

PAWEŁ ANTKOWIAK
Poznań

EWOLUCJA SAMORZĄDOWEJ ORDYNACJI WYBORCZEJ W POLSCE W OKRESIE TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ

Transformacja systemowa w Polsce zapoczątkowana w 1989 r. doprowadziła do powstania państwa prawa opierającego swój ustrój na zasadach demokratycznych, przy poszanowaniu podstawowych praw i wolności człowieka. Był to okres dynamicznych przemian systemowych, których integralną częścią stało się wprowadzenie samorządu terytorialnego w obecnym kształcie. Po 20 latach doświadczeń rozwój samorządu terytorialnego należy uznać za jeden z fundamentów ustroju III Rzeczypospolitej.

Zdaniem Eugeniusza Ochendowskiego: „samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań”¹. Zatem istotą samorządu terytorialnego jest zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych. Również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego², a dokładniej w art. 3 ust. 1 tego aktu zatytułowanym „Koncepcja samorządu terytorialnego” ustanowiono, że samorząd terytorialny oznacza „prawo i zdolność społeczności lokalnych w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”³.

Prawem i obowiązkiem samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej przez świadczenie usług w zakresie użyteczności publicznej. Usługi dostarczane ze szczebla centralnego nie zawsze są adekwatne do oczekiwań społeczności, a ich ujednolicony charakter nie pozwala na zachowanie tożsamości lokalnej czy regionalnej. Celem podziału zadań i kompetencji

¹ J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 20.

² Dz. U. 2006 Nr 154, poz. 1107.

³ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 24.

między administracją rządową i samorządową jest ich realizacja przez te struktury, które potrafią właściwie i skutecznie je wykonywać⁴.

System wyborczy pełni w państwie demokratycznym bardzo istotną rolę w kształtowaniu życia politycznego, w tym również na poziomie lokalnym i regionalnym. Jednocześnie jest jednak tym elementem ustroju, który w bardzo łatwy sposób daje się wykorzystać do doraźnych celów politycznych, które niekoniecznie pokrywają się z celami demokratycznego państwa prawa. Wybory w Polsce są formalnym procesem selekcji osób na publiczne stanowiska, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym i regionalnym. Poprzez wybory społeczeństwo polskie staje się w praktyce, a nie jedynie w teorii, rzeczywistym suwerenem. Jednocześnie doświadczenia sześciu dotychczasowych elekcji samorządowych pokazują, że samorządowa ordynacja wyborcza jest przedmiotem gry politycznej, a także efektem swoistego rodzaju koniunkturalizmu rządzących elit politycznych, które w minionych latach dokonywały nie do końca zrozumiałych i uzasadnionych merytorycznie zmian w prawie wyborczym. Wydaje się, że zmiany te wynikały bardziej z doraźnych potrzeb poszczególnych elit politycznych aniżeli uzasadnionych merytorycznie powodów⁵.

Przedmiotem tego opracowania jest próba oceny dotychczasowych wyborów samorządowych z punktu widzenia prawa wyborczego i zmian w nim dokonywanych, a także próba wskazania pożądanych kierunków przemian w samorządowej ordynacji wyborczej.

WOLNE WYBORY

Reforma samorządowa z 1990 r. polegała przede wszystkim na odcięciu się od szywnego aparatu administracji systemu nakazowo-rozdziałczego i zastąpieniu go samorządową gminą z samodzielnym budżetem, osobowością prawną, mieniem komunalnym, wyraźnie wyodrębnionymi kompetencjami i samodzielnie kreującą w drodze wolnych wyborów swoje władze. W efekcie reforma ta zlikwidowała system organów jednolitej władzy państwowej⁶.

Uwieńczeniem wysiłku reformatorów tamtego okresu było przeprowadzenie wyborów samorządowych 27 maja 1990 r. Wtedy właśnie odbyły się w pełni wolne i demokratyczne wybory do rad gmin i jednocześnie realnie został zapoczątkowany proces budowy nowego modelu państwa, w którym jednostki podstawowe samorządu, czyli gminy, zaczęły odgrywać znaczącą rolę w systemie ustrojowym. Wybierano wówczas 51 987 radnych do 2383 rad gmin. Zjawiskiem niepokojącym

⁴ B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006, s. 207-209.

⁵ K. Tybuchowska, *Wybory bezpośrednie jako element systemu wyborczego*, „Szkiecy Humanistyczne” nr 1/2, 2006, s. 21-25.

⁶ E. J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005, s. 58.

dla twórców reformy samorządowej z 1990 r. była zaskakująco niska frekwencja, która wyniosła 42,27% uprawnionych do głosowania. Było to rozczarowanie głównie ze względu na olbrzymie oczekiwanie, jakie wiązane były z pierwszymi w pełni demokratycznymi wyborami w Polsce. Spodziewano się mianowicie większej mobilności polskiego społeczeństwa, po wielu latach bowiem marazmu i zniewolenia przez system komunistyczny, społeczeństwo otrzymało wreszcie szansę samodzielnego podjęcia działań. Niestety okazało się, że jedynie część społeczeństwa była zainteresowana tego rodzaju aktywnością⁷.

Innym niepokojącym zjawiskiem był wysoki procent głosów nieważnych, których oddano 3%, ale także głosów bez skreśleń, co stanowiło 5% wszystkich oddanych głosów. W opinii wielu komentatorów pierwszych wolnych wyborów samorządowych w Polsce tak duża liczba głosów bez skreśleń stanowi pokłosie poprzedniego systemu politycznego, w którym tak naprawdę nie wymagano od obywateli dokonywania wyboru. Nie ulega wątpliwości, iż wpływ na przebieg oraz wynik ówczesnych wyborów samorządowych miał klimat polityczny i rozpoczynająca się w owym czasie tzw. wojna na górze, a także, a może przede wszystkim, pierwsze oznaki społecznego niezadowolenia związane z pogarszającymi się warunkami materialnymi. Wydaje się również, że w tych pierwszych wyborach samorządowych dyskutowano na temat zagadnień „wielkiej polityki”, zapominając zupełnie o tematyce lokalnej, która powinna być przecież głównym przedmiotem dyskusji⁸.

Aktem prawnym, który całościowo określał zasady rywalizacji wyborczej, była ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – ordynacja wyborcza do rad gmin⁹. Ówczesna ordynacja wyborcza dopuszczała kandydatów zgłaszanych na radnych przez wyborców, nie różnicując sytuacji, czy działają oni w sposób zorganizowany czy też nie. Tworzyła ona dwa rodzaje okręgów wyborczych (jedno oraz wielomandatowe), dopuszczała zgłaszanie kandydatów w okręgach jednomandatowych przez grupę co

⁷ Dzisiejsze badania tamtego okresu podają co najmniej kilka możliwych przyczyn takiego zachowania Polaków. Po pierwsze, tak niskie zainteresowanie wyborem władz samorządowych mogło być spowodowane złą sytuacją ekonomiczną, związaną z wprowadzeniem tzw. planu Balcerowicza. Po drugie, wyborcy mogli też uznać, że jeden głos i tak nic nie zmieni, a „obóz solidarnościowy” tak czy inaczej wygra te wybory (co zresztą okazało się prawdą, dlatego że Komitety Obywatelskie związane z „Solidarnością” uzyskały 41% poparcia). Niezależnie od tego, jakie były przyczyny tej niskiej z „Solidarnością” w stosunku do oczekiwań frekwencji, pamiętać również należy, iż wybory samorządowe generalnie w Polsce mniejszym zainteresowaniem wyborców. I tak na przykład, kiedy w 2002 r. po raz pierwszy wybierano wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, frekwencja wyniosła zaledwie 35,02%. Zatem późniejsze doświadczenia wyborcze pokazały dość jednoznacznie, że stosunkowo niska frekwencja wyborcza jest cechą charakterystyczną wyborów samorządowych w Polsce. Zob. <http://wiadomosci.polska.pl/kalendarz/kalendarium/article.htm?id=59742> (data wejścia na stronę 20.12.2011).

⁸ G. Radomski, *Wybory samorządowe 1990 r. w świetle prasy polskiej*, „Athenaeum” t. 12, 2004, s. 60-64.

⁹ Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 96.

najmniej 15 wyborców, a w okręgach wielomandatowych odpowiednie listy przez grupy co najmniej 150 wyborców. Okręgi jednomandatowe stworzone zostały w gminach liczących do 40 tys. mieszkańców. Ponadto w tej wielkości jednostkach zastosowano najprostszy system wyborczy, a mianowicie większości zwykłej. W okręgach wielomandatowych w jednym okręgu do dyspozycji było od 5 do 10 mandatów. W tych okręgach znalazł zastosowanie system proporcjonalny, w postaci zmodyfikowanej metody Saint-League'a. Zdaniem niektórych jest to jedna z najbardziej sprawiedliwych metod dzielenia głosów spośród systemów proporcjonalnych, w znakomity bowiem sposób odzwierciedla ona rzeczywisty układ sił politycznych¹⁰.

Wydaje się zatem, że na tym etapie restytucji polskiego modelu samorządu terytorialnego ordynacja wyborcza wychodziła naprzeciw ówczesnym realiom politycznym oraz zapotrzebowaniu społecznemu. Jednocześnie pojawiają się również głosy krytyczne mówiące o tym, iż od początku funkcjonowania samorządowego prawa wyborczego istniała wyraźna tendencja ku temu, aby sprzyjać dużym i zorganizowanym organizacjom partyjnym w rywalizacji wyborczej, co jednak jest tezą trudną do obronienia.

WYBORY Z 1994 ROKU

Pierwsza kadencja władz samorządowych była okresem, w którym nie tylko rajcowie wiejscy czy miejscy, ale również sami Polacy uczyli się samorządności. Z biegiem czasu wzrastała pozycja władz samorządowych, w tym w szczególności organu wykonawczego, czyli zarządu z wójtem, burmistrzem czy prezydentem miasta na czele. W świadomości społecznej redefinicji uległa również ocena pozycji wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, którzy zaczęli być postrzegani jako lokalni liderzy o znaczącej pozycji politycznej i społecznej. Wzrastała także pozycja społeczna radnego i rady gminy z jej przewodniczącym na czele, jako osób reprezentujących wspólnoty samorządowe. Różnorakie badania opinii społecznej dotyczące poziomu zaufania względem instytucji samorządu lokalnego wskazywały wyraźną tendencję wzrostową. Jednocześnie jednak zainteresowanie społeczeństwa działalnością samorządową było niewielkie i wynikało poniekąd z trudnej sytuacji materialnej, w jakiej znalazła się znakomita część Polaków doświadczających negatywnych skutków przemian ustrojowych¹¹.

Rejestracja kandydatów na podstawie nieznacznie zmodyfikowanej ordynacji wyborczej z 1990 r. wykazała, że zainteresowanie udziałem we władzach samo-

¹⁰ P. Sarnecki, *Ordynacja wyborcza w wyborach samorządowych*, w: M. Magoska (red.), *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, Kraków 2008, s. 14-16.

¹¹ J. Pokładecki, *Wybory jako forma partycypacji mieszkańców w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Politologiczny” nr 1, 2005, s. 91.

rządowych jest większe aniżeli podczas pierwszych wyborów. W dużych i średnich miastach o jedno miejsce ubiegało się średnio siedmiu chętnych, natomiast w gminach mniejszych o jeden mandat ubiegało się przeciętnie trzech kandydatów. Zdaniem obserwatorów tych procesów wzrost liczby kandydatów można tłumaczyć umocnieniem się struktur partyjnych w terenie, a także przywilejami, jakie wpływały z posiadania mandatu radnego, między innymi statusem funkcjonariusza publicznego, bezpieczeństwem pracy, wpływem na tok wydarzeń w gminie oraz dietą¹².

Wybierano wówczas 51 919 radnych do 2468 rad gmin. Niestety zainteresowanie społeczeństwa zbliżającymi się wyborami samorządowymi było zgoła niewielkie, czego dowodem może być zatrważająco niska frekwencja wyborcza wynosząca 33,8%¹³. Oczywiście łatwo jest dziś z perspektywy czasu wskazać przyczyny tak niskiej frekwencji wyborczej, która w głównej mierze wynikała z problemów ekonomicznych omawianego okresu. Coraz widoczniejszy stawał się podział na bogate miasta i ubogie, najczęściej o charakterze rolniczym, gminy. Wzrastające bezrobocie i wiele negatywnych zjawisk, jakie niesie ono ze sobą, powodowały, że ogromna część odpowiedzialności za taki stan rzeczy spadła na barki samorządowców, co również odbiło się na ilościowym udziale społeczeństwa w wyborach. Procent głosów nieważnych w tych wyborach wyniósł 3,3% ogółu. Nastąpił zatem 2,5-krotny spadek w stosunku do pierwszej elekcji¹⁴.

Jednocześnie jednak można zauważyć wzrost znaczenia sformalizowanych struktur partyjnych, co nieuchronnie prowadziło do utrwalenia się lokalnego systemu politycznego. W małych gminach (w szczególności wiejskich oraz małomiasteczkowych) nadal dominował system spontanicznie organizowanych komitetów wyborczych, które po zakończeniu wyborów rozpadały się i nie tworzyły jakiś trwalszych platform politycznych. W dużych i średnich miastach rosła rola ugrupowań politycznych, które w wyborach samorządowych upatrywały szansy na zwiększenie swoich wpływów i traktowały te wybory jako swego rodzaju plebiscyt przed wyborami ogólnokrajowymi.

TRÓJSZCZEBŁOWE WYBORY SAMORZĄDOWE

Pod auspicjami nowej ustawy zasadniczej z 1997 r. rozpoczął się drugi etap reformy samorządowej, który miał na celu wprowadzenie dwóch wyższych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie powiatu oraz województwa. W dniu 5 czerwca 1998 r. przyjęto ustawy o samorządzie powiatowym¹⁵,

¹² *Ibidem*, s. 91-92.

¹³ K. Sidorkiewicz, *Wybory samorządowe w 2006 roku w aspekcie statystycznym*, „Acta Elbingensia” t. 5, 2007, s. 230.

¹⁴ K. Tybuchowska, *op. cit.*, s. 27.

¹⁵ Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 578.

o samorządzie województwa¹⁶ oraz o administracji rządowej w województwie¹⁷. Z kolei 24 lipca tego samego roku przyjęto ustawę o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa¹⁸, a 13 października przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹⁹. Na mocy tych wszystkich przepisów z dniem 1 stycznia 1999 r. powstał trójstopniowy podział terytorialny oraz nowy system terenowych organów administracji publicznej o kompetencji ogólnej. Pierwsze wybory samorządowe, które swoim zasięgiem objęły wszystkie trzy szczeble samorządowe odbyły się 11 października 1998 r.²⁰

Prócz restytucji samorządu na dwóch wyższych szczeblach samorządu terytorialnego bardzo istotne znaczenie miało również przyjęcie nowego aktu prawnego, który całościowo regulował zasady rywalizacji politycznej w zbliżających się wyborach samorządowych. Mowa mianowicie o ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw²¹. Zmiana przepisów wyborczych wynikała między innymi z art. 169 ust. 2 Konstytucji z 1997 roku, w którym stwierdzono, iż „wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”. Ta konkluzja powoduje, iż bezprzedmiotowe w tym opracowaniu stają się rozważania na temat tego, czy nie byłoby korzystniej, gdyby wybory np. do sejmików wojewódzkich miały charakter pośredni. Wybór radnych sejmiku mógłby być dokonywany np. przez radnych powiatowych lub też radnych gminnych i powiatowych łącznie. Wydaje się, że tak sformułowany przepis w obecnym stanie prawnym w sposób jednoznaczny rozstrzyga sprawę na rzecz wyborów bezpośrednich organów stanowiących na wszystkich trzech szczeblach samorządu²².

Nowa ordynacja wprowadziła kilka bardzo istotnych zmian w samorządowym systemie wyborczym w Polsce. Ordynacja ta zakładała większościowy system wyborczy w gminach do 20 tys. mieszkańców i jednocześnie wielomandatowe okręgi wyborcze – maksymalnie do 5 radnych. Do zgłoszenia kandydatów nie wystarczyły już same podpisy wyborców, ale należało również stworzyć komitet wyborczy, w skład którego wchodzić musiało co najmniej pięć osób. W wyborach do rad w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców, rad powiatów i sejmików wojewódzkich zastosowano proporcjonalny system liczenia głosów z 5% progiem wyborczym i z metodą d'Hondta, która faworyzuje duże ugrupowania polityczne. W miastach i powiatach tworzone 5-10 mandatowe okręgi wyborcze, zaś w województwach 8-15 mandatowe. Wszystkie te zmiany w znaczący sposób zwiększyły

¹⁶ Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 576.

¹⁷ Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 577.

¹⁸ Dz. U. 1998 Nr 106, poz. 668.

¹⁹ Dz. U. 1998 Nr 133, poz. 872.

²⁰ J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *op. cit.*, s. 25-26.

²¹ Dz. U. 1998 Nr 95, poz. 602.

²² P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 12-13.

rolę partii politycznych, ale także dużych i dobrze zorganizowanych komitetów wyborczych. Wybierano zatem 52 377 radnych do 2489 rad gmin, 10 290 radnych do rad powiatów oraz 855 radnych do 16 sejmików wojewódzkich²³.

Najważniejszą zmianą nowo wprowadzonej ordynacji wyborczej było obniżenie progu proporcjonalnego podziału mandatów z 40 tys. do 20 tys. mieszkańców, co spowodowało, iż w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców coraz większą rolę zaczęły odgrywać duże ugrupowania polityczne. Analizując frekwencję wyborczą można zauważyć, że wyborcy nie do końca zdawali sobie sprawę z tego, jakie organy i na jakich zasadach będą wybierać. W wyborach do rad gmin frekwencja wyniosła 45,45%, do rad powiatowych 47,76% a do sejmików wojewódzkich 45,51%. Jednocześnie zwraca uwagę bardzo wysoki procent głosów nieważnych, który stawia pod znakiem zapytania techniki głosowania stosowane w wyborach samorządowych na poszczególnych szczeblach. Innym zagadnieniem jest również znajomość technik głosowania przez społeczeństwo i sposobów informowania obywateli o zasadach prawa wyborczego przez władze, zarówno te na szczeblu centralnym, jak i lokalnym czy regionalnym. W gminach do 20 tys. mieszkańców, gdzie już po raz trzeci głosowano w bardzo podobny sposób, odsetek głosów nieważnych wyniósł 2,91%. Jeszcze mniej głosów nieważnych oddano w miastach na prawach powiatu (2,58%). W gminach powyżej 20 tys. mieszkańców odsetek głosów nieważnych był wyraźnie wyższy i wyniósł 4,87%. Warto pamiętać, że w tej grupie znalazły się gminy, w których mieszkańcy dotychczas głosowali w systemie większościowym i być może nie poradzili sobie z nowymi technikami głosowania. Jeszcze gorzej wyglądają wyniki wyborów w powiatach oraz województwach, gdzie odsetek głosów nieważnych wyniósł odpowiedni 7,43% oraz 9,45%, co oznacza, że co trzynasty i co jedenasty wyborca nie poradził sobie z procedurą wyborczą²⁴.

Warto zauważyć, że jedynie mieszkańcy gmin liczących powyżej 20 tys. mieszkańców wybierali zarówno władze gminne, powiatowe, jak i wojewódzkie według tych samych zasad. W mniejszych miejscowościach radnych gminnych wybierano w wyborach większościowych, zaś radnych na szczeblu powiatu i województwa w wyborach proporcjonalnych. Dodatkowo mieszkańcy miast na prawach powiatu głosowali jedynie na dwie listy, a więc do rady miasta oraz sejmiku wojewódzkiego. Mieszkańcy pozostałych zaś gmin głosowali na wszystkich trzech szczeblach samorządowych. Wszystko to powoduje, iż ordynacja wyborcza z 1998 r. okazała się być systemem skomplikowanym dla przeciętnego wyborcy, który stając przy urnie do głosowania często był zdezorientowany, czego efektem były między innymi głosy nieważne. W wyborach z 1998 r. partie

²³ A. Łoś-Tomiak, J. Wyrwa, *Wybory bezpośrednie 2002 roku – wybory do sejmików województw*, „Problemy Humanistyki” nr 8/9, 2003/2004, s. 110-111.

²⁴ S. Wróbel, *Wybory samorządowe '98. Niektóre aspekty*, w: B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja – odrodzenie – doświadczenia*, Poznań 2004, s. 120-123.

polityczne wyraźnie zaznaczyły swoją obecność na lokalnej scenie politycznej, szczególnie zaś w województwach, powiatach i dużych miastach. W mniejszych gminach dominowały komitety lokalne, które bardzo często w wyniku rozstrzygnięcia wyborczego przejmowały władzę²⁵.

Ponadto widać wyraźnie upartyjnienie wyników, w szczególności na poziomie województw, gdzie 97,8% mandatów zdobyły cztery główne ugrupowania polityczne ówczesnej sceny politycznej. Wygląda więc na to, że ogólnopolskie podziały polityczne za sprawą obowiązującej ordynacji wyborczej zostały bezpośrednio przeniesione na najwyższy szczebel polskiego samorządu. Podobnie na szczeblu powiatowym znakomita większość mandatów przypadła dużym ugrupowaniom politycznym. W gminach sytuacja była bardziej zrównoważona, ale w dużych miastach tendencja była bardzo zbliżona do sytuacji w sejmikach wojewódzkich. Warto również dodać w tym kontekście, że 5% próg wyborczy w zasadzie eliminował kandydatów niezrzeszonych, którzy nie byli w stanie rywalizować ze zorganizowanymi tworcami, jakimi są partie polityczne²⁶.

Osobnym tematem, który nie został poruszony w tym opracowaniu, są zasady prowadzenia kampanii wyborczej, które również sprzyjają partiom politycznym posiadającym rozbudowane struktury. Wybory 1998 r. były tym momentem, który rozpoczął swoistego rodzaju tendencję sprzyjania wielkim ugrupowaniom partyjnym w wyborach samorządowych. Wyrazem tego był między innymi przepis dający komitetom wyborczym, które zarejestrowały listy kandydatów w ponad połowie okręgów w wyborach do wszystkich sejmików województw, prawo do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w programach ogólnopolskich Telewizji Polskiej i Polskiego Radia w czasie odpowiednio 15 i 20 godzin. Zatem lokalne komitety wystawiające swoich kandydatów w zaledwie jednym województwie pozbawione zostały szansy na równą rywalizację ze swoimi politycznymi oponentami. Lokalny komitet wyborczy pozbawiony został dostępu do mediów ogólnopolskich, co stawiało go z góry na straconej pozycji względem dużych komitetów. Podobnie zresztą przepisy dotyczące finansowania kampanii wyborczej nie ułatwiały nowym podmiotom wypromowania się²⁷.

BEZPOŚREDNIE WYBORY WÓJTÓW, BURMISTRZÓW I PREZYDENTÓW

Wybory z 2002 r. poprzedzone były burzliwą debatą na temat perspektywicznych zmian w samorządowej ordynacji wyborczej. Nowelizację przepisów uchwalono 26 lipca 2002 r., a zmiany weszły w życie 10 sierpnia 2002 r., a więc zaledwie

²⁵ *Ibidem*, s. 124-127.

²⁶ J. Pokładecki, *op. cit.*, s. 92-95.

²⁷ L. Nikolski, *Polskie wybory do regionów*, w: J. Marszałek-Kawa (red.), *Samorząd terytorialny. Studium polityczne*, Toruń 2007, s. 228.

na siedemnaście dni przed rozpoczęciem kampanii wyborczej, co w przekonaniu wielu obserwatorów urąga standardom, które winny charakteryzować państwo demokratyczne.

Zanim jednak zmieniono przepisy ordynacji wyborczej dokonano jeszcze innej, bardzo istotnej zmiany w prawie samorządowym, która miała bezpośredni wpływ na zbliżającą się kampanię wyborczą oraz wynik wyborów. Otóż w kwietniu 2001 r. parlament znowelizował ustawę samorządową i zredukował liczbę radnych. Redukcja ta została jeszcze bardziej pogłębiona w roku 2002. Największej, nawet 50%, redukcji dokonano w dużych miastach. Wszystko to spowodowało agresywniejszą niż w poprzednich latach walkę o miejsca na listach a także o mandaty. W efekcie, co warto zaznaczyć, trudniej było zdobyć mandat do sejmiku wojewódzkiego aniżeli do polskiego parlamentu. Zmniejszenie liczby dostępnych mandatów do obsadzenia w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców spowodowało *de facto* powiększenie okręgów wyborczych²⁸.

Warto też powiedzieć, że nowelizacja prawa z tego okresu wprowadziła zakaz łączenia mandatów samorządowych i parlamentarnych, ale także rządowych. Argumentacja, jaka pojawiała się przy okazji zmniejszania liczby radnych na wszystkich trzech szczeblach samorządowych, oscylowała wokół zagadnień ograniczania kosztów, a także zaktywizowania radnych do wyczerpanej pracy, bowiem zdaniem niektórych obserwatorów ze względu na dużą liczbę radnych część z nich była po prostu bierna w swoim działaniu na polu samorządowym. Jednakże rzeczywistym i wymiernym efektem wprowadzonych zmian było przede wszystkim zmniejszenie reprezentatywności rady w stosunku do liczby mieszkańców danej gminy. W szczególności brak reprezentatywności uwidocznił się w małych miejscowościach, gdzie relacje radny – mieszkańcy są kluczowe dla poziomu samorządności w danej gminie. W większych miejscowościach problem ten nie jest tak widoczny, bowiem działają tam zorganizowane struktury partyjne, które pełnią rolę pośrednika między radnym i społeczeństwem²⁹.

Kolejną bardzo ważną zmianą było przyjęcie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta³⁰. Wprowadzono mianowicie na szczeblu podstawowym zasadę bezpośredniego wyboru jednoosobowego organu wykonawczego. Dotychczas bowiem w gminach mieliśmy do czynienia z kolegialnym organem wykonawczym wybieranym pośrednio przez organ stanowiący. Tego rodzaju zmiana w bardzo wyraźny sposób wzmocniła pozycję organu wykonawczego w gminie. Stanowiska prezydentów dużych miast stały się bardzo atrakcyjne dla pierwszoplanowych polityków ogólnopolskiej sceny

²⁸ M. Mirska, *Obraz kampanii samorządowej 2002 roku w „Gazecie Wyborczej” i „Rzeczpospolitej”*, „Przegląd Politologiczny” nr 1, 2003, s. 90-92.

²⁹ J. Pokładecki, *op. cit.*, s. 96.

³⁰ Dz. U. 2002 Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

politycznej. Przykładowo prezydenta Warszawy stawia się na piątym miejscu co do ważności w kraju po prezydencie RP, premierze oraz marszałkach Sejmu i Senatu³¹.

Przed wyborami prawo zgłaszania kandydatów na wójta, burmistrza czy prezydenta miasta miały partie polityczne i ich koalicje, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz wyborcy. Na wymienione wyżej stanowiska można było kandydować tylko w jednej gminie, jednakże kandydat nie musiał w niej zamieszkiwać. Zdaniem projektodawców tego pomysłu, bezpośredni wybór organu wykonawczego w gminie powinien być uatrakcyjnić wybory samorządowe³².

W toku dyskusji nad ustawą o bezpośrednim wyborze organu wykonawczego w gminie część dyskutantów wskazywała na konsekwencje o charakterze społecznym. Uważano, iż tego rodzaju sposób wyboru wóldarza gminy wykreuje nowe kadry samorządowe i będzie elementem profesjonalizacji samorządowej administracji publicznej. Panował pogląd, iż pozwoli to odpartyjnić czy też odpolitycznić zarządzanie w administracji i zarazem stworzy nowy, lepszy kanał awansu politycznego dla ludzi zaangażowanych społecznie i politycznie. Sądzono również, że bezpośrednie wybory władzy wykonawczej będą sprzyjać utożsamianiu się obywateli z władzą samorządową oraz podniosą prestiż społeczny funkcjonariuszy publicznych, co poniekąd rzeczywiście miało miejsce³³.

Należałoby jednakże pamiętać o finansowych aspektach prowadzenia kampanii wyborczej oraz o kosztach, jakie państwo ponosi w związku z przeprowadzeniem wyborów, bowiem wybory samorządowe należą do najdroższych w Polsce. Wybory z 1998 r. kosztowały budżet państwa 70 mln złotych, podczas gdy wybory prezydenckie z roku 2000 czy parlamentarne z 2001 r. kosztowały odpowiednio 55 mln oraz 72,8 mln złotych. Wprowadzenie w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a co za tym idzie możliwości głosowania w dwóch turach wyborczych, podniosło koszty przygotowania i organizacji wyborów samorządowych do poziomu 154,3 mln złotych. Obszerność zagadnień związanych z zasadami finansowania samorządowej kampanii wyborczej, a także kosztami przygotowania i organizacji samorządowej elekcji powoduje, że jest to materiał na osobne opracowanie i nie będzie przedmiotem dalszych rozważań³⁴.

Wójt, burmistrz czy prezydent miasta wybierany był w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Prawo wybieralności miał każdy obywatel polski posiadający prawo wybierania do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania ukończył 25 lat. Wybory odbywały się w jednej lub

³¹ A. Piasecki, *Bezpośrednie wybory 2002 r. Próba syntezy*, „Problemy Humanistyki” nr 8/9, 2003/2004, s. 83-86.

³² A. Grzesik-Robak, *Bezpośrednie samorządowe wybory prezydentów miast 2002 – próba analizy*, „Samorząd Terytorialny” nr 6, 2004, s. 38.

³³ K. Janik, *Bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – geneza i doświadczenia dwóch elekcji*, w: J. Marszałek-Kawa (red.), *Samorząd terytorialny...*, s. 194-195.

³⁴ M. Bąkiewicz, *Finansowe aspekty wyborów samorządowych*, w: J. Marszałek-Kawa (red.), *Samorząd terytorialny...*, s. 81.

dwóch turach, w zależności od wyniku pierwszego głosowania. Za wybranego na wójta uważano tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej aniżeli połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał takiej liczby głosów, po czternastu dniach od pierwszej tury wyborów przeprowadzano ponowne głosowanie³⁵. W ocenie obserwatorów zmian samorządowej ordynacji wyborczej uznać należy, że pozycja organu wykonawczego została znacznie wzmocniona³⁶.

Pierwsze wybory samorządowe, w których Polacy prócz radnych trzech szczebli samorządowych wybierali w wyborach bezpośrednich wóldarzy wsi oraz miast, odbyły się w dniach 27 października oraz 10 listopada 2002 r.³⁷ Frekwencja wyborcza była zaskakująco niska, wyniosła bowiem zaledwie 44,33%, jednakże w drugiej turze wyborów organu wykonawczego była ona jeszcze niższa i łącznie spadła do poziomu 35%. Warto jednocześnie powiedzieć, że najniższą frekwencję zanotowano w wyborach prezydentów miast – 29%, nieco wyższą burmistrzów – 38% oraz najwyższą wójtów – 44,33%. Co jednak najbardziej niepokoi, to odsetek głosów nieważnych, który ponownie osiągnął bardzo wysoki stan, a mianowicie w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów było to około 5%, w wyborach do rad powiatowych 8,5%, a w wyborach do sejmików aż 14,4%. Wielu badaczy zwraca również uwagę, że dużo głosów przepadło ze względu na obowiązujący 5% próg wyborczy (niektóre szacunki mówią nawet o około 20%). Istnieje przypuszczenie, że świadomość tego, iż głos wyborczy nie będzie się liczył w ostatecznym

³⁵ Jeżeli zdarzyłoby się tak, że obaj kandydaci otrzymaliby dokładnie taką samą liczbę głosów, pod uwagę bierze się liczbę obwodów, w których kandydaci zdobyli większość. Jeżeli i tu okazałoby się, że wygrali w identycznej liczbie obwodów, wtedy o wyniku rozstrzyga losowanie. Jeżeli zgłoszono jedynie jednego kandydata, wtedy wyborcy głosują za lub przeciw temu kandydatowi, który musi uzyskać bezwzględną liczbę ważnie oddanych głosów. Jeśli nie uzyska takiej większości, to o wyborze rozstrzyga rada gminy bezwzględną większością głosów w głosowaniu tajnym. Podobnie rada gminy dokonuje wyboru, jeśli nie zgłoszono żadnego kandydata na stanowisko wójta.

³⁶ Mamy zatem organ wykonawczy, pochodzący z bezpośredniego wyboru, który posiada bardzo szeroki wachlarz kompetencji. Nowa pozycja ustrojowa wójta jest bardzo silna, w szczególności ze względu na fakt, że bardzo trudno jest odwołać ten organ. W praktyce bowiem bardzo często dochodzi to starć politycznych na linii rada gminy – wójt. Wygenerowano mianowicie konfliktogenną sytuację, która przypomina stan, w którym rząd państwowy nie posiadałby odpowiedniego zaplecza parlamentarnego i próbował skutecznie rządzić. W literaturze przedmiotu rozwiązanie ustawowe, które funkcjonuje aktualnie w Polsce, poddawane jest krytyce. Zarzuca się mu między innymi to, że w małych gminach mamy do czynienia z „wójtami dynastycznymi” nie dlatego, że są tak dobrzy w tym co robią, ale dlatego że dzięki swoim uprawnieniom są w stanie piastować władzę w zasadzie bez ograniczeń, przygotowując sobie grunt pod kolejną reelekcję. Wydaje się też, że chęć pozbawienia szans na uczestnictwo we władzach samorządowych osób niezwiązanych z ogólnokrajowymi frakcjami i koteriami politycznymi przeważała nad potrzebą istnienia stabilnie i konstruktywnie funkcjonującego samorządu. Por. P. Chmielnicki, *Określenie relacji pomiędzy organami gminy – wybrane zagadnienia*, w: S. Michałow-P. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce*, Lublin 2004, s. 12-23; P. Chmielnicki, S. Płażek, *Powszechne wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta): uwagi krytyczne wobec niektórych aspektów obecnej regulacji*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 4, 2007, s. 55.

³⁷ Por. J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 113-152.

rozrachunku może powodować niechęć wyborców do wzięcia udziału w głosowaniu³⁸.

Nowelizacja samorządowego prawa wyborczego wprowadziła również przepisy zdecydowanie ograniczające możliwości finansowania wyborów samorządowych. Wzorowano się wyraźnie na rozwiązaniach obowiązujących w wyborach do polskiego parlamentu. Komitety wyborcze nie mogły być wspierane anonimowo przez darczyńców, a wszystkie wpłaty musiały być rejestrowane na kontach odbiorców. Kwoty dotowania poszczególnych kandydatów powiązано bezpośrednio z wielkością gminy oraz miejscem w strukturze samorządowej. Regulacje tego rodzaju po raz kolejny utrudniły drogę do samorządowego mandatu lokalnym komitetom wyborczym, którym brakowało doświadczenia oraz odpowiedniego zaplecza ludzkiego dla spełnienia wszystkich wymaganych prawem warunków i procedur³⁹.

WALKA O ORDYNACJĘ WYBORCZĄ

Rok 2006 był czasem burzliwej debaty, czy też nawet sporu o samorządową ordynację wyborczą i po raz kolejny stał się jednym z głównych przedmiotów gry politycznej pokazując, że największe ugrupowania polityczne z coraz większą uwagą i starannością próbują sobie zapewnić miejsce na samorządowej scenie politycznej.

Należałoby wspomnieć o najważniejszej zmianie, jakiej dokonano tuż przed samymi wyborami, po raz kolejny łamiąc standardy demokratycznego państwa prawa. Dokonywanie zmian w ordynacji wyborczej na ostatnią chwilę kłóci się między innymi z Kodeksem Dobrych Praktyk Wyborczych, który został przyjęty w 2002 r. przez Europejską Komisję dla Demokracji poprzez Prawo działającą przy Radzie Europy. Zgodnie z zapisami kodeksu zmiana prawa wyborczego nie powinna mieć miejsca później aniżeli na rok przed terminem wyborów, co w Polsce – bardzo istotnej zmiany w ordynacji wyborczej, a mianowicie umożliwiono tzw. blokowanie list wyborczych oraz zawieranie przez komitety wyborcze umów o wspólnym podziale mandatów. Ten pozornie kosmetyczny zabieg powoduje całkowite przereklamowanie ostatecznego wyniku wyborczego⁴⁰.

Wymowa wskazanej reformy w postaci „blokowania list wyborczych” ma skłaniać nawet najmniejsze komitety wyborców do zawierania takich czy innych porozumień, co jest łatwiejsze dla komitetów wyborczych partii politycznych,

³⁸ J. Pokładecki, *op. cit.*, s. 97.

³⁹ M. Mirska, *op. cit.*, s. 91-92; por. A. K. Piasecki, *Wybory samorządowe z 1998 roku na przykładzie woj. lubuskiego*, „Samorząd Terytorialny” nr 4, 2002, s. 14-25.

⁴⁰ J. Marszałek-Kawa, *Wybory samorządowe 2006 a kwestia nowelizacji samorządowej ordynacji wyborczej*, w: J. Marszałek-Kawa (red.), *Samorząd terytorialny...*, s. 202.

a zdecydowanie trudniejsze dla komitetów wyborców. Warto powiedzieć, że „zablokowana lista wyborcza” podlega również wyższemu progom zaporowym.

Otóż w gminach i powiatach musi ona uzyskać co najmniej 10% głosów, a w województwach aż 15% głosów, aby uczestniczyć w podziale mandatów. Samodzielne listy wyborcze muszą przekroczyć 5% próg wyborczy. Nie ulega wątpliwości, że małe komitety, które utworzyłyby bloki wyborcze nie będą w stanie osiągnąć tak wysokich progów, w szczególności na poziomie województwa.

W sytuacji, gdy dany blok nie zdobyłby minimalnego poparcia, wynik ustala się oddzielnie dla każdego z komitetów wyborczych wchodzących w jego skład. Ponadto podział mandatów w okręgu wyborczym między samodzielne listy i bloki dokonywany był przy zastosowaniu wspomnianej już wcześniej metody d'Hondta. Jednak wewnątrz samego bloku, który przekroczył wymagany próg wyborczy, mandaty dzielone były przy użyciu metody Saint League'a w wersji niezmodyfikowanej. Istotnym elementem jest również to, że w podziale mandatów wewnątrz bloku wyborczego udział brały jedynie te komitety, które przekroczyły 5% próg ogólnie oddanych głosów, co jednoznacznie w znaczący sposób wpłynęło na rzeczywisty podział wpływów po zakończeniu wyborów, który niekoniecznie odwzorowywał preferencje wyborcze społeczności lokalnych⁴¹.

Bardzo dosadnie i jednoznacznie wypowiedział się na ten temat senator PiS Zbigniew Romaszewski, który stwierdził: „Byłem zwolennikiem tego projektu. Ale kiedy wprowadzono próg 5% dla grup, mój zapal opadł. Sądziłem, że inicjatywy lokalne będą mogły się pogrupować albo dołączyć do partii i w ten sposób znaleźć się w samorządzie. Ale taki próg likwiduje szanse inicjatyw lokalnych. Taki projekt służy tylko rozbudowywaniu struktur partyjnych”⁴². W tych ostrych słowach senator Romaszewski streścił niemalże największą wadę takiego rozwiązania, które ostatecznie preforsowano w polskim parlamencie.

Aby zobrazować działanie takiego mechanizmu najlepiej będzie posłużyć się takim oto przykładem. W okręgu wyborczym dokonuje się wyboru sześciu radnych. Zarejestrowano sześć list kandydatów: PO, SLD, PSL, PiS, Samoobrona i LPR. Warto podkreślić, jak będzie wyglądał podział mandatów przy określonej liczbie zdobytych głosów. Na poniższym przykładzie zablokowane listy PiS, Samoobrony oraz LPR uzyskały wynik 57 900 głosów, co daje temu blokowi aż cztery mandaty. Jedna trzecia tych głosów przypadła łącznie na listy Samoobrony i LPR, ale żadna z tych partii nie przekroczyła 5% progu wyborczego. Dzięki temu wszystkie cztery mandaty zostały przejęte przez największe ugrupowanie w tym bloku. W znaczący sposób wypacza to wynik wyborczy i prowadzi do zniekształcenia lokalnej sceny politycznej, poprzez tego rodzaju machinacje w samym już podziale mandatów⁴³. Szczegółowe wyliczenia prezentuje tabela 1.

⁴¹ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 20-21.

⁴² J. Marszałek-Kawa, *Wybory samorządowe...*, s. 204-205.

⁴³ *Ibidem*, s. 203.

Tabela 1

Blokowanie list wyborczych

| Liczba zdobytych głosów | Podział mandatów przy zastosowaniu starych przepisów ordynacji wyborczej | Podział mandatów przy zastosowaniu nowego systemu blokowania list wyborczych |
|-------------------------|--|--|
| PO 28 500 | PO – 2 | PO – 1 |
| SLD 14 300 | SLD – 1 | SLD – 1 |
| PSL 14 100 | PSL – 1 | PSL – 0 |
| PiS 42 000 | PiS – 2 | PiS – 4 |
| Samoobrona 8 000 | Samoobrona – 0 | Samoobrona – 0 |
| LPR 7 9000 | LPR – 0 | LPR – 0 |

Źródło: J. Marszałek-Kawa, *Wybory samorządowe...*, s. 203.

Warto też dodać, że pomimo wielu uwag krytycznych dotyczących tego rozwiązania, Trybunał Konstytucyjny nie uznał tych zapisów za niezgodne z Konstytucją RP, jednakże – co warto podkreślić – sędziowie nie byli jednomyślni. Orzeczenie Trybunału wywołało zaskoczenie i zdziwienie ekspertów, którzy krytykowali powyżej opisane zasady prawa wyborczego zwracając szczególną uwagę na termin oraz tryb ich wprowadzenia tuż przed wyborami⁴⁴.

Należałoby także wspomnieć o innym pomysle, który ostatecznie nie uzyskał poparcia i nie został wprowadzony w życie, ale również stanowił przedmiot gorącej debaty, zarówno parlamentarnej, jak i publicznej. Chodzi mianowicie o pomysł wprowadzenia kadencyjności w wyborach wójta, burmistrza i prezydenta miasta, który – zdaniem propagatorów tego pomysłu – miał doprowadzić do wymiany pokoleń w samorządach. Jednakowoż spoglądając na kontekst polityczny, w jakim ten pomysł się narodził, nasuwa się wiele wątpliwości, co do rzeczywistych intencji jego pomysłodawców. Czy przypadkiem pod hasłem „dopływu świeżej krwi” nie próbowali oni zwiększyć swoich szans i obsadzić stanowiska władarzy wsi i miast? Poseł PiS Przemysław Gosiewski twierdził, że brak kadencji w obsadzaniu stanowiska wójta, burmistrza czy prezydenta prowadzi do powstawania tzw. układów, które działają na szkodę społeczności lokalnych i przedkładają własny interes ponad interes społeczny. Premier Jarosław Kaczyński, stwierdził, że wprowadzenie ograniczeń w zakresie kadencyjności wójtów nie stanowi zamachu stanu na samorządność, „samorządność bowiem może równie dobrze funkcjonować wtedy, kiedy takie ograniczenie istnieje, jak i wtedy, kiedy go nie ma”⁴⁵. Pomimo

⁴⁴ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 20-21.

⁴⁵ J. Marszałek-Kawa, *Wokół propozycji Prawa i Sprawiedliwości dokonania zmian w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Opinie na temat skutków i konsekwencji*

wyraźnego sprzeciwu Platformy Obywatelskiej wobec tego pomysłu, jej przewodniczący Donald Tusk powiedział, że w wyborach samorządowych należałoby wprowadzić zasadę ograniczenia kadencji, ponieważ „po ośmiu latach z reguły władze gmin obrastają sytuacjami”⁴⁶.

Zdecydowany sprzeciw pojawił się w samym środowisku samorządowym, które z drobnymi wyjątkami twierdziło, że jest to kolejna próba zawłaszczenia przez partie polityczne lokalnej sceny politycznej. Skoro nie można tego zrobić zgodnie z obecnie obowiązującymi zasadami, to należy dostosować te zasady do preferencji największych partii politycznych. Głos w dyskusji zabrał między innymi Jerzy Regulski, który uznał, że wprowadzenie przez ustawodawcę kadencyjności jest bezzasadne, ponieważ jest nieuzasadnione merytorycznie, stanowiłoby naruszenie praw obywatelskich i naruszenie podstaw samorządności, a także mogłoby obniżyć jakość administracji lokalnej. Ostatecznie pomysł nie wprowadzono w życie, ale po raz kolejny spór o samorządową ordynację wyborczą był jednym z pierwszoplanowych zagadnień w ogólnopolskiej rywalizacji politycznej⁴⁷.

KONIEC PEWNEJ EPOKI

Rok 2010 był ostatnim, w którym zastosowanie znalazły znowelizowane ustawy: ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

Wprowadzone zostało m.in. postulowane dość powszechnie głosowanie przez pełnomocnika dla wyborców, którzy mają trudności z osobistym oddaniem głosu. Uściśleniu i rozszerzeniu uległy również przepisy wyborcze, w tym przepisy karne chroniące pewne dobra związane z procesem wyborczym⁴⁸.

Kolejny raz okazało się, że wybory samorządowe pod względem ich przygotowania, organizacji i przeprowadzenia należą do najtrudniejszych wyborów w Polsce. Trudności wiążą się z tym, że w jednym dniu przeprowadzane są w rzeczywistości poczwórne wybory: do rad gmin, rad powiatów (miast na prawach powiatu), sejmiku województwa i bezpośrednie wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Te ostatnie często odbywają się w dwóch turach głosowania. Ponadto wyborcy nadal borykają się z trudnościami związanymi z różnymi systemami głosowania: w wyborach radnych gmin liczących do 20 tys. mieszkańców oraz w bezpośrednich wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast obowiązuje

ograniczenia czasu sprawowania funkcji przez wójta, burmistrza i prezydenta miasta), w: J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, Toruń 2008, s. 90-98.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 95.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 96.

⁴⁸ J. Szczepańczyk, K. Miazga, M. Miętus, *Wybory samorządowe 2010 (Poradnik wyborczy cz. I)*, Warszawa 2010, s. 22-24.

metoda większościowa, natomiast w wyborach radnych gmin liczących powyżej 20 tys. mieszkańców, rad powiatów i sejmików województw metoda proporcjonalna⁴⁹.

Ostatnie wybory, w których głosowano na podstawie wspomnianych reguł, odbyły się w dniach 21 listopada oraz 5 grudnia 2010 r.⁵⁰ Frekwencja w wyborach wyniosła 47,32%. Ponownie w II turze głosowania w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast frekwencja była dużo niższa i wyniosła 35,31%⁵¹. Zwycięzcą w wyborach okazała się Platforma Obywatelska, gdyż wygrała wybory na wszystkich trzech szczeblach samorządu, w trzynastu sejmikach województw, w wielu dużych miastach, relatywnie dobre wyniki odnotowała także w województwach dotychczas uważanych za sympatyzujące z PiS⁵².

Prawdziwą rewolucją w ordynacji wyborczej okazało się jednak przyjęcie w dniu 5 stycznia 2011 r. kodeksu wyborczego⁵³. Zastąpił on ordynacje do Sejmu i Senatu, prezydencką, samorządową i do Parlamentu Europejskiego. Oczywiście wiele rozwiązań zostało powtórzonych z obowiązujących wcześniej aktów prawnych. Wprowadzono jednak np. możliwość korespondencyjnego głosowania dla Polaków przebywających za granicą, a także zarządzenia dwudniowego głosowania. Co istotne, dwudniowe głosowanie zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją RP⁵⁴. Najważniejsze zmiany wprowadzone w kodeksie to: rezygnacja z ordynacji proporcjonalnej w gminach, parytet płci i zmiany w biernym prawie wyborczym do organów samorządowych. Najistotniejszą zmianą w stosunku do obowiązujących przepisów jest wprowadzenie jednomandatowej ordynacji większościowej w wyborach radnych wszystkich gmin, z wyjątkiem miast na prawach powiatu. Oznacza to, że w każdym okręgu wyborczym utworzonym dla wyboru rady w gminie nie będącej miastem na prawach powiatu wybrany zostanie jeden radny (do tej pory nawet ośmiu). Ustawa zakłada również, że lista wyborcza do rady miasta na prawach powiatu, rady powiatu i sejmiku województwa nie może liczyć mniej niż 35% kobiet i nie mniej niż 35% mężczyzn. Jest to warunek konieczny do rejestracji listy. Wprowadzono także pewne obostrzenia względem kandydatów na radnych, wójtów, burmistrzów i prezydentów. O mandat radnego lub wójta nie może ubiegać się m.in. osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za umyślne przestępstwo skarbowe. Wybory samorządowe będą się odbywały w ostatnią niedzielę poprzedzającą koniec kadencji. Za

⁴⁹ K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 17-18.

⁵⁰ W dniu 5 grudnia odbyła się II tura głosowania w wyborach wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Ponadto w dniu 19 grudnia 2010 r. odbyła się II tura wyborów w gminie Piechowice.

⁵¹ <http://wybory2010.pkw.gov.pl/att/2/pl/000000.html#tabs-1> (data wejścia na stronę 20.12.2011).

⁵² <http://www.przegląd-tygodnik.pl/pl/artykul/zwyciezcy-przegrani-wyborow-samorzad-owych> (data wejścia na stronę 20.12.2011).

⁵³ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112).

⁵⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11).

sprawą poprawki zaproponowanej przez Senat wprowadzono również nowe zasady składania ślubowania przez radnych oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Sesję z punktem dotyczącym składania przysięgi będzie zwoływał komisarz wyborczy⁵⁵. Na efekty i jednoznaczną ocenę przyjętych rozwiązań należy poczekać do kolejnych wyborów samorządowych w 2014 r., kiedy to znajdą one swoje zastosowanie.

PRZYSZŁOŚĆ SAMORZĄDOWEGO PRAWA WYBORCZEGO

Podsumowując rozważania na temat ewolucji samorządowej ordynacji wyborczej, można dojść do kilku kluczowych wniosków, które uprawniają do wysunięcia co najmniej kilku propozycji zmian w obecnie obowiązujących zasadach rywalizacji wyborczej. Po pierwsze widać wyraźnie, że wraz z biegiem czasu i przyrostem samorządowych doświadczeń samorządowa ordynacja wyborcza staje się coraz bardziej sformalizowana i skomplikowana dla politycznych decydentów, którzy wyrażają chęć wzięcia udziału w wyborach. Po drugie nie ulega wątpliwości, że następuje proces upartyjnienia wyborów oraz organów uchwałodawczych i wykonawczych na poziomie gminy, czemu zdecydowanie sprzyja sukcesywne modyfikowanie ordynacji wyborczej w kierunku ułatwienia działalności partiom politycznym. Po trzecie tego rodzaju proces wpływa negatywnie na tworzące się oddolnie inicjatywy lokalne, które w sposób nieunikniony sprzyjają tworzeniu się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Po czwarte nie ma nic złego w tym, że partie polityczne angażują się w wybory lokalne i regionalne, jednakże jest naganne, gdy w swojej działalności politycznej, w szczególności w kampanii politycznej, nie podejmują tematów istotnych z punktu widzenia wspólnoty lokalnej czy regionalnej.

Warto także zauważyć, co nie było szczegółowo analizowane w tym opracowaniu, że obraz kampanii wyborczej w sześciu dotychczasowych wyborach samorządowych odbiega od zamysłów pomysłodawców restytucji polskiego samorządu terytorialnego. Okazuje się bowiem, że gros tematów poruszanych w kampanii nie dotyczy zagadnień lokalnych czy regionalnych i wynika bardzo często z prostego przenoszenia sporów politycznych ze szczebla ogólnopolskiego na szczebel samorządowy. Dodatkowo należy także powiedzieć, że kluczowe zagadnienia dla rozwoju regionu, jak chociażby integracja Polski z Unią Europejską oraz korzyści i zagrożenia z niej płynące również bardzo rzadko pojawiały się w trakcie trwania batalii politycznej, chociażby w 2002 r., kiedy Polska stała o krok od wejścia do unijnych struktur⁵⁶.

⁵⁵ http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorząd.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dep=83822 (data wejścia na stronę 20.12.2011).

⁵⁶ A. Kamyczek, G. Nowak, J. Miciński, *Wybory samorządowe w Polsce w kontekście integracji europejskiej*, „Studia Europejskie” nr 4, 2002, s. 225-235.

Jakie zatem powinno być samorządowe prawo wyborcze w trójstopniowym modelu samorządu terytorialnego w Polsce? W moim przekonaniu powinno być ono przede wszystkim maksymalnie uproszczone, zwłaszcza na poziomie gminy, która jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Nie ulega również wątpliwości, że reguły prawa wyborczego powinny być znane potencjalnym wyborcom na wiele dni przed terminem wyborów tak, ażeby głos oddany przy urnie wyborczej był głosem oddanym świadomie. Znajomość reguł procesu wyborczego oraz świadomość tego, kogo wybieramy i do jakiego organu, jest ciągle – mimo doświadczenia sześciu elekcji – w polskim społeczeństwie zbyt niska. Należy także położyć szczególny nacisk na wsparcie dla lokalnych inicjatyw społecznych i politycznych, które przedstawiają alternatywne wobec partii politycznych programy wyborcze, to one bowiem znają rzeczywiste problemy danego regionu i są znacznie bliższe lokalnej społeczności. Istotne jest również powstrzymanie postępującego procesu upartyjnienia wyborów samorządowych i wprowadzenie w ordynacji takich zmian, które zapewnią lokalnym komitetom wyborczym równą rywalizację ze zorganizowanymi ugrupowaniami politycznymi.

Zdaniem wielu specjalistów zajmujących się prawem wyborczym istotne jest to, aby było ono stabilne. W ten sposób wyborca chroniony jest przed wszelakimi działaniami o charakterze manipulacyjnym czy prowokacyjnym, które bardzo często podejmowane są partykularnie i koniunkturalnie przez znaczące siły polityczne w kraju. Stabilność prawa decyduje ponadto o wiarygodności przeprowadzonych wyborów oraz ich wyników. Jeśli natomiast zasady udziału obywateli w procesie wyborczym są często zmieniane, z reguły bardziej komplikowane, to wyborca może się poczuć zagubiony i zdezorientowany sytuacją zastaną przy urnie wyborczej i uznać, iż jego głos nie ma wpływu na istniejący układ sił na scenie politycznej, bowiem będzie on zmanipulowany w toku procedury wyborczej. Wrażenie to potęgowane jest szczególnie poprzez dokonywanie zmian w prawie wyborczym na przysłowiowe „za pięć dwunasta”⁵⁷.

ABSTRACT

The political transformation which was introduced in Poland in 1989 brought about the creation of a state founded on democratic rules and respecting basic human rights. It was a period of dynamic political changes. As a result, self-government appeared and continues to exist in its present shape. The electoral system is an essential part of political life on a local and regional level. However, this system can also easily be abused to achieve some immediate political goals which do not always converge with the aims of a democratic state. Six previous self-government elections have proven that electoral regulations often become the subject of a political game.

⁵⁷ J. Marszałek-Kawa, *Wybory samorządowe...*, s. 201-202.