sześć mandatów do zdobycia). Wszystkie te ugrupowania otrzymały jednak relatywnie duże poparcie elektoratu w jedynych okręgach wyborczych, w których startowały. Wynosiło ono od 7,9% do 14,31% głosów w skali obszaru wyborczego. Wydaje się, że taki wynik tychże list mógł być spowodowany zarówno dość wysokim poparciem elektoratu dla ugrupowań bliskich im osiedlu czy dzielnicy, jak i kandydowaniem znanych tam powszechnie liderów lokalnych.

Obok lokalnych list wyborczych – podobnie jak w poprzedniej elekcji – pojawiła się także pojedyncza kandydatura w ramach Komitetu Wyborczego „Niezależność”. Zdobyła ona jednak zaledwie 122 głosy.

Pomimo zdominowania elekcji samorządowej w Bydgoszczy przez listy związane z partiami politycznymi, które zdobyły pięćdziesiąt dwa mandaty w radzie miejskiej, należy także odnotować stosunkowo liczny udział w wyborach innych organizacji społecznych. Utworzyły one dziesięć z osiemnastu list wyborczych. W porównaniu z poprzednimi wyborami, znacznie wzrosła efektywność i liczba startujących stronnictw politycznych, co było wyrazem wykształcenia się w Polsce systemu partyjnego, jednakże nadal większość komitetów wyborczych stanowiły innego rodzaju organizacje.

Kolejne wybory samorządowe odbyły się już na gruncie zupełnie innych podstaw prawnych. Związane to było z wprowadzoną w 1998 roku reformą samorządu terytorialnego. Zamiast jednostopniowego samorządu opartego o gminy, wprowadzono trójstopniowy z gminami, powiatami i samorządem wojewódzkim. Reforma ta była związana także ze zmianą struktury administracji terytorialnej państwa<sup>30</sup>. Te zmiany wymusiły także uchwalenie 16 lipca 1998 roku nowej ordynacji samorządowej wyborczej<sup>31</sup>.

Nowa ustawa określiła identyczne zasady wyborcze jak poprzednia ordynacja. Były to: powszechność, równość, bezpośredniość wyborów i tajność głosowania (art. 2). Natomiast znacznej modyfikacji uległa formuła wyborcza. Nadal była ona uzależniona od liczby mieszkańców w danej gminie i zależnie od tej zmiennej odbywały się tam wybory większościowe lub proporcjonalne. Nowa ordynacja zmniejszyła jednak ilość gmin, w których stosowano system większościowy poprzez obniżenie granicy dla tej formuły do jednostek samorządowych liczących do 20 tys. mieszkańców (art. 87). W gminach powyżej 20 tys. mieszkańców oraz w miastach na prawach powiatu<sup>32</sup>, a więc także w Bydgoszczy, były to wybory proporcjonalne w wielomandatowych okręgach (art. 88, ust. 1). Podziału mandatów dokonywano tym razem według formuły d'Hondta, która daje korzyści ugrupowaniom o silnym poparciu. W Bydgoszczy, jako mieście na prawach powiatu, siłę list o dużym poparciu wzmocniło jeszcze wprowadzenie progów wyborczych. Otóż w rozdziale mandatów do rady miasta na prawach powiatu mogły uczestniczyć tylko listy tych kandydatów, które zdobyły ponad 5% głosów w skali miasta (art. 88, ust. 2). Taka regulacja sprzyjała na pewno tworze-

---

<sup>30</sup> Były to kolejno: ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (Dz. U. Nr 91, poz. 576), o administracji rządowej w województwie, (Dz. U. Nr 91, poz. 577), o samorządzie powiatowym, (Dz. U. Nr 91, poz. 578) oraz ustawa o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa z dnia 24 lipca 1998 r. (Dz. U. Nr 106, poz. 668).

<sup>31</sup> Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, (Dz.U. 1998 r., Nr 95, poz. 602).

<sup>32</sup> Bydgoszcz została miastem na prawach powiatu razem z 63 innymi ośrodkami na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r., (Dz. U. Nr 103, poz. 652), gdyż była miastem liczącym powyżej 100 tys. mieszkańców.

niu stabilnych koalicji w radach miast na prawach powiatu, ale jednocześnie praktycznie eliminowała z gry wyborczej ugrupowania o charakterze lokalnym, np. dzielnicowym, nie wspominając o pojedynczych kandydatach. Wzmacniała ona w sposób znaczący ugrupowania ponadregionalne (w tym przede wszystkim stronnictwa polityczne reprezentowane w parlamencie)<sup>33</sup>.

Jeżeli kilka list uzyskało ilorazy równe ostatniej liczbie z liczb uszeregowanych w podany wyżej sposób, a list tych było więcej niż mandatów do rozdzielania, pierwszeństwo miały listy w kolejności ogólnej liczby oddanych na nie głosów. Gdyby na dwie lub więcej list oddano równą liczbę głosów, o pierwszeństwie rozstrzygała liczba obwodów głosowania, w których na daną listę oddano większą liczbę głosów. Mandaty na danej liście uzyskiwali kandydaci z największą kolejno liczbą głosów. Jeżeli dwóch lub więcej kandydatów danego ugrupowania otrzymywało równą liczbę głosów uprawniającą do uzyskania mandatu, o wyborze rozstrzygała kolejność umieszczenia nazwisk kandydatów na liście. W przypadku, gdy kolejność na liście była ustalona zgodnie z porządkiem alfabetycznym, o uzyskaniu mandatu rozstrzygało losowanie (art. 123, ust. 3 - 6).

Liczbę wybieranych radnych oraz liczbę okręgów wyborczych dla każdej z gmin ustalała na wniosek prezydenta miasta sama rada gminy, kierując się jednolitą normą przedstawicielstwa (art. 92). Nastąpiło tutaj przekazanie spraw z zakresu geografii wyborczej organowi, którego członkowie byli w większości zainteresowani udziałem w przyszłej elekcji i jak najlepszym dla siebie wynikiem. Co prawda, byli oni mocno związani przepisami ordynacji, a także istniała możliwość zaskarżenia podziału obszaru na okręgi wyborcze przez piętnastu wyborców do komisarzy wyborczego (art. 93), to jednakże pole do koniunkturalnych zmian granic okręgów wyborczych wydawało się tu być o wiele większe niż w poprzedniej ustawie wyborczej. Okręgi wyborcze w wyborach wielomandatowych miały liczyć od pięciu do dziesięciu mandatów (art. 90, ust. 2)<sup>34</sup>.

Listy kandydatów w okręgach wielomandatowych, poparte podpisami co najmniej stu pięćdziesięciu wyborców zamieszkałych w danym okręgu (art. 100), mogły zgłaszać komitety wyborcze (partii politycznych, innych organizacji bądź wyborców) do trzydziestego dnia przed terminem wyborów do określonej terytorialnej komisji wybor-

---

<sup>33</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, dz. cyt., s. 181.

<sup>34</sup> W późniejszych nowelizacjach tejże ustawy widać próby ugrupowań parlamentarnych korzystnego dla siebie zmniejszenia lub zwiększenia liczby mandatów w okręgach, zależnie od aktualnego poparcia wyborczego dla nich. Najpierw zwiększono ilość radnych wybieranych w okręgach – od 8 do 12 (art. 8 Dz.U. 2001 r., Nr 45, poz. 497), by następnie ją zmniejszyć – od 5 do 8 (art. 4, Dz.U. 2002 r., Nr 23, poz. 220).

czej<sup>35</sup>. Na uwagę zasługuje tutaj pewne zmarginalizowanie wyborców przy zgłaszaniu list kandydatów kosztem innych organizacji, w tym przede wszystkim ugrupowań politycznych<sup>36</sup>. Liczba kandydatów na liście nie mogła przewyższać dwukrotności liczby radnych wybieranych w danym okręgu (art. 98)<sup>37</sup>.

Kolejne wybory samorządowe, w tym do Rady Miasta Bydgoszczy, odbyły się 11 października 1998 roku. Znacznie poprawiła się frekwencja, która wyniosła 40,49%. W głosowaniu wzięło udział 116 772 wyborców spośród 288 341 uprawnionych do głosowania. Średnia norma przedstawicielstwa w gminie Bydgoszcz wyniosła 5242,56 uprawnionych do głosowania na jeden mandat.

W trzeciej elekcji samorządowej w Bydgoszczy nastąpiło znaczne zmniejszenie liczby startujących komitetów wyborczych. Z jedenastu list większość – to znaczy sześć – była listami partyjnymi bądź związanymi z ugrupowaniami parlamentarnymi. Tylko dwa komitety wyborcze miały charakter lokalny. Natomiast nie było pojedynczych kandydatur, co wynikało z praktycznej niemożliwości przekroczenia pięcioprocentowej klauzuli zaporowej przez kandydata zarejestrowanego tylko w jednym okręgu wyborczym. Najwięcej mandatów w bydgoskich wyborach zdobył SLD (44,32% ważnie oddanych głosów i 35 mandatów)<sup>38</sup>. Drugi wynik osiągnęła Akcja Wyborcza „Solidarność” (dalej: AWS; 26,66% głosów, 17 mandatów), a po jednym mandacie zdobyły UW (7,64% głosów), Rodzina Polska (6,66%) oraz Prawica Razem (5,09%). Wszystkie wymienione listy kandydatów związane były z ugrupowaniami politycznymi o charakterze ogólnokrajowym, mającymi swoją reprezentację w Sejmie. Nastąpiło tu wyeliminowanie z walki wyborczej komitetów o charakterze lokalnym. Co więcej, wymienione ugrupowania były jedynymi, które przekroczyły w Bydgoszczy próg wyborczy. Na podstawie powyższych wyników, widać w wyraźny sposób działanie formuły d’Hondta „na korzyść” list o dużym poparciu. Dwa pierwsze ugrupowania zdobyły około 80% głosów, ale już ponad 90% mandatów w radzie miejskiej. Przyczyniła się do tego także geografia wyborcza. Istotnym jest, że nadal wybierano w Bydgoszczy pięćdziesięciu pięciu radnych w ośmiu okręgach wyborczych. Jednakże ich kształt uległ zmianie w porównaniu z poprzednią elekcją. Utworzono tylko jeden duży okręg dziesięciomandatowy (OW nr 3) i jeden trochę

---

<sup>35</sup> W okręgach jednomandatowych wymagano tylko 25 podpisów.

<sup>36</sup> Zob.: J. Mordwiło, dz. cyt., s. 185.

<sup>37</sup> Szersze omówienie regulacji wyborów samorządowych zob.: *Prawo konstytucyjne*, [red.] Z. Witkowski, Toruń 1998, s. 404 - 408. Należy podkreślić, że możliwość zgłaszania większej liczby kandydatów, niż było do wyboru mandatów radnych, sprzyja ugrupowaniom o bardziej rozwiniętej strukturze terytorialnej, np. partiom politycznym. Zob.: M. Chmaj, W. Skrzydło, dz. cyt., s. 175.

<sup>38</sup> Wszystkie dane dotyczące wyborów 1998 r. są opracowaniem autora lub pochodzą z protokołów wyników wyborów do Rady Miasta Bydgoszcz, (Dz. Urz. Woj. Bydg. 1998 r., Nr 62, poz. 361).

mniejszy okręg ośmiomandatowy (OW nr 2). Resztę stanowiły okręgi, w których wybierano od pięciu do siedmiu radnych. Dwa z trzech pojedynczych mandatów zdobytych przez wyżej wymienione listy przypadły dużemu okręgowi nr 3. Jeszcze tylko w OW nr 1 (sześć mandatów do zdobycia) radnym został kandydat komitetu wyborczego Rodzina Polska. Pozostałe miejsca w radzie miejskiej podzieliły pomiędzy siebie dwa stronnictwa polityczne o dużym poparciu – SLD i AWS.

Kolejne wybory samorządowe odbyły się w 2002 roku, na podstawie gruntownie znowelizowanej ordynacji wyborczej z 1998 roku. Historia tychże zmian może być przykładem instrumentalnego traktowania prawa wyborczego przez ugrupowania parlamentarne, zgodnie z aktualną mapą poparcia dla tychże stronnictw. Widać to szczególnie na płaszczyźnie wspomnianych, kilkukrotnych zmian formuły wyborczej. Ostatecznie, tuż przed wyborami samorządowymi, wprowadzono ponownie w wielomandatowych okręgach wyborczych metodę przeliczania głosów d'Hondta<sup>39</sup>. Ciągłe zmiany formuły wyborczej w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców i ostateczny tryumf systemu d'Hondta interpretowane są w doktrynie jako zmierzające do uprzywilejowania stronnictw parlamentarnych<sup>40</sup>. Oprócz tejże kwestii, na podkreślenie zasługuje fakt zmniejszenia liczby radnych wybieranych w poszczególnych wyborach samorządowych. Wraz ze wspomnianą wyżej formułą wyborczą, nowe uregulowanie sprzyjało jeszcze bardziej komitetom wyborczym o silnym poparciu<sup>41</sup>.

W wyborach samorządowych z 2004 roku w Bydgoszczy nastąpiło dalsze ograniczenie ilości zgłoszonych list wyborczych. Swoich kandydatów zgłosiło dziewięć komitetów wyborczych<sup>42</sup>. Spośród nich, aż siedem stanowiły listy wyborcze partii politycznych lub ich koalicji, jeden komitet lokalny, jedno stowarzyszenie o charakterze ogólnokrajowym. To ostatnie zarejestrowało swoich kandydatów tylko w jednym okręgu wyborczym, co *de facto* eliminowało tę listę z walki o mandaty z powodu małego prawdopodobieństwa przekroczenia przez nie pięcioprocentowej klauzuli zaporowej<sup>43</sup>. Próg wyborczy przekroczyło osta-

---

<sup>39</sup> Zob.: M. Jastrzębski, *Uwagi o prawnych uwarunkowaniach pozycji partii politycznych w wyborach samorządowych w III Rzeczypospolitej*, „Prace Komisji Historii Bydgoskiego Towarzystwa Naukowego”, tom XVIII, [red.] Z. Biegański, W. Jastrzębski, Bydgoszcz 2004, s. 175-176.

<sup>40</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, dz. cyt., s. 179.

<sup>41</sup> Szersze omówienie regulacji wyborów samorządowych – zob.: Tamże, s. 148 i n.

<sup>42</sup> Wszystkie dane dotyczące wyborów 1998 r. są opracowaniem autora lub pochodzą z wizualizacji wyników wyborów do Rady Miasta Bydgoszcz. Zob.: <http://wybory2002.pkw.gov.pl/grada/gw1/w04/m0461/index.html>

<sup>43</sup> Był to Komitet Wyborczy Stowarzyszenia Przeciwno Zbrodni im. Jolanty Brzozowskiej, który wystawił swoich kandydatów w OW nr 5.

tecznie sześć komitetów wyborczych. Wszystkie związane były z ugrupowaniami politycznymi reprezentowanymi w parlamencie. W poprzednich wyborach samorządowych w Bydgoszczy wszystkie listy, które przekroczyły klauzulę zaporową otrzymały przynajmniej jeden mandat w radzie miejskiej, tym razem tak się nie stało. Komitet Wyborczy Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej, mimo otrzymania 8,62% ważnych głosów, nie uzyskał żadnego fotela w bydgoskiej radzie miejskiej. Na pewno duży wpływ na taką sytuację miał rozkład poparcia dla tej partii w poszczególnych okręgach wyborczych. Jednocześnie jednak duże znaczenie na tę porażkę miało zmniejszenie liczby członków rady miejskiej do trzydziestu jeden. Utworzono także o dwa mniej niż w poprzednich wyborach okręgi wyborcze. Wybierano w nich po pięciu radnych. Wyjątkiem był tu OW nr 3, gdzie do zdobycia był jeden mandat więcej. Były to więc, bez wyjątku, małe okręgi. Takie zmiany w geografii wyborczej spowodowały zdecydowany wzrost normy przedstawicielstwa oraz naturalnego progu potrzebnego do zdobycia mandatu do bydgoskiej rady miejskiej. Na jednego radnego przypadało średnio 9519,61 wyborców. Najwyższa norma przedstawicielstwa występowała w OW nr 6 – wynosiła ona 10480,6, natomiast najniższa – w jedynym sześciomandatowym okręgu wyborczym, w którym przypadało 8984,83 uprawnionych do głosowania na jeden mandat. Najniższy przeciętny koszt zdobycia mandatu odnotowano w OW nr 5, gdzie potrzeba było co najmniej 820,92 głosów, by uzyskać mandat, a najwyższy próg naturalny zaistniał w OW nr 2. Tam wspomniany wskaźnik poparcia ze strony wyborców osiągnął pułap 1277,75.

Wyniki wyborów z 2002 roku jednoznacznie pokazują, iż zastosowany system wyborczy preferuje ugrupowania o dużym poparciu elektoratu. Zwyciężyła je koalicja SLD-UP, uzyskując 16 mandatów (co stanowiło 51,61 % bydgoskich rajców), przy poparciu tylko 36,48 % wyborców. Także Prawo i Sprawiedliwość (dalej: PiS) uzyskało nieznacznie więcej mandatów, niż wynikałoby to z poparcia elektoratu (odpowiednio 7 radnych, 22,58 % ogółu mandatów i 19,16 % głosów). Natomiast ugrupowanie o najmniejszym poparciu, które otrzymało fotele rajców, zdobyło ich mniej, niż wynikałoby to ze skali poparcia dla niego<sup>44</sup>. Doskonałym przykładem, iż ugrupowania o małym poparciu tracą na istniejącym systemie wyborczym była sytuacja kolejnych komitetów wyborczych, które zdobyły mandaty w bydgoskiej radzie miejskiej. Były to listy wyborcze wywodzące się z tej samej partii politycznej – Ligi Polskich Rodzin (dalej: LPR). Z podziału tego ugrupowa-

---

<sup>44</sup> Było to Bydgoskie Porozumienie Obywatelskie, komitet reprezentujący ugrupowanie parlamentarne – Platformę Obywatelską, który zdobył dwa mandaty (6,45% ogółu) przy poparciu 9,99% wyborców.

nia w Bydgoszczy wyłoniły się dwa komitety wyborcze: komitet tejże partii oraz lista Bydgoska Liga Rodzin Bogdana Dzakanowskiego<sup>45</sup>. Oba ugrupowania uzyskały po trzy mandaty radnych i odpowiednio po 11,47 % oraz 10,01 % głosów ważnych. Gdyby listy te startowały w wyborach razem, zdobyłyby 21,48 % głosów, czyli o ponad jeden procent więcej niż druga partia w wyborach. Jeśliby tak się stało, to zjednoczona LPR miałaby szansę na zdobycie o wiele większej liczby mandatów.

Podsumowując przykład zmian wyników wyborczych w kolejnych elekcjach do rady miejskiej w Bydgoszczy, wydają się one potwierdzać tendencje pojawiające się w całym kraju. Pierwsze wybory samorządowe odbywały się zaraz po zapoczątkowaniu przemian demokratycznych w Polsce. W 1990 roku nie wykształciły się jeszcze nowe partie polityczne, nie okrzepł też system partyjny, i w związku z tym w tej elekcji mieliśmy do czynienia z bardzo znikomym udziałem tychże organizacji. Każde kolejne wybory zwiększały udział stronnictw politycznych w organach przedstawicielskich samorządu terytorialnego. Jednocześnie następowała stopniowa eliminacja ugrupowań o charakterze regionalnym z walki o mandaty w swoich jednostkach samorządowych. Tendencja ta jest szczególnie widoczna po wprowadzeniu reform samorządu terytorialnego z 1998 roku na wyższych poziomach władzy lokalnej<sup>46</sup>. Oczywiście winą za ten stan rzeczy nie leży tylko po stronie zmian instytucjonalnych systemu wyborczego. Z pewnością powstanie w miarę spójnego systemu partyjnego, przekładanie sympatii politycznych z poziomu wyborów parlamentarnych na elekcje samorządowe, czy wreszcie o wiele większe zasoby organizacyjne partii politycznych od innych organizacji społecznych (w tym szczególnie o zasięgu lokalnym) spowodowały upartyjnienie samorządowych organów przedstawicielskich. Jednakże znaczny wkład w taki stan rzeczy mają także kolejne ordynacje wyborczych i ich nowelizacje uchwalane przez partie parlamentarne. Dość jaskrawym przykładem takiego działania może być wprowadzenie – korzystnego dla dużych ugrupowań – systemu przeliczania głosów d'Hondta, czy zastosowanie na wyższych szczeblach samorządu 5-procentowej klauzuli zaporowej. Taka monopolizacja organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego może zniechęcić obywateli do tworzenia organizacji lokalnych, jak i działalności w nich. Tym samym, może także zahamować rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz zniechęcić wyborców niechętnych partiom politycznym od udziału w wyborach samo-

---

<sup>45</sup> B. Dzakanowski odłączył się od LPR w wyniku konfliktu o kolejność miejsc na listach wyborczych.

<sup>46</sup> Zob.: J. T. Hryniewicz, *Przekształcenia instytucji regionalnych*, [w:] *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, [red.] G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec, Warszawa 2001, s. 104 - 105; J. Paradowska, M. Janicki, M. Urbanek, *Raport: Mała nomenklatura*, „Polityka”, nr 43/2002.

rządowych<sup>47</sup>. W pełni należałoby się zgodzić z tezą, iż: „Przyjęcie przez ordynację wyborczą do rad samorządu terytorialnego mechanizmów upartyjniających wybory skutkowało upolitycznieniem kampanii wyborczej oraz ogromnym upartyjnieniem składów tych organów przedstawicielskich. Konsekwencje tego zjawiska i procesu, dostrzegalne w funkcjonowaniu rad po wyborach, mogą być niebezpieczne i dalekosiężne dla realizacji konstytucyjnej zasady realizacji samorządności wspólnot obywateli w demokratycznym państwie”<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Janusz Morwidłto stwierdził, że w trzech kolejnych wyborach samorządowych o wiele wyższa frekwencja istniała w gminach małych (najpierw do 40 tys., później do 20 tys. mieszkańców), gdzie obowiązywał system większościowy i głosy oddawano przede wszystkim na pojedynczych kandydatów, niż w gminach większych (obowiązywał tu system proporcjonalny – głosy oddawano przede wszystkim na listy wyborcze, a pojedynczy kandydaci mieli mniejsze znaczenie niż ich przynależność do danych organizacji). Zob.: J. Mordwiłto, dz. cyt., s. 180 - 181.

<sup>48</sup> Tamże, s. 187.