

PAWEŁ ANTKOWIAK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

## **Polskie prawo wyborcze w wyborach samorządowych – doświadczenia i perspektywy rozwoju**

Przemiany systemu politycznego w Polsce zapoczątkowane w roku 1989 przyczyniły się do powstania państwa prawa opierającego swój ustrój na zasadach demokratycznych, przy poszanowaniu podstawowych praw i wolności człowieka. Dekada lat dziewięćdziesiątych XX wieku to burzliwy okres przemian, którego integralną częścią było wprowadzenie samorządu terytorialnego, w obecnym kształcie. System wyborczy pełni w państwie demokratycznym bardzo istotną rolę w kształtowaniu życia politycznego, w tym również życia politycznego 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. Jednocześnie doświadczenia pięciu 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<sup>1</sup>.

### **Pierwsze wolne wybory**

Reforma samorządowa z roku 1990 polegała przede wszystkim na odcięciu się od sztywnego aparatu administracji systemu nakazowo-rozdzielczego i zastąpieniu go samorządową gminą z samodzielnym budżetem, osobowością prawną, mieniem komunalnym, wyraźnie wyodrębnionymi kompetencjami i samodzielnie kreującą w drodze wolnych wyborów swoje władze<sup>2</sup>.

Uwieńczeniem wysiłku reformatorów tamtego okresu było przeprowadzenie wyborów samorządowych w dniu 27 maja 1990 roku. 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 zaczęły odgrywać znaczącą rolę w systemie ustrojowym. Wybierano wówczas do 2 383 rad gmin 51 987 radnych. Zjawiskiem niepokojącym dla twórców reformy sa-

---

<sup>1</sup> K. Tybuchowska, *Wybory bezpośrednie jako element systemu wyborczego*, „Szkice Humanistyczne” 2006, t. 6, nr 1/2, s. 21–25.

<sup>2</sup> E. J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005, s. 58.

morządowej z 1990 roku była zaskakująco niska frekwencja, która wyniosła 42,27% uprawnionych do głosowania<sup>3</sup>.

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 „wojna na górze”, a także, a może przede wszystkim, pierwsze oznaki społecznego niezadowolenia związane z pogarszającymi się warunkami materialnymi<sup>4</sup>.

Aktem prawnym, który całościowo określał zasady rywalizacji wyborczej była ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin<sup>5</sup>. 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 najmniej 15 wyborców, a w okręgach wielomandatowych odpowiednie listy przez grupy co najmniej 150 wyborców. Okręgi jednomandatowe stworzone zostały w gminach liczących do 40 000 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 zastosowanie znalazł system proporcjonalny, w postaci zmodyfikowanego systemu Saint-League'a<sup>6</sup>.

### Doświadczenia drugiej elekcji

Rejestracja kandydatów w oparciu o nieznacznie zmodyfikowaną ordynację wyborczą z roku 1990 wykazała, że zainteresowanie udziałem we władzach samorządowych 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 obser-

<sup>3</sup> 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). Późniejsze doświadczenia pokazały, że niska frekwencja wyborcza jest cechą charakterystyczną wyborów samorządowych w Polsce (Por. <http://wiadomosci.polska.pl/kalendarz/kalendarium/article.htm?id=59742>, z dnia 21.11.2007).

<sup>4</sup> G. Radomski, *Wybory samorządowe 1990 r. w świetle prasy polskiej*, „Athenaeum” 2004, t. 12, s. 60–64.

<sup>5</sup> Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 96.

<sup>6</sup> P. Sarnecki, *Ordynacja wyborcza w wyborach samorządowych*, w: *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, pod red. M. Magoskiej, Kraków 2008, s. 14–16.

watorów tych procesów wzrost liczby kandydatów można tłumaczyć umocnieniem się struktur partyjnych w terenie, a także przywilejami, jakie wyływały z posiadania mandatu radnego, między innymi status funkcjonariusza publicznego, bezpieczeństwo pracy oraz dieta<sup>7</sup>.

Wybierano wówczas 51 919 radnych do 2 468 rad gmin. Niestety zainteresowanie społeczeństwa zbliżającymi się wyborami samorządowymi było zgoła niewielkie, czego dowodem może być zatrważająco niska frekwencja wyborcza, która wyniosła 33,8%<sup>8</sup>. Oczywiście łatwo jest dziś z perspektywy czasu wskazać przyczyny tak niskiej frekwencji wyborczej, która w głównej mierze wynikała z problemów ekonomicznych omawianego okresu. Jak mawiał niegdyś Beniamin Barber w demokracji obywatelska postawa wymaga wysiłku, a jest to wysiłek nie lada, jak pokazują nam wskaźniki niskiej frekwencji wyborczej. Warto także przypomnieć, że procent głosów nieważnych w tych wyborach wyniósł 3,3% ogółu, a zatem nastąpił 2,5-krotny spadek w stosunku do pierwszej elekcji<sup>9</sup>.

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 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 swoistego rodzaju plebiscyt przed wyborami ogólnokrajowymi.

### Wybory samorządowe na trzech szczeblach samorządowych

Pod auspicjami nowej ustawy zasadniczej z 1997 roku rozpoczął się drugi etap reformy samorządowej, który miał na celu wprowadzenie dwóch wyższych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie powiatu oraz województwa. Pierwsze wybory samorządowe, które swoim zasięgiem objęły wszystkie trzy szczeble samorządowe odbyły się 11 października 1998 r.<sup>10</sup>

Przyjęto również nowy akt prawny, który całościowo regulował zasady rywalizacji politycznej w wyborach samorządowych. Mowa mianowicie o ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>11</sup>. Zmiana przepisów wyborczych wynikała między innymi z art. 169 ust. 2 Konstytucji z 1997 roku, w którym stwierdzono, iż „wybory do organów stanowiących są po-

<sup>7</sup> J. Pokładecki, *Wybory jako forma partycypacji mieszkańców w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Politologiczny” 2005, nr 1, s. 91–92.

<sup>8</sup> K. Sidorkiewicz, *Wybory samorządowe w 2006 roku w aspekcie statystycznym*, „Acta Elbingsia” 2007, t. 5, s. 230.

<sup>9</sup> K. Tybuchowska, *Wybory bezpośrednie...*, s. 27.

<sup>10</sup> J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 25–26.

<sup>11</sup> Dz. U. 1998, Nr 95, poz. 602.

wszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”<sup>12</sup>. Ordynacja ta zakładała większościowy system wyborczy w gminach do 20 000 mieszkańców i jednocześnie wielomandatowe okręgi wyborcze – maksymalnie do 5 radnych. Do zgłoszenia kandydatów nie wystarczały 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 20 000 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 tworzono 5–10 mandatowe okręgi wyborcze, zaś w województwach 8–15 mandatowe. Wszystkie te zmiany w znaczący sposób zwiększyły 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 wojewódzkich<sup>13</sup>.

Najważniejszą zmianą nowo wprowadzonej ordynacji wyborczej było obniżenie progu proporcjonalnego podziału mandatów z 40 000 do 20 000 mieszkańców, co spowodowało, iż w gminach powyżej 20 000 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 samorządu. W gminach do 20 000 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 20 000 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 odpowiednio 7,43% oraz 9,45%, co oznacza, że co trzynasty i co jedenasty wyborca nie poradził sobie z procedurą wyborczą<sup>14</sup>.

Warto zauważyć, iż jedynie mieszkańcy gmin liczących powyżej 200 000 mieszkańców wybierali zarówno władze gminne, powiatowe, jak i wojewódzkie według tych samych zasad. Wszystko to powoduje, iż ordynacja wyborcza z roku 1998 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 roku 1998 partie polityczne wyraźnie zaznaczyły swoją obec-

<sup>12</sup> P. Sarnecki, *Ordynacja wyborcza...*, s. 12–13.

<sup>13</sup> A. Łoś-Tomiak, J. Wyrwa, *Wybory bezpośrednie 2002 roku – wybory do sejmików województw*, „Problemy Humanistyki” 2003/2004, nr 8/9, s. 110–111.

<sup>14</sup> S. Wróbel, *Wybory samorządowe '98. Niektóre aspekty*, w: *Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja – odrodzenie – doświadczenia*, pod red. B. Nawrota, J. Pokładeckiego, Poznań 2004, s. 120–123.

ność na lokalnej scenie politycznej, szczególnie zaś w województwach, powiatach i dużych miastach<sup>15</sup>.

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 podziały polityczne ogólnopolskiej sceny politycznej za sprawą obowiązującej ordynacji wyborczej zostały bezpośrednio przeniesione na najwyższy szczebel polskiego samorządu<sup>16</sup>.

### Wybory bezpośrednie w 2002 roku

Wybory z roku 2002 poprzedzone były burzliwą debatą na temat perspektywicznych zmian w samorządowej ordynacji wyborczej. Nowelizację przepisów uchwalono 26 lipca 2002 roku, a zmiany weszły w życie 10 sierpnia 2002 roku, a więc zaledwie na siedemnaście dni przed rozpoczęciem kampanii wyborczej, co w przekonaniu wielu obserwatorów urąga standardom, które winny charakteryzować państwo demokratyczne, do miana którego aspiruje III Rzeczypospolita.

Zanim jednak zmieniono przepisy ordynacji wyborczej to dokonano jeszcze innej, bardzo istotnej zmiany w prawie samorządowym, która miała bezpośrednie przełożenie na zbliżającą się kampanię wyborczą oraz wynik wyborów. Otóż w kwietniu 2001 roku 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<sup>17</sup>.

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 wytężonej 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 zaś 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 społeczeństwem<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 124–127.

<sup>16</sup> J. Pokładecki, *Wybory jako...*, s. 92–95.

<sup>17</sup> M. Mirska, *Obraz kampanii samorządowej 2002 roku w „Gazecie Wyborczej” i „Rzeczpospolitej”*, „Przegląd Politologiczny” 2003, nr 1, s. 90–92.

<sup>18</sup> J. Pokładecki, *Wybory jako...*, s. 96.

Kolejną bardzo ważną zmianą było przyjęcie ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>19</sup>. Wprowadzono mianowicie na szczeblu podstawowym zasadę bezpośredniego wyboru jednoosobowego organu wykonawczego. 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 politycznej<sup>20</sup>.

Pierwsze wybory samorządowe, w których Polacy prócz radnych trzech szczebli samorządowych wybierali w wyborach bezpośrednich włodarzy wsi oraz miast odbyły się w dniach 27 października oraz 10 listopada 2002 roku<sup>21</sup>. Frekwencja wyborcza była zaskakująco niska, bowiem wyniosła 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%. To 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 było to już 8,5%, a w wyborach do sejmików aż 14,4%<sup>22</sup>.

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 miejsca w strukturze samorządowej. Regulacje tego rodzaju po raz kolejny utrudniły drogę do samorządowego mandatu lokalnym komitetom wyborczym, którym brakowało doświadczenia oraz odpowiedniego zaplecza osobowego dla spełnienia wszystkich wymaganych prawem warunków i procedur<sup>23</sup>.

### Wybory 2006 roku – spór o ordynację wyborczą

Rok 2006 był czasem 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

<sup>19</sup> Dz. U. 2002, Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

<sup>20</sup> A. Piasecki, *Bezpośrednie wybory 2002 r. Próba syntezy*, „Problemy Humanistyki” 2003/2004, nr 8/9, s. 83–86.

<sup>21</sup> Por. J. Reguński, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 113–152.

<sup>22</sup> J. Pokładecki, *Wybory jako...*, s. 97.

<sup>23</sup> M. Mirska, *Obraz kampanii...*, s. 91–92; por. A. K. Piasecki, *Wybory samorządowe z 1998 roku na przykładzie woj. lubuskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 4, s. 14–25.

z Kodeksem Dobrych Praktyk Wyborczych, który został przyjęty w 2002 roku 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 nie jest niestety przestrzegane. Jednakowoż przed wyborami 2006 r. dokonano, wbrew pozorom, 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 przeredagowanie ostatecznego wyniku wyborczego<sup>24</sup>.

Wymowa wskazanej reformy w postaci „blokowania list wyborczych” ma skłaniać nawet najmniejsze komitety wyborców do zawierania takich czy innych porozumień wyborczych, co jest łatwiejsze dla komitetów wyborczych partii politycznych, a zdecydowanie trudniejsze dla komitetów wyborców. Warto powiedzieć, że „zablokowana lista wyborcza” podlega również wyższym 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 zaś na poziomie województwa. W sytuacji, gdy dany blok nie zdobyłby minimalnego poparcia to 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 wspomianej 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 lokalnych<sup>25</sup>.

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 włodarzy 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 lokal-

<sup>24</sup> J. Marszałek-Kawa, *Wybory samorządowe 2006 a kwestia nowelizacji samorządowej ordynacji wyborczej*, w: *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, pod red. J. Marszałek-Kawy, Toruń 2007, s. 202.

<sup>25</sup> P. Sarniecki, *Ordynacja wyborcza...*, s. 20–21.

nych i przedkładają własny interes ponad interes społeczny. Pomimo 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 włodarze gmin obrastają sytuacjami [...]”<sup>26</sup>.

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 pomysłu nie wprowadzono w życie. Nie wykluczone, iż zagadnienie kadencyjności w wyborach samorządowych powróci do debaty politycznej przed kolejnymi wyborami samorządowymi w roku 2010<sup>27</sup>.

### Perspektywy rozwoju 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 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 w moim przekonaniu tego rodzaju proces wpływa negatywnie na tworzące się oddolnie inicjatywy lokalne, które w sposób nieunikniony sprzyjają tworzeniu się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

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

<sup>26</sup> 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 ograniczenia czasu sprawowania funkcji przez wójta, burmistrza i prezydenta miasta)*, w: *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, pod red. J. Marszałek-Kawy, A. Lutrzykowskiego, Toruń 2008, s. 90–98.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 96.

świadomie. W moim przekonaniu bowiem znajomość reguł procesu wyborczego oraz świadomość tego kogo wybieramy i do jakiego organu jest ciągle, mimo doświadczenia pięciu 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, bowiem to one znają rzeczywiste problemy danego regionu i są znacznie bliższe lokalnej społeczności. Istotne jest również zastopowanie postępującego procesu upartyjnienia wyborów samorządowych i wprowadzania w ordynacji takich zmian, które utrudniają 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 zastaną sytuacją przy urnie wyborczej. Z tego zakłopotania może on dojść do przeświadczenia, 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”<sup>28</sup>.

### Bibliografia

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin*, Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 96.
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, Dz. U. 1998, Nr 95, poz. 602 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. *o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, Dz. U. 2002, Nr 113, poz. 984 z późn. zm.
- „Acta Elbingensia” 2007, t. 5.
- „Athenaeum” 2004, t. 12.
- <http://wiadomosci.polska.pl/kalendarz/kalendarium/article.htm?id=59742>, z dnia 21.11. 2007.
- Magoska M. (red.), *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, Kraków 2008.
- Marszałek-Kawa J. (red.), *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, Toruń 2007.
- Marszałek-Kawa J., Lutrzykowski A. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, Toruń 2008.
- Michałowski S., Pawłowska A. (red.), *Samorząd lokalny w Polsce*, Lublin 2004.
- Nowacka E. J., *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005.
- Nawrot B., Pokladecki J. (red.), *Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja – odrodzenie – doświadczenia*, Poznań 2004.

<sup>28</sup> J. Marszałek-Kawa, *Wybory samorządowe...*, s. 201–202.

- „Problemy Humanistyki” 2003/2004, nr 8/9.
- „Przegląd Politologiczny” 2003, nr 1.
- „Przegląd Politologiczny” 2005, nr 1.
- „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 4.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
- „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 4.
- „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6.
- „Szkice Humanistyczne” 2006, t. 6, nr 1/2.
- Tarno J. P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002.