

ARKADIUSZ PTAK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

## Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego w Polsce

W literaturze przedmiotu wolne i uczciwe wybory są elementem niezbędnym dla funkcjonowania współczesnej demokracji<sup>1</sup>. Warunek ten dotyczy również władzy lokalnej, która w systemach demokratycznych ma charakter samorządowy. Podobny pogląd został również wyartykułowany przez przedstawicieli strony Solidarnościowo-Opozycyjnej podczas obrad „Okrągłego Stołu”<sup>2</sup>. Samorząd terytorialny mógł być jednak elementem systemu politycznego Polski wyłącznie w sytuacji odrzucenia dotychczasowego modelu władzy lokalnej z radami narodowymi, jako terenowymi organami jednolitej władzy państwowej.

W pierwszym etapie prac nad restytucją samorządu terytorialnego w polskim parlamencie, zasadnicza rola przypadła Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej I kadencji (1989–1991)<sup>3</sup>. Następnie od marca do maja 1990 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił kluczowe akty prawne, które stanowiły fundament polskiego samorządu, tj. ustawę o samorządzie terytorialnym<sup>4</sup>, ordynację wyborczą do rad gmin<sup>5</sup>, ustawę o pracownikach samorządowych<sup>6</sup>, ustawę wprowadzającą przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>7</sup>. Zmieniono również Konstytucję<sup>8</sup>.

Implikacją przyjęcia nowego, zdecentralizowanego modelu władzy lokalnej, było nie tylko uchwalenie nowych aktów prawnych. Również wybrane 19 czerwca 1988 roku rady narodowe zakończyły kadencję z dniem 30 kwietnia 1990 roku. Swoją moc prawną utraciły Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego oraz Ordynacja wyborcza do rad narodowych<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> R. A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 310–311.

<sup>2</sup> J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacje*, Warszawa 2000, s. 55.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 66–69.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz. U. Nr 16, poz. 96.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych, Dz. U. Nr 21, poz. 124.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 10 maja 1990 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz. U. Nr 32, poz. 191.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 16, poz. 94.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 41, poz. 185 ze zm. oraz Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. – Ordynacja wyborcza do rad narodowych, Dz. U. 1988, Nr 7, poz. 55.

Skrócenie kadencji rad narodowych oraz przyjęcie nowej ordynacji wyborczej do rad gmin były jednymi z najważniejszych decyzji, które były prefiguracją procesu wymiany lokalnych elit politycznych. Szczególny charakter wyborów samorządowych z 27 maja 1990 roku polegał jeszcze na tym, że były to pierwsze w pełni demokratyczne wybory od ponad pięćdziesięciu lat.

Pierwszym aktem prawnym określającym zasady i tryb przeprowadzania wyborów samorządowych była Ordynacja wyborcza do rad gmin. Uchwalona 8 marca 1990 roku składała się z 19 rozdziałów i zawierała 123 artykuły. Ustawa obowiązywała aż do roku 1998. W oparciu o tę ordynację przeprowadzono wybory do rad gmin 27 maja 1990 r. oraz 19 czerwca 1994 r.

Drugi etap w samorządowym systemie wyborczym rozpoczął się w roku 1998. Samorząd rozszerzono o powiat oraz województwo<sup>10</sup>. Reforma wymusiła więc podjęcie prac oraz przyjęcie nowego aktu prawnego uwzględniającego fakt, że polskie społeczeństwo otrzymało prawo wybierania swoich przedstawicieli w kolejnych organach stanowiących samorządu – rady powiatu i sejmiku województwa. Ustawę przyjęto 16 lipca 1998 roku<sup>11</sup>. Liczyła 8 rozdziałów i 213 artykułów. Nowa ordynacja wykroczyła jednak poza zmiany związane z dalszą decentralizacją kraju i objęła również swoją regulacją zasady i tryb wyborów już istniejących rad gmin. W oparciu o nową ordynację, wybory przeprowadzono 11 października 1998 r., 27 października 2002 r. oraz 12 listopada 2006 r.

Tabela 1

**Zbiornicze wyniki wyborów do rad gmin z ordynacją większościową w latach 1990–2006**

	Gminy z ordynacją większościową				
	1990	1994	1998	2002	2006
Liczba rad gmin	2 266	2 333	2 156	2 147	2 151
Liczba okręgów wyborczych	47 254	46 569	26 159	20 692	20 556
Liczba wybieranych radnych	47 254	46 562	41 474	32 205	32 265
Liczba kandydatów	130 300	142 068	122 722	142 452	110 965
Liczba kandydatów na 1 mandat	2,76	3,05	2,96	4,42	3,44
Liczba list wyborczych	0	0	93 891	99 090	75 726
Frekwencja (w %)	43,56	38,25	49,51	52,58	50,07
Głosy nieważne (w %)	1,75	1,51	2,91	2,82	2,99

**Źródło:** Zestawienie i obliczenia własne na podstawie obwieszczeń: Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 r. oraz Państwowej Komisji Wyborczej z dnia: 23 czerwca 1994 r., 23 września 1998 r., 8 listopada 2002 r., 11 listopada 2002 r., 15 listopada 2006 r., 27 listopada 2006 r., 11 grudnia 2006 r.

<sup>10</sup> Zob. ustawy: z dnia 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*, Dz. U. Nr 133, poz. 872; z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*, Dz. U. Nr 91, poz. 576; z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, Dz. U. Nr 91, poz. 578.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw*, Dz. U. Nr 95, poz. 602 – tekst pierwotny.

Tabela 2

## Zbiornicze wyniki wyborów do rad gmin z ordynacją proporcjonalną w latach 1990–2006

	Gminy z ordynacją proporcjonalną				
	1990	1994	1998	2002	2006
Liczba rad gmin	110	135	334	331	327
Liczba okręgów wyborczych	695	850	1 687	1 245	1 226
Liczba wybieranych radnych	4 438	5 425	10 973	7 374	7 273
Liczba kandydatów	15 870	40 816	86 017	84 985	83 357
Liczba kandydatów na 1 mandat	3,58	7,52	7,84	11,52	11,46
Liczba list wyborczych	3 615	7 966	9 878	9 400	9 026
Frekwencja (w %)	40,28	28,58	42,49	39,47	45,95
Głosy nieważne (w %)	5,05	1,39	3,89	5,75	8,39

**Źródło:** Zestawienie i obliczenia własne na podstawie obwieszczeń: Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 r. oraz Państwowej Komisji Wyborczej z dnia: 23 czerwca 1994 r., 23 września 1998 r., 8 listopada 2002 r., 11 listopada 2002 r., 15 listopada 2006 r., 27 listopada 2006 r., 11 grudnia 2006 r.

Samorządowy system wyborczy mający swój początek w roku 1990 oparty jest na podstawowych zasadach prawa wyborczego występujących w systemach demokratycznych, tzn. na zasadzie powszechności, równości, bezpośredniości oraz tajności. Zmiany nastąpiły przede wszystkim w zasadzie powszechności.

Zasada powszechności została sformułowana już w art. 2 ordynacji wyborczej do rad gmin – prawo wybierania do rady gminy uzyskał każdy obywatel polski, który w dniu wyborów ukończył 18 lat. Czynne prawo wyborcze przysługiwało również osobom, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone i nie byli obywatelami innego państwa, ale od co najmniej dwóch lat stale zamieszkiwali w Polsce. Zasadę powszechności w wyborach do rady gminy rozszerzono po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Polska, zobowiązana do przyjęcia dorobku prawnego Wspólnoty wdrożyła Dyrektywę Rady Unii Europejskiej 94/80/WE z 19 grudnia 1994 r.<sup>12</sup> Nowelizacją z dnia 20 kwietnia 2004 r.<sup>13</sup> czynne prawo wyborcze do rady gminy otrzymali również obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi. Początkowo pozbawiono czynnego prawa wyborczego obywateli Unii Europejskiej wpisanych do prowadzonego w gminie stałego rejestru wyborców w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów. Zapis ten jednak został uznany za niezgodny z Konstytucją RP<sup>14</sup>.

Zmiany w samorządowym prawie wyborczym objęły również formułę wyborczą. Już u podstaw tworzenia ordynacji wyborczej do rad gmin proponowano trzy rozwiązania: przeprowadzenie wyborów w oparciu o jednolitą zasadę większo-

<sup>12</sup> Zob. dyrektywę ustanawiającą szczegółowe zasady korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii zamieszkałych w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami.

<sup>13</sup> Zob.: Dz. U. Nr 102, poz. 1055.

<sup>14</sup> Zob.: A. Ptak, *Miejsce i rola samorządu terytorialnego w aspekcie członkostwa Polski w Unii Europejskiej* (referat wygłoszony na konferencji „Europa XXI wieku. Stan obecny i perspektywy rozwoju, 5–6 lutego 2009 r. w Collegium Polonicum w Słubicach).

ściową, w oparciu o jednolitą zasadę proporcjonalną lub też zastosowanie systemu mieszanego<sup>15</sup>.

Sekwencją przyjętych rozwiązań, tak w ustawie z roku 1990, jak i 1998 było zróżnicowanie gmin. W zależności od wielkości jednostki zastosowano system większościowy lub proporcjonalny.

W latach 1990 i 1994 wybory większościowe przeprowadzane były w gminach do 40 000 mieszkańców. Mandat zdobywał kandydat, który otrzymał najwięcej ważnie oddanych głosów. Na kartach wyborczych kandydaci umieszczeni byli w porządku alfabetycznym. W gminach tych utworzono tyle okręgów, ilu wybierano radnych, tj. w roku 1990 – 47 254, zaś w roku 1994 – 46 569.

W gminach powyżej 40 000 mieszkańców wybory przeprowadzano w oparciu o formułę proporcjonalną przy zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Leguë<sup>16</sup>.

Zasadnicze zmiany w systemie wyborczym nastąpiły po uchwaleniu Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Od roku 1998 wybory większościowe odbywają się już w gminach do 20 000 mieszkańców. Znowelizowano również sposób podziału mandatów w gminach, gdzie zastosowano formułę proporcjonalną. Zmodyfikowaną metodę Sainte-Leguë zastąpiono metodą d'Hondta<sup>17</sup>, która preferuje duże ugrupowania.

Zarówno w latach 1990–1998, jak i od roku 1998 zdecydowana większość gmin, to jednostki, gdzie stosuje się system większościowy. W pierwszym okresie gmin tych było ok. 95%, zaś po 1998 – ok. 85%. Formuła proporcjonalna została również zastosowana w wyborach do rad powiatów i sejmików województw. Przy podziale mandatów wykorzystuje się metodę d'Hondta. Dodatkowo, warunkiem udziału w podziale mandatów jest uzyskanie przez komitet w skali powiatu (województwa) co najmniej 5% ważnie oddanych głosów<sup>18</sup>.

Ponadto w wyborach z roku 2006 wprowadzono instytucję blokowania list wyborczych. Dwa lub więcej komitety wyborcze, w drodze umowy, mogły tworzyć jedną grupę list kandydatów w danej jednostce samorządu terytorialnego w celu wspólnego udziału w podziale mandatów między listy kandydatów. W pierwszym etapie, przy zastosowaniu metody d'Hondta, dokonywano podziału mandatów między poszczególne listy lub grupy list. Podziału mandatów w ramach grupy list dokonywano wykorzystując metodę Sainte-Leguë<sup>19</sup>. Podobne rozwiązanie zastosowano w wyborach do rad

---

<sup>15</sup> J. Mordwiłko, *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990–2000*, w: *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 156.

<sup>16</sup> Podziału mandatów w każdym okręgu wyborczym pomiędzy poszczególne listy dokonywano dzieląc liczbę głosów ważnych oddanych na poszczególne listy wyborcze przez 1, 4; 3; 5; 7 itd., aż do chwili, gdy z otrzymanych ilorazów uszeregowano tyle kolejno największych liczb, jaka w okręgu wyborczym była liczba mandatów do podziału.

<sup>17</sup> Podziału mandatów w każdym okręgu wyborczym pomiędzy poszczególne listy dokonuje się, dzieląc liczbę głosów ważnych oddanych na poszczególne listy wyborcze przez 1; 2; 3 itd., aż do chwili, gdy z otrzymanych ilorazów uszereguje się tyle kolejno największych liczb, ile w okręgu wyborczym jest do podziału mandatów.

<sup>18</sup> Próg 5% dotyczy również miast na prawach powiatu.

<sup>19</sup> Liczbę ważnie oddanych głosów na listy wchodzące w skład grupy kolejno dzieli się przez 1; 3; 5; 7 itd.

powiatów i sejmików województw<sup>20</sup>. Inicjatorem wprowadzenia instytucji blokowania list był klub parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość. Uzasadnieniem proponowanych rozwiązań było ułatwienie zawierania powyborczych koalicji, a tym samym tworzenie silnych większości. Wnioskodawcy wskazywali również, że blokowanie list ograniczy rozwój klientelizmu politycznego w trakcie kadencji samorządu. W świetle zaprezentowanej enuncjacji trudno zgodzić się z oficjalnymi założeniami nowelizacji. Głównym przecież celem było przejęcie głosów mniejszych ugrupowań politycznych, zwłaszcza Ligi Polskich Rodzin oraz Samoobrony.

Propozycje PiS-u zostały poddane krytyce przez ówczesną opozycję parlamentarną<sup>21</sup> oraz organizacje samorządowe<sup>22</sup>. Podważano argumenty przytaczane przez wnioskodawcę. Także Trybunał Konstytucyjny wniósł wiele zastrzeżeń do nowelizacji, zwłaszcza w kontekście zgodności z Konstytucją RP oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego<sup>23</sup>.

Ustawa zaczęła obowiązywać od 13 września, zaś wybory odbyły się już 12 listopada 2006. Zważywszy, że termin składania zawiadomień o utworzeniu grupy list był do 18 października *vacatio legis* wyniosło zaledwie miesiąc! Wybory z roku 2006 były jedynymi, w których zastosowano blokowanie list wyborczych. Nowa większość parlamentarna stworzona przez Platformę Obywatelską i Polskie Stronnictwo Ludowe, wsparta parlamentarną lewicą, powróciła do wcześniejszych rozwiązań<sup>24</sup>.

Termin oraz okoliczności wprowadzenia instytucji blokowania list wyborczych to jeden z przykładów instrumentalnego i partykularnego traktowania ordynacji wyborczej do organów samorządu terytorialnego przez partie polityczne w Polsce.

W analizowanym okresie zmieniała się również liczba radnych wybieranych w okręgach wyborczych.

Tabela 3

Liczba wybieranych radnych w okręgach wyborczych.

	1990	1994	1998	2002	2006
Gminy z systemem większościowym	1	1	od 1 do 5	od 1 do 5	od 1 do 5
Gminy z systemem proporcjonalnym	od 5 do 10	od 5 do 10	od 5 do 10	od 5 do 8	od 5 do 8
Powiat	–	–	od 3 do 10	od 5 do 10	od 5 do 10
Województwo	–	–	od 5 do 15	od 5 do 15	od 5 do 15

**Źródło:** Zestawienie własne na podstawie *Ordynacji wyborczej do rad gmin* oraz *Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (ze zmianami).

<sup>20</sup> Zob. ustawa z dnia 6 września 2006 roku o zmianie ustawy – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, Dz. U. Nr 159, poz. 1127.

<sup>21</sup> W dniu 11 września 2006 roku posłowie z klubu PO, PSL oraz SLD wnieśli do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności zmiany ordynacji z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego oraz z Konstytucją.

<sup>22</sup> Zob. m.in. opinię prawną Jerzego Regulskiego dotyczącą poselskiego projektu ustawy o zmianie ordynacji, Warszawa, 3 sierpnia 2006 r.

<sup>23</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. (sygn. Akt K 31/06). Sentencja wyroku została opublikowana 8 listopada 2006 r., Dz. U. Nr 202, poz. 1493.

<sup>24</sup> Zob.: Dz. U. 2008, Nr 96, poz. 607.

W latach 1990 i 1994 w gminach do 40 000 mieszkańców okręgi były jednomandata-towe. W większych gminach w okręgu wybierano od 5 do 10 radnych<sup>25</sup>. Od roku 1998 w gminach z większościowym systemem wyborczym w okręgu wyborczym wybieranych jest od 1 do 5 radnych. W pozostałych jednostkach samorządu terytorialnego liczba radnych wybieranych w okręgu jest zróżnicowana, co obrazuje tabela 3.

Zdobyczą samorządowej ordynacji z roku 1990 była niewątpliwie swoboda w zgłaszaniu kandydatów na radnych, co nie było możliwe w wyborach do rad narodowych<sup>26</sup>. W wyborach pierwszej i drugiej kadencji wyeliminowano możliwość bezpośredniego zgłaszania do terytorialnych komisji wyborczej kandydatów i list kandydatów na radnych przez partie polityczne oraz organizacje społeczne. Mogły natomiast udzielać poparcia konkretnym kandydatom lub listom<sup>27</sup>. Zasady zgłaszania kandydatów i list zmieniły się w roku 1998. Prawo to uzyskały w pierwszej kolejności partie polityczne, a następnie stowarzyszenia, organizacje społeczne oraz wyborcy. Natomiast od roku 2002 prawo to przysługuje komitetom wyborczym tworzonym przez partie polityczne, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz wyborców. Dzięki tym rozwiązaniom wzmocniono pozycję partii politycznych w stosunku do ugrupowań, które udział w wyborach ograniczają do szczebla lokalnego (np. poprzez nadawanie im w pierwszej kolejności jednolitych numerów list wyborczych).

W latach 1990–1998 w gminach, gdzie stosowano formułę większościową, zgłoszenie kandydata na radnego musiało być podpisane przez co najmniej 15 wyborców zamieszkałych w danym okręgu wyborczym<sup>28</sup>. Od 1998 roku zgłoszenie przyjmuje formę listy kandydatów (również, gdy zgłaszany jest jeden kandydat) popartą co najmniej 25 podpisami wyborców.

W gminach z system proporcjonalnym już od roku 1990 zgłasza się listy kandydatów. Każda z nich musi być poparta co najmniej 150 podpisami wyborców. Zmieniła się jednak liczba kandydatów umieszczanych na liście. W latach 1990 i 1994 mogło być tylko tyle, ilu radnych wybierano w danym okręgu wyborczym. Nie określono minimalnej liczby kandydatów na liście<sup>29</sup>. Od 1998 roku lista nie może zawierać mniej niż 5 nazwisk kandydatów; nie może jednak być większa niż dwukrotność liczby radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym<sup>30</sup>.

Ponadto od 2002 roku ograniczeniu ulegała również liczba wybieranych radnych. W latach 1990–2002 w zależności od wielkości gminy, było od 15 (w gminach do 4000 mieszkańców) do 100 radnych<sup>31</sup>. Począwszy od wyborów przeprowadzonych 27 października 2002 roku liczba gminnych radnych waha się od 15 (w gminach do 20 000 mieszkańców) do 45 radnych. Podobne ograniczenia objęły również rady powiatów oraz sejmiki województw.

<sup>25</sup> Art. 12 ustawy – *Ordynacja wyborcza do rad gmin*.

<sup>26</sup> Zob. rozdział 8 i 9 *ordynacji wyborczej do rad narodowych*.

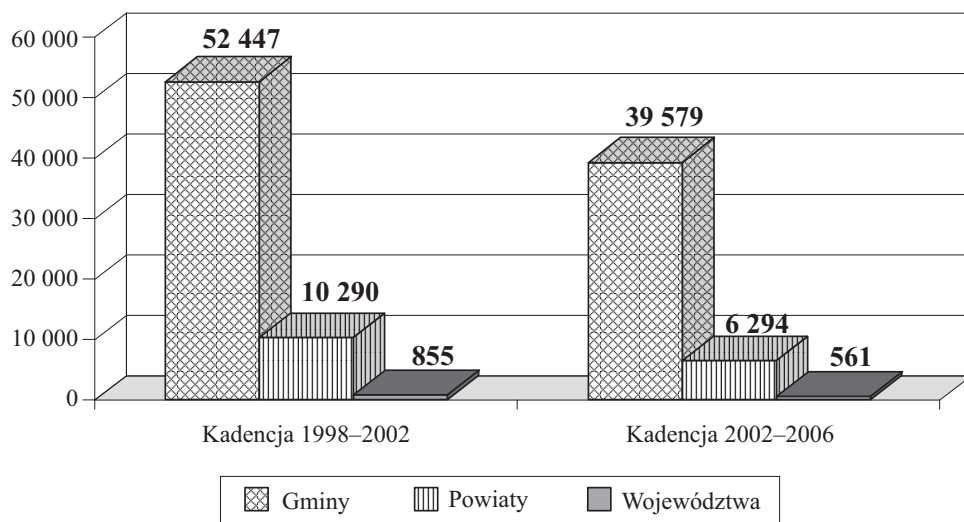
<sup>27</sup> Zob. rozdział 7 i 8 *ordynacji wyborczej do rad gmin*.

<sup>28</sup> Art. 41 ustawy – *Ordynacja wyborcza do rad gmin*.

<sup>29</sup> Art. 47 ust. 2 ustawy – *Ordynacja wyborcza do rad gmin*.

<sup>30</sup> Art. 98 ust. 2 ustawy – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*.

<sup>31</sup> Art. 17 ustawy o *samorządzie gminnym*.



Rys. 1. Liczba wybieranych radnych rad gmin, powiatów i sejmików województw (kadencja 1998–2002 oraz 2002–2006)

**Źródło:** Zestawienie i obliczenia własne na podstawie Obwieszczeń Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 r., Państwowej Komisji Wyborczej z dnia: 23 czerwca 1994 r., 23 września 1998 r., 8 listopada 2002 r., 11 listopada 2002 r., 15 listopada 2006 r., 27 listopada 2006 r., 11 grudnia 2006 r.

Po nowelizacji, w skali kraju wybierano o 12 868 mniej radnych do rad gmin, o 3996 radnych do rad powiatów oraz o 294 radnych do sejmiku województw.

Jednym z celów nowelizacji było zmniejszenie liczby radnych, a tym samym ograniczenie środków przeznaczanych na funkcjonowanie rad i sejmików. Negatywnym skutkiem wprowadzonych zmian było pozbawienie części lokalnych społeczności przedstawicieli w organach stanowiących. Problem ten szczególnie widoczny jest w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, gdzie wiele miejscowości nie ma swojego przedstawiciela w radzie.

Wydłużono również godziny głosowania. W latach 1990–1998 głosowanie odbywało się od godziny 8.00 do 20.00. Natomiast od roku 1998 odbywa się już od godziny 6.00.

Najistotniejsze zmiany dokonały się jednak w sposobie wyboru organu wykonawczego samorządu gminnego.

W latach 1990–2002 organem wykonawczym samorządu gminnego był zarząd mający charakter kolegialny. Jego przewodniczącym w gminach wiejskich był wójt, w miejsko-wiejskich lub miejskich burmistrz. W miastach powyżej 100 000 mieszkańców przewodniczącym zarządu był prezydent<sup>32</sup>. Do zarządu wchodził również zastępca wójta (burmistrza, prezydenta) oraz pozostali członkowie zarządu. W latach

<sup>32</sup> Prezydent przewodniczącym organu wykonawczego gminy był również w tych miastach, w których przed wejściem w życie ustawy o samorządzie terytorialnym prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym.

1990–1995 zarząd liczył od 4 do 7 osób<sup>33</sup>; w latach 1995–2001 od 3 do 7 osób<sup>34</sup>. Następnie zarząd ograniczono do 5 osób, zaś w gminach do 20 000 mieszkańców do 3.

Początkowo pozycja zarządu, w tym jego przewodniczącego – wójta, burmistrza (prezydenta) była dość słaba w stosunku do pozycji rady gminy. Jednak kolejne nowelizacje ustawy o samorządzie terytorialnym (gminnym) wzmacniały organ wykonawczy gminy, zwłaszcza wójta (burmistrza, prezydenta).

W latach 1990–2002 kompetencje do wyboru, jak i odwoływania zarządu, w tym jego przewodniczącego posiadała rada. W ustawie z 8 marca 1990 roku, aż do roku 1995 kandydatów na członków zarządu (poza zastępcą wójta, burmistrza) zgłaszali radni.

Wzmocnieniem pozycji zarządu było również wyeliminowanie możliwości częstego zgłaszania wniosku o jego odwołanie. Od 1995 roku, jeżeli wniosek taki nie uzyskał wymaganej większości, kolejny mógł być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od poprzedniego głosowania<sup>35</sup>.

Zmiany wprowadzone w roku 2002 radykalnie wzmocniły pozycję organu wykonawczego<sup>36</sup>. Rada utraciła kompetencje do wyboru i odwoływania organu wykonawczego. Miejsce kolegiального zarządu zajął wybierany w bezpośrednich wyborach – wójt (burmistrz, prezydent). Jednoosobowy organ wykonawczy pochodzący z bezpośrednich wyborów nie uzyskał jednak w zasadzie nowych kompetencji, jakie wcześniej posiadał zarząd. Również kompetencje rady, poza nielicznymi wyjątkami, nie zostały uszczuplone<sup>37</sup>. Jest to niewątpliwie jeden z poważniejszych mankamentów przyjętych rozwiązań. Wójt (burmistrz, prezydent) mając silny mandat do rządzenia może być, poprzez brak większości w radzie, pozbawiony realnego wpływu na zarządzanie gminą, stając się jej wyłącznie administratorem.

Zmiana pozycji ustrojowej wójta (burmistrza, prezydenta) oraz relacji między organami samorządu gminnego wymaga niewątpliwie odpowiednich uregulowań, a przede wszystkim merytorycznej dyskusji, której od dawna w Polsce brakuje.

Reaktywowanie samorządu terytorialnego z demokratyczną ordynacją wyborczą, należy uznać za jedną ze zdobyczy transformacji systemowej w Polsce. W bardzo wielu jednak elementach samorządowy system wyborczy jest niestabilny. O ile w latach 1990–1998 ordynacja wyborcza nowelizowana była tylko w roku 1991<sup>38</sup>, 1993<sup>39</sup> oraz dwukrotnie w 1995<sup>40</sup>, o tyle kolejny akt prawny – Ordynacja wyborcza do rad

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U., Nr 124, poz. 601.

<sup>35</sup> Zob. Ustawę z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 124, poz. 601.

<sup>36</sup> Zob.: Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. Nr 113, poz. 984. Od roku 2002 dokonano już 7 nowelizacji.

<sup>37</sup> Np. rada została pozbawiona możliwości uchwalania regulaminu organizacyjnego urzędu gminy.

<sup>38</sup> Zob.: Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz. U. 1991, Nr 53, poz. 227.

<sup>39</sup> Zob.: Ustawa z dnia 28 maja 1993r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1993, Nr 43, poz. 205 ze zm.

<sup>40</sup> Zob.: Ustawa z dnia 22 września 1995 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 132, poz. 640 oraz Ustawa z dnia



gmin, rad powiatów i sejmików województw była dotychczas nowelizowana ponad 20 razy!<sup>41</sup>

Tabela 4

**Liczba nowelizacji Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw w latach 1998–2009**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Liczba zmian	1	–	–	2	6	2	3	1	5	3	2	–
Większość parlamentarna	AWS-UW			SLD-PSL			PiS-Sam-LPR		PO-PSL			

**Źródło:** Opracowanie własne.

Większość wprowadzanych zmian nie była poprzedzona publicznymi debatami, ani konsultacjami ze środowiskami samorządowymi i naukowymi. Bardzo często zmiany miały charakter przypadkowy oraz wybiórczy i niekonsekwentny. Poprzez częstą i do-  
różną nowelizację podstawowych aktów prawnych, samorząd podobnie jak inne ele-  
menty systemu politycznego stał się kolejną płaszczyzną walki politycznej, gdzie  
przyjmowane rozwiązania podporządkowane są rządzącej w danej chwili partii poli-  
tycznej. Analiza tabeli 4 wskazuje, że najwięcej zmian w ordynacji wyborczej było  
w latach, w których odbywały się wybory samorządowe. Efekt jest taki, że brakuje sta-  
bilnego i docelowego modelu samorządu.

Samorządowy system wyborczy jest również dość skomplikowany, zwłaszcza  
w wyborach do organu stanowiącego. Wyborca w obwodowych komisjach wybor-  
czych otrzymuje 3 karty do głosowania – do rady gminy, rady powiatu, sejmiku woje-  
wództwa<sup>42</sup>. Dodatkowo otrzymuje kartę do głosowania na wójta (burmistrza, prezydenta).  
Duża grupa obywateli, w tym biorąca aktywny udział w wyborach (także kandydując  
na radnego) posiada małą wiedzę o sposobie głosowania. Nadal powszechnie panuje  
pogląd, że kandydat zajmujący pierwszą pozycję na liście wyborczej otrzymuje auto-  
matycznie mandat. Jest to niewątpliwie pozostałością po ordynacjach wyborczych  
obowiązujących przed 1989 rokiem.

Dla polskiego społeczeństwa zupełnie nie są również znane mechanizmy podziału  
mandatów, gdzie obowiązuje system proporcjonalny. Zdziwienie, a nawet niekiedy po-  
dejście do sfalszowania wyborów powoduje sytuacja, w której kandydat z mniejszą  
ilością głosów z innej listy uzyskuje mandat.

29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 86, poz. 401 ze zm.

<sup>41</sup> Dz. U. 1998, Nr 160, poz. 1060; Dz. U. 2001, Nr 45, poz. 497; Dz. U. 2001, Nr 89, poz. 971; Dz. U. 2002, Nr 23, poz. 220; Dz. U. 2002, Nr 68, poz. 632; Dz. U. 2002, Nr 23, poz. 220; Dz. U. 2002, Nr 113, poz. 984; Dz. U. 2002, Nr 127, poz. 1089; Dz. U. 2002, Nr 113, poz. 984; Dz. U. 2002, Nr 127, poz. 1089; Dz. U. 2002, Nr 214, poz. 1806; Dz. U. 2004, Nr 25, poz. 219; Dz. U. 2004, Nr 102, poz. 1055; Dz. U. 2004, Nr 167, poz. 1760; Dz. U. 2004, Nr 167, poz. 1760; Dz. U. 2006, Nr 17, poz. 128; Dz. U. 2006, Nr 34, poz. 242; Dz. U. 2006, Nr 146, poz. 1055; Dz. U. 2005, Nr 175, poz. 1457; Dz. U. 2006, Nr 159, poz. 1127; Dz. U. 2006, Nr 218, poz. 1592; Dz. U. 2007, Nr 48, poz. 327; Dz. U. 2007, Nr 112, poz. 766; Dz. U. 2008, Nr 96, poz. 607; Dz. U. 2008, Nr 180, poz. 1111.

<sup>42</sup> Za wyjątkiem miast na prawach powiatu.

Czytelne są zasady wyboru organu wykonawczego gminy. Mniej jest głosów nieważnych (ok. 2%). Zmiana sposobu wyboru nie spowodowała jednak wzrostu frekwencji wyborczej, co zapowiadano na etapie prac nad uchwalaniem nowych rozwiązań. Niepokojącym zjawiskiem w wyborach organu wykonawczego, zwłaszcza w miastach „prezydenckich” jest udział w nich kandydatów ubiegających się o tę funkcję z ugrupowań lokalnych. Ponad 70% wybranych w ostatnich wyborach prezydentów miast startowało z lokalnych komitetów, czego najlepszym przykładem są władarze Poznania, Krakowa, Katowic. Choć osoby te kojarzone są z określoną opcją polityczną, kandydowały z ugrupowania lokalnego lub komitetu wyborczego wyborców.

### Bibliografia

#### Akty prawne:

- Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. – *Ordynacja wyborcza do rad narodowych*, Dz. U. z 1988, Nr 7, poz. 55.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o *zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. Nr 16, poz. 94.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o *samorządzie terytorialnym*, Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku – *Ordynacja wyborcza do rad gmin*, Dz. U. Nr 16, poz. 96 ze zm.
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 roku o *pracownikach samorządowych*, Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.
- Ustawa z dnia 10 maja 1990 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o *samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych*, Dz. U. Nr 32, poz. 191.
- Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* Dz. U. 1993, Nr 43, poz. 205 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie województwa*, Dz. U. Nr 91, poz. 576 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym*, Dz. U. Nr 91, poz. 578 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw*, Dz. U. Nr 95, poz. 602 ze zm.
- Ustawa z dnia z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz. U. Nr 133, poz. 872.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o *bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. (sygn. Akt K 31/06). Sentencja wyroku została opublikowana 8 listopada 2006 r., Dz. U. Nr 202, poz. 1493.

#### Opracowania, artykuły:

- Dahl R. A., *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995.
- Mordwiłko J., *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990–2000*, w: *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000.
- Ptak A., *Miejsce i rola samorządu terytorialnego w aspekcie członkostwa Polski w Unii Europejskiej* (referat wygłoszony na konferencji „Europa XXI wieku. Stan obecny i perspektywy rozwoju, 5–6 lutego 2009 r. w Collegium Polonicum w Słubicach).
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacje*, Warszawa 2000.