

Paweł Sarnecki

## ORDYNACJA WYBORCZA W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH

Po II wojnie światowej samorząd terytorialny w Polsce został reaktywowany jedynie formalnie<sup>1</sup>, w istocie zaś – poprzez nieprzeprowadzenie przez cały okres jego (reaktywowanego) funkcjonowania wyborów do organów stanowiących samorządu (funkcję tę przejęły rady narodowe, wyłaniane w drodze delegacji przez partie polityczne i inne organizacje) – pozostał on jedynie pomocniczym dla administracji rządowej narzędziem administrowania krajem. Co więcej, nawet po zlikwidowaniu samorządu terytorialnego w roku 1950<sup>2</sup> przez ponad cztery lata powszechne wybory do rad narodowych nadal nie były przeprowadzane.

Pierwsza ordynacja wyborcza do tych organów została wydana 25 września 1954 roku, opierając się na typowych zasadach swoistego „prawa wyborczego” tamtych lat (faktyczny przymus zgłaszania jednej listy, formalny wymóg uzyskiwania przez kandydatów bezwzględnej większości głosów, przy koniecznej frekwencji ponad połowy uprawnionych), a które zrozumieć i ocenić można dopiero w kontekście całego ówczesnego klimatu. W istocie niewiele odbiegała od tych założeń następna ordynacja wyborcza do rad narodowych z 31 października 1957 roku<sup>3</sup>, aczkolwiek można w niej dostrzec wpływ październikowej odwilży: dopuszczenie zgłaszania pewnej nadwyżki kandydatów nad liczbą mandatów (najwyżej o połowę, art. 40, ust. 3), rezygnację z wymogu frekwencji i zadowolenie się większością zwykłą oraz formalne uregulowanie trybu odwoływania radnych przez wyborców (art. 76–82). Kolejną ordynacją, z 17 stycznia 1976<sup>4</sup>, władze przeszły na system wspólnych wyborów do Sejmu i rad narodowych (co oczywiście czyniło wybory do rad narodowych czymś zupełnie już nic nieznaczącym), przy czym godną może odnotowania zmianą było wprowadzenie wymogu (zamiast dotychczasowej możliwości) zgłaszania liczby kandydatów do rad o połowę większej niż liczba mandatów w okręgu. Ostatnią ordyna-

---

<sup>1</sup> Por. ustawę z 11 września 1944 o organizacji i zakresie działania rad narodowych (DzU nr 5, poz. 22 ze zm. oraz dekret z 23 listopada 1944 o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (DzU nr 14, poz. 74).

<sup>2</sup> Przez ustawę z 20 marca 1950 o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (DzU nr 14, poz. 130 ze zm.).

<sup>3</sup> DzU nr 55, poz. 270 ze zm., por. DzU z roku 1973, nr 38, poz. 226.

<sup>4</sup> Ustawa – ordynacja wyborcza do Sejmu PRL i rad narodowych (DzU nr 2, poz. 15).

cją wyborczą do rad narodowych była ordynacja z 13 lutego 1984 roku<sup>5</sup>, wprowadzająca skomplikowany sposób formułowania list kandydatów przez kolegia wyborcze (tworzone przez PZPR i inne koncesjonowane podmioty), traktująca każdy mandat z osobna (mimo wielomandatowych okręgów) i umożliwiająca zgłoszenie w obrębie mandatu 2–3 kandydatów. Po Sierpniu 1980, po okresie stanu wojennego, wybory do rad narodowych nie budziły już żadnego społecznego zainteresowania.

Właściwa analiza samorządowego prawa wyborczego powinna się rozpocząć od badania reaktywowania samorządu terytorialnego, dokonanego przez kilka ustaw z 8 marca 1990 roku. Wśród nich była również ordynacja wyborcza<sup>6</sup>. Reguły prawne przeprowadzania wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego ulegały od tej daty poważnej ewolucji.

Ukształtowanie zasad desygnacji przedstawicieli mieszkańców, tworzących wspólnoty samorządowe w ramach odpowiednich jednostek podziału terytorialnego, ma zasadniczy wpływ na stopień reprezentatywności tych organów i tym samym na stopień zaufania, o które ci reprezentanci winni zabiegać i które powinni posiadać. Wspólnoty mieszkańców tworzące jednostki samorządowe powinny dysponować ciałami reprezentacyjnymi zdolnymi możliwie w pełni uruchamiać procedury wcielające w życie wszystkie „zadania publiczne, służące zaspokajaniu potrzeb” tych wspólnot (art. 166 ust. 1 Konstytucji), a jednocześnie wyrażać „więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe”, stanowiące konstytucyjne uzasadnienie dla ich tworzenia (art. 15 ust. 2 Konstytucji). Zadania te, należy o tym w tym miejscu przypomnieć, muszą przyjąć i zachowywać charakter – jako zadania samorządu terytorialnego właśnie – zadań miejscowych, lokalnych, rozumianych w pewnej opozycji do zadań ogólnopolskich, ogólnokrajowych czy centralnych. Problemy rozwiązywane przez organy samorządowe są więc znacznie bardziej konkretne, rzeczowe czy techniczne niż te drugie, w inny też sposób niż te drugie interesujące i poruszające mieszkańców, w inny w końcu sposób niż te drugie przejrzyste i mogące być poddawane kontroli ludności. W tym sensie są one znacznie mniej „polityczne”, czyli rozwiązywane z wyłączeniem takich czy innych opcji ideowych, światopoglądowych czy – bo o to w końcu tu idzie – opcji politycznych, których nosicielem są przede wszystkim partie polityczne. O ile na przykład konstruowanie „ustroju gospodarczego” (art. 20 Konstytucji), „ustroju rolnego” (art. 23 Konstytucji) czy „zasad sprawiedliwości społecznej” (art. 2 Konstytucji) jest bezpośrednio zdeterminowane tymi opcjami, ideowymi lub światopoglądowymi, to w sposób oczywisty nie można do nich sięgać dla znalezienia odpowiedzi na pytania: czy najpierw należy dokończyć remontu lokalnej drogi, czy wybudować dom kultury, zabezpieczyć właściwy stan boiska sportowego czy wybudować nowe przedszkole itd. Innymi

---

<sup>5</sup> DzU nr 8, poz. 32 ze zmianami, wśród nich zwłaszcza ustawa z 10 marca 1988 (por. – DzU 1988, nr 7, poz. 55).

<sup>6</sup> DzU nr 16, poz. 96; jej ważniejsze zmiany będą omówione w tekście.

słowy, nie należałoby, moim zdaniem, specjalnie troszczyć się o instytucjonalne (sformalizowane) stwarzanie partiom politycznym uprzywilejowanych możliwości działania w organizacyjnych strukturach wspólnot samorządowych, spychając jednocześnie na późniejsze miejsca inne podmioty społeczne, które mogłyby zajmować bardzo racjonalne stanowiska wobec takich konkretnych zadań samorządowych jak wskazane wyżej przykłady. Powinno się to odnosić również, i to w wysokim stopniu, do procedury wyborczej. Działalność w partiach politycznych obywatele podejmują w celu „wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa” (art. 11 Konstytucji). Natomiast dla odczuwania i wyrażenia potrzeby przeprowadzenia drogi (lub poprawienia jej nawierzchni), a także wywarcia wpływu na realizację tej inwestycji obywatele winni posiadać również znacznie prostsze możliwości gwarantowane im przez prawo niż angażowanie się w działalność struktur partyjnych, w tym i możliwości pozwalające na aktywny udział w wyborach. „Również” – bo wywód ten nie powinien być naturalnie rozumiany jako podstawa dla tezy o całkowitej zbędności działań partii politycznych w ramach wspólnot samorządowych i ich organów. Niemniej niebezpieczeństwa, że działający w organach samorządowych członkowie partii politycznych będą postępować z intencją zadowolenia swych władz partyjnych, zwłaszcza wyższego stopnia (przede wszystkim lub co najmniej także), a nie wyłącznego realizowania interesów swoich wyborców, nikt chyba negować nie będzie. Dobrą ilustracją tego problemu są wyniki ostatnich wyborów samorządowych z 12 listopada 2006 roku: otóż na 14 525 obsadzanych wówczas mandatów, 6 428 (44,25%) zostało obsadzonych przez komitety wyborcze niepartyjne, przy czym, jeśli idzie o rady gminne (wliczając w to miasta o tym samym szczeblu), odsetek ten wynosi 58%, dla rad powiatowych (bez pozostałych miast): 42,12%, dla miast na prawach powiatu: 28%, a dla sejmików wojewódzkich zaledwie 0,17%<sup>7</sup>.

Z powyższych założeń płyną oczywiste konsekwencje dla konstrukcji prawa wyborczego do organów samorządowych, w szczególności do tych, które powinny zachować charakter przedstawicielski, a więc prawa wyborczego do tak zwanych organów stanowiących (art. 169 ust. 1 Konstytucji<sup>8</sup>), tj. rad gmin, miast i powiatów oraz sejmików wojewódzkich. Powinno być to prawo:

- 1) ułatwiające zgłaszanie kandydatów możliwie wielu podmiotom, niekoniernie trwale sformalizowanym,
- 2) wiążące kandydatów (możliwie silnie) z konkretną grupą wyborców,
- 3) przyjmujące możliwie prosty i zrozumiały system wyborczy (tj. system ustalania wyników głosowania).

---

<sup>7</sup> por. F. Rymarz *Grupowanie list kandydatów w wyborach samorządowych* „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2.

<sup>8</sup> Warto może zaznaczyć, że Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku utrzymuje rangę prawa wyborczego obywateli do organów samorządu terytorialnego jako prawa konstytucyjnego (por. jej art. 62).

Ustawodawca polski sprawia wrażenie wykazywania dużej troski o właściwy kształt prawa wyborczego do samorządu (do podjęcia działalności ustawodawczej w tym zakresie zobowiązuje go wyraźnie art. 169 ust. 2 Konstytucji). Jak już wspomniano, odpowiednia ordynacja wyborcza, ograniczona jeszcze do wyborów rad gminnych (miejskich), ukazuje się jednocześnie z pierwszą ustawą „ustrojową” o samorządzie gminnym, a wybory do tych rad odbywają się rok wcześniej niż w pełni demokratyczne wybory parlamentarne. Do swego wygaśnięcia (uchylenia przez ordynację wyborczą do organów wszystkich szczebli samorządowych z 16 lipca 1998, a więc przez osiem lat) ta pierwsza ordynacja była nowelizowana pięciokrotnie, dwukrotnie ogłaszano jej tekst jednolity. Druga ordynacja wyborcza<sup>9</sup>, w okresie swego dziewięcioletniego (jak dotychczas) obowiązywania, była nowelizowana już 16 razy (dwukrotnie jednak wyrokami Trybunału Konstytucyjnego), nieraz w nader krótkich odstępach czasu<sup>10</sup>, raz został ogłoszony tekst jednolity. Omawiana ordynacja należy więc do aktów ulegających najczęstszym nowelizacjom. Czy jednak te liczne ingerencje ustawodawcy stanowią rzeczywiście zawsze wyraz troski o właściwą treść tej regulacji, czy też przyświecały im inne cele?

Pierwsza regulacja ustawowa, z roku 1990, wydaje się spełniać powyższe trzy założenia w dość wysokim stopniu. Po pierwsze, znała ona jedynie zgłaszanie kandydatów na radnych dokonywane przez samych wyborców, nie różnicując sytuacji, w których działaliby oni w sposób zorganizowany lub niezorganizowany. Tworząc dwa rodzaje okręgów wyborczych (jedno- i wielomandatowe), dopuszczała zgłaszanie kandydatów w okręgach jednomandatowych przez grupę już 15 wyborców, a w okręgach wielomandatowych odpowiednie listy zgłaszać mogły grupy liczące już 150 wyborców. Partie polityczne lub inne organizacje mogły naturalnie wykorzystywać te przepisy, ale nie posiadały żadnego szczególnego statusu w procedurze zgłaszania list kandydatów<sup>11</sup>. Po drugie, więzi kandydatów, a następnie radnych z wyborcami służyło przede wszystkim powoływanie jednomandatowych okręgów wyborczych: w gminach liczących do 40 000 mieszkańców był to jedyny dopuszczalny rodzaj okręgów. W gminach liczniejszych ordynacja przewidywała okręgi wielomandatowe, może nawet zbyt duże, bo w granicach od 5 do 10 mandatów na okręg. Dla obu rodzajów okręgów zastosowanie miał jednak wymóg, aby „przy [ich] ustalaniu (...) uwzględnić przestrzenne, ekonomiczne i społeczne uwarunkowania, wyznaczające więzi oraz interesy miejscowej wspólnoty obywateli” (art. 11 ust. 2 ordynacji); a więc sugestia tworzenia okręgów odpowiadających naturalnym interesom grup lokalnych. Po trzecie, w okręgach jednomandatowych zastoso-

---

<sup>9</sup> DzU z roku 1998, nr 95, poz. 602.

<sup>10</sup> Na przykład w roku 2002 zmian dokonano: 15 lutego, 20 czerwca, 26 lipca i 23 września, dodatkowo wyrok TK z 13 maja, trzy zmiany w roku 2004, trzy zmiany (oraz wyrok TK) w roku 2006 (tylko do 6 września tego roku).

<sup>11</sup> Na podstawie art. 40 ust. 4 kandydat mógł jedynie wnieść o partyjne oznaczenie swej kandydatury na liście kandydatów.

wanie miał najprostszy system wyborczy: większości zwykłej, a więc występowanie tylko jednej tury głosowania, w okręgach wielomandatowych zastosowanie znalazł system proporcjonalny w postaci zmodyfikowanego systemu Saint-League'a. Jak wiadomo, nie jest to system tak prosty jak system większościowy w jednej turze, niemniej należy – wśród systemów proporcjonalnych – do najbardziej sprawiedliwych, w nader wysokim stopniu odzwierciedlając układy sił politycznych. System ten polega na podziale liczby głosów uzyskanych przez listy wyborcze przez kolejno: 1,40; 3; 5; 7 (i dalsze liczby nieparzyste) i przyznawaniu mandatów listom, z których pochodzą najwyższe ilorazy (wyniki tych podziałów), aż do wyczerpania liczby mandatów. Mimo to należy jednak stwierdzić, że rozwiązanie systemu wyborczego do rad samorządowych od początku cechuje zbyt duża skłonność do wychodzenia naprzeciw realiom przede wszystkim politycznym i tworzenia tego systemu w widocznym celu ukształtowania z niego płaszczyzny rywalizacji międzypartyjnej. Niewykluczone, że częściowo było to spowodowane reakcją na poprzedni system „wyborczy”, pojawia się jednak pytanie, czy i dzisiaj takie nastawienie jest nadal usprawiedliwione. Tego „wychodzenia naprzeciw” w roku 1990 dowodzi według mnie przede wszystkim opcja na rzecz systemu proporcjonalnego w tak dużym zakresie, po drugie, ograniczony zakres wprowadzenia okręgów jednomandatowych, ale również sposób zapełniania wygasłych mandatów, przyjmujący wybory uzupełniające jedynie w okręgach jednomandatowych. Natomiast w radach wyłanianych w wielomandatowych okręgach wyborczych uzupełnianie to odbywało się już bez takich wyborów poprzez wstępowanie kandydatów z tej samej listy, niezależnie od wielkości otrzymanych głosów (porównywanych wobec liczby głosów kandydatów z innych list). Warto zauważyć, że pewne dalsze ograniczanie wyborów uzupełniających nastąpiło już w pierwszej nowelizacji tej ordynacji, ustawą z 10 maja 1991<sup>12</sup> (wybory uzupełniające należało przeprowadzać dopiero wówczas, gdy skład rady ulegał redukcji o minimum 20%), choć oczywiście zaważyły tu głównie względy oszczędnościowe. Na marginesie trzeba też zaznaczyć, że jeszcze pod rządami tej ordynacji, z jednej strony, zwiększone zostały (inną ustawą) wymogi przeprowadzania referendum mającego na celu odwołanie rady gminy<sup>13</sup>. Z drugiej jednak strony rozszerzono tą samą ustawą instytucję „wyborów uzupełniających” na sytuacje, w których, przy braku zgłoszenia kandydatów w wyborach powszechnych, mogłoby w ogóle nie dojść do wyboru radnych<sup>14</sup>, zarówno w okręgach jedno-, jak i wielomandatowych, i to pomimo przedłużenia przez gminną komisję wyborczą terminów

---

<sup>12</sup> DzU nr 53, poz. 227.

<sup>13</sup> Por. art. 1 pkt 5 ustawy z 29 września 1995 o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 124, poz. 601).

<sup>14</sup> Por. art. 43 i 51 tekstu pierwotnego ordynacji oraz art. 2 pkt 4, 6, 11 i 14 powyższej ustawy z 29 września 1995 roku.

zgłaszania kandydatów. Do takich wyborów uzupełniających miałyby dochodzić między 6. a 9. miesiącem po wyborach powszechnych.

Ewolucja pierwszej ordynacji wyborczej nie jest więc jednolita: wprowadza się wiele uzupełnień technicznych, ułatwiających funkcjonowanie komitetów i organów wyborczych, uwzględnia się wymogi oszczędnościowe (na przykład wyborów uzupełniających nie przeprowadza się, w myśl kolejnej nowelizacji, jeśli do końca kadencji jest mniej niż pół roku), ale nie następuje rozszerzenie okręgów jednomandatowych ani zwykłego systemu większościowego. Moim zdaniem natomiast co najmniej w wyborach do rad gminnych winny funkcjonować jedynie jednomandatowe okręgi wyborcze, choć opowiadałbym się za głosowaniem w dwu turach, przy zachowaniu wymogu uzyskiwania bezwzględnej większości głosów w pierwszej z nich.

16 lipca 1998 roku uchwalono ordynację wyborczą do wszystkich trzech rodzajów<sup>15</sup> samorządu terytorialnego, wprowadzonych zgodnie z nową Konstytucją (choć ta nie wymaga funkcjonowania dokładnie trzech rodzajów samorządu). Jej art. 169 ust. 2 przesądził sprawę konieczności przeprowadzania wyborów do wszystkich organów stanowiących samorządu przy zastosowaniu wymogu bezpośredniości. Naturalnie czyni to bezprzedmiotowym rozważania, czy jednak, na przykład przy wyborach sejmików wojewódzkich, wybory pośrednie, dokonywane przez radnych powiatowych lub przez radnych gminnych i powiatowych łącznie (z prawem wysuwania kandydatów – także lub wyłącznie – przez podmioty zewnętrzne), nie byłyby korzystniejsze, zwłaszcza z uwagi na wymogi wynikające z zasady subsydiarności, podkreślanej przez Konstytucję, jak również Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego. Nowa ordynacja wyborcza kontynuuje jednak dotychczasowe poglądy decydentów na kształt prawa wyborczego do samorządu. Nie ogranicza, lecz rozszerza pola działania partii politycznych w procedurach wyborczych, a co jeszcze gorsze, liczne zmiany jej postanowień wskazują na tendencje instrumentalnego, *ad usum* partii politycznych i każdorazowych wyborów, kształtowania jej postanowień. Oczywiście, skoro dotyczy ona wyborów organów tak sporych już jednostek jak powiaty, a zwłaszcza województwa (a więc terytoriów, na których więzi łączące mieszkańców są z natury rzeczy wielokrotnie słabsze niż w gminach), taki rozwój mógł być realistycznie oczekiwany. Powstaje jednak pytanie, czy nie poszedł za daleko.

Po pierwsze, ważną różnicą wobec dawnej ordynacji jest rozwiązanie przewidujące tworzenie okręgów jednomandatowych tylko w gminach do 20 000 mieszkańców, a więc tylko w dwukrotnie mniejszych w porównaniu do rozwiązania z ordynacji z 9 marca 1990 roku. Szczególne możliwości pogłębienia więzi radnych z wyborcami, wynikające z tego typu okręgów, zostały dwukrotnie zredukowane. Po drugie, w związku z powyższym, tworzenie okręgów jednomandatowych, nawet w tych najmniejszych gminach, nie jest już obligatoryj-

---

<sup>15</sup> Lub „szczebli”, a nie – co się powszechnie podkreśla – „stopni” samorządu.

ne, lecz fakultatywne i mogą tam występować również okręgi 2–5-mandatowe, choć przy zachowaniu systemu większości zwykłej (art. 90 ust. 1). W konsekwencji mogą występować teraz w gminach (i to niezależnie od liczby ich mieszkańców) nie dwa, lecz trzy rodzaje okręgów wyborczych: jednomandatowe z systemem większości zwykłej, wielomandatowe także z systemem większości zwykłej, wielomandatowe z systemem proporcjonalnym. Można odnotować także pewną zmianę w relacjach między liczbą mandatów okręgu a liczbą zgłaszanych przez wyborców (jak w ordynacji z 1990 roku) lub przez komitety (jak w ordynacji z roku 1998) kandydatów. Pierwsza ordynacja wyborcza wymagała, aby liczba ta nie była wyższa od liczby mandatów. Ordynacja druga utrzymuje ten wymóg jedynie odnośnie do gmin do 20 000 mieszkańców. W gminach większych, a także w powiatach i województwach, liczba kandydatów może przewyższać, ale najwyżej dwukrotnie, liczbę mandatów. Poza tym liczba kandydatów na liście nie może spaść poniżej 5. Przejęto z ordynacji pierwszej rozwiązanie dotyczące przedłużania terminów zgłaszania list kandydatów, w wypadku gdy uprawnione podmioty nie wykorzystują tego prawa, wraz z instytucją wyborów uzupełniających w takiej sytuacji.

Po trzecie, o ile pierwsza ordynacja wyborcza tworzyła okręgi wielomandatowe liczące od 5 do 10 mandatów, to ordynacja druga najpierw utrzymywała tę liczbę (w gminach), natomiast w roku 2001 podwyższono ją do 8–12 mandatów<sup>16</sup> (co oczywiście oznacza powiększenie terytorium i liczby wyborców w okręgach), by ustawą z 15 lutego 2002 roku o zmianie ustaw samorządowych i ordynacji<sup>17</sup> ustalić te widelki na 5–8. W sumie występuje tu ewolucja raczej korzystna, choć okręgi wielomandatowe są tylko minimalnie mniejsze niż pierwotnie. Po czwarte, we wszystkich okręgach w wyborach gminnych karta do głosowania ma zawierać, formalnie, zarejestrowane w tym okręgu listy (art. 114), a nie po prostu kandydatów uporządkowanych alfabetycznie jak w ordynacji pierwszej (choć według art. 95 ust. 2 „listą” jest również zgłoszenie jednego kandydata). Ta ewolucja okręgów jednomandatowych jest więc zdecydowanie niekorzystna z punktu widzenia reprezentowanych tu kryteriów. Nie ulegała natomiast zmianom przez te lata (1998–2006) wielkość mandatów przypadających w okręgach wyborczych do rad powiatowych (3–5) i sejmików wojewódzkich (5–10), z tym że okręgami wyborczymi do rad powiatowych są w zasadzie gminy, a do sejmików wojewódzkich – w zasadzie powiaty (lub ich części), trochę analogicznie do rozwiązania przewidującego, że okręgami wyborczymi do rad gmin na terenach wiejskich są w zasadzie sołectwa. W ten sposób zaakcentowano wolę pogłębienia naturalnego charakteru tych jednostek, ale też pewną więź między poszczególnymi rodzajami jednostek samorządu. Warto w tym kontekście podkreślić również pewne zaangażowanie ustawodawcy w trwałość podziału terytorialnego na okręgi wyborcze, których siatki (dla

---

<sup>16</sup> Ustawa z 11 kwietnia; DzU nr 45, poz. 497, art. 8, pkt 4.

<sup>17</sup> DzU nr 23, poz. 220, art. 4, pkt 24.

wyboru rad każdego stopnia) wolno zmieniać tylko z przyczyn wskazanych w ustawie i tylko najpóźniej trzy miesiące przed upływem kadencji (por. art. 92, 136 ust. 2 oraz 138 i 164 ust. 2; zmiana ordynacji ustawą z 20 czerwca 2002 roku<sup>18</sup> zwiększyła jednak liczbę przyczyn, z których można tę siatkę zmieniać). Okręgi wyborcze są tworzone uchwałami organów stanowiących danego szczebla i może to być przedmiotem skargi do komisarzy wyborczych ze strony organu stanowiącego jednostki samorządowej, wchodzącej terytorialnie w jego skład (rady gminy na uchwałę rady powiatu, rady powiatu na uchwałę sejmiku wojewódzkiego), a także grup mieszkańców w liczbie minimum 15. Od rozstrzygnięcia komisarza przysługuje odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej.

Raczej negatywnie natomiast należy ocenić nowe ukształtowanie prawa zgłaszania kandydatów. W miejsce wyłącznego, formalnie rzecz biorąc, przyznania tego prawa „wyborcom”, w ordynacji z 1998 roku wymienia się ich dopiero na trzecim miejscu. Miejsce pierwsze zajmują „partie polityczne” i „koalicje partii politycznych”, miejsce drugie – „stowarzyszenia i organizacje społeczne”. Co więcej, każda partia polityczna i organizacja tworzy jeden komitet wyborczy do wyboru wszystkich rad w Polsce, w których zamierza startować. Tym komitetem jest *ex lege* organ statutowo upoważniony do reprezentowania tego ciała (art. 64c ust. 1 i art. 64e ust. 1 ordynacji). A więc jakiś „komitet centralny” dowolnej partii przez swego pełnomocnika<sup>19</sup> zgłasza (a przynajmniej ma takie prawo) listy kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych w 2478 gminach (a więc w około 10 000 okręgów), w 314 powiatach (*ca* 1 500 okręgów) i w 16 województwach (*ca* 75 okręgów). Wydaje się to trochę groteskowe. Co więcej, na karcie do głosowania, we wszystkich tych okręgach (także, jak wspomniano, w jednomandatowych), należy wydrukować odrębnie wszystkie zgłoszone listy kandydatów (art. 114), czyli w ten sposób podzielić kandydatów. Niejako symbolicznie zwiększono również liczbę wymaganego poparcia w gminach: w miejsce poparcia 15 wyborców (w okręgach jednomandatowych) wprowadzono wymóg poparcia przez 25; w okręgach wielomandatowych pozostawiono wymóg poparcia listy kandydatów przez 150 wyborców. W powiatach te wymogi wynoszą: 200, w województwach: 300 wyborców. Szczególnym wyrazem pogłębiania tendencji otwierania wyborów samorządowych dla partii politycznych było dodanie do ordynacji odrębnego rozdziału 10a<sup>20</sup> „Komitety wyborcze” (dwanaście bardzo rozbudowanych artykułów), szczególnie „pieczołowicie” regulującego funkcjonowanie komitetów wyborczych partii politycznych. Na uwagę zasługuje zwłaszcza szeroka regulacja możliwości tworzenia koalicji wyborczych (partii politycznych lub organizacji), i to już w gminach (niezależnie od ich wielkości), dość lapidarnie wzmiankowanej w wyjściowym tekście ordynacji z roku 1998 (por. nieobowiązujący już jej art. 96, także wów-

---

<sup>18</sup> Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta (DzU nr 113, poz. 984).

<sup>19</sup> Lub „upoważnioną przez niego osobę”, por. art. 101 ust. 2, 140 ust. 1, 165 ust. 1.

<sup>20</sup> Ustawa z 26 lutego 2002 roku o zmianie ordynacji wyborczej (DzU nr 127, poz. 1089).



czas skreślony), a zupełnie nie regulowanej w ordynacji z roku 1990. Warto też dodać, że nowelizacją z 20 kwietnia 2004 roku wprowadzono następną, nową rozdział ordynacji (10b) poświęcony „nadawaniu numerów zarejestrowanym listom”(1). Mnożą się przepisy dotyczące kampanii wyborczych, potrzebne oczywiście głównie partiom politycznym. Bardzo wymowne jest również dalsze rozbudowanie rozdziału 10a w nowelizacjach z 20 kwietnia 2004 (trzy dodatkowe artykuły)<sup>21</sup> i, przede wszystkim, w nowelizacji z 6 września 2006 roku<sup>22</sup>, wprowadzającej instytucję „grupy list kandydatów”, funkcjonujących obok „koalicji wyborczych”. O ile te drugie (por. art. 64d) tworzą wspólny komitet wyborczy i zgłaszają wspólną listę kandydatów w okręgach, traktowaną na ogólnych warunkach w procesie przydzielania mandatów, o tyle „grupę list” tworzą komitety wyborcze (a więc ewentualnie również komitety koalicyjne), które zgłaszają odrębne listy kandydatów, na które głosuje się odrębnie, ale w procesie przydzielania mandatów grupy są traktowane podobnie jak „koalicje”, tj. występują jako pewna całość. Na ich wyniki wyborcze składają się sumy głosów uzyskiwane przez komitety tworzące „grupy”. List jest wówczas oczywiście więcej niż w sytuacji koalicji wyborczych. Przypomina to nieco rozwiązanie funkcjonujące w wyborach parlamentarnych w Szwajcarii<sup>23</sup>. Podobnie zresztą jak w tym ostatnim kraju nowa ordynacja wprowadza możliwość uzyskiwania mandatów radnego w ogóle bez przeprowadzania wyborów powszechnych – mianowicie wówczas, gdy liczba zarejestrowanych kandydatów w okręgu nie przewyższa liczby przypadających nań mandatów (art. 188).

Nowa ordynacja wyborcza, w miejsce systemu Saint-League’a, wprowadziła system d’Hondta dla wyborów rad wszystkich rodzajów (w tym także gmin). Wzmiankowano już wyżej, że nie jest to, w mej ocenie, zmiana korzystna dla wyborów samorządowych. Jest to system w swej istocie bardzo podobny do poprzedniego (różnica dotyczy podziału liczb głosów przez ciąg liczb naturalnych: 1, 2, 3, 4 itd.), ale w swych rezultatach wzmacnia dodatkowo partie silniejsze<sup>24</sup>. Wszelako miał on zastosowanie tylko w wyborach przeprowadzonych w roku wydania tej ordynacji (1998). W roku 2001<sup>25</sup> powrócono do systemu poprzedniego (Saint-League’a), ale także jednorazowo, bo wspomnianą już nowelizacją z 6 września 2006 roku powrócono znowu do systemu d’Hondta. Nie wymaga to chyba dalszych komentarzy i trudno o lepszy przykład instru-

---

<sup>21</sup> DzU nr 102, poz. 1055.

<sup>22</sup> DzU nr 159, poz. 1127; w konsekwencji wiele artykułów ordynacji wyborczej jest określonych cyfrą z dodatkiem dwu liter (na przykład dotyczący grup „wyjściowy” art. 64 „la”); w sumie liczba artykułów ordynacji znacznie przewyższa cyfrę ostatniego jej artykułu, tj. 213.

<sup>23</sup> Por. P. Sarnecki, *Prawo wyborcze do parlamentu Konfederacji Szwajcarskiej* [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składkowski, Warszawa 2006.

<sup>24</sup> Por. ostatnio: K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze...*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, zvl. s. 26.

<sup>25</sup> Ustawa z 11 kwietnia 2001 roku (DzU nr 45, poz. 497, art. 8 pkt 5).

mentalnego traktowania przepisów prawnych. Dyskusja nad optymalnym systemem proporcjonalnym ma jednak w ogóle sens przy wyborach parlamentarnych. Jak wiadomo, przebiegają one w cieniu zasadniczego dylematu: możliwie wierne odbicie w parlamencie układu sił politycznych w społeczeństwie albo utworzenie możliwie funkcjonalnego parlamentu. Moim zdaniem tego rodzaju dylemat nie powinien być w ogóle punktem wyjścia przy konstruowaniu wyborów we wspólnotach samorządowych. Chodzi w nich, jak nadmieniono wyżej, o stworzenie możliwie silnych więzi przedstawicieli z mieszkańcami i o łatwość przenoszenia postulatów mieszkańców do ich realizacji przez rady. Wybory proporcjonalne nie pozostają w żadnej relacji do tego problemu. Wybory do rad samorządowych nie mogą przecież prowadzić do rezultatu, że oto w konkretnej radzie mamy na przykład 35% zwolenników pierwszeństwa budowy mostu przed budową domu kultury, 40% budowy boiska przed budową drogi, a 25% budowy przychodni zdrowia przed budową przedszkola. To w parlamencie możemy mieć na przykład 35% liberałów, 40% konserwatystów i 25% socjalistów i wiadomo, co to oznacza. Natomiast w wyborach samorządowych wybory proporcjonalne, niezależnie od konkretnego ich systemu, są po prostu nieadekwatne. Zdawano sobie chyba z tego sprawę, regulując wybory do rad najmniejszych gmin, wyraźnie wprowadzając możliwość głosowania przez wyborców w ten sposób, że mogą oni głosować, w wielomandatowych okręgach wyborczych na kandydatów z różnych list (art. 117 ust. 2; w kontraście do tego por. rozwiązania z art. 147 ust. 1 i 173 ust. 1).

Skrajnym, moim zdaniem, wyrazem upolitycznienia (upartyjnienia) wyborów samorządowych jest wprowadzenie, wzorem prawa wyborczego do Sejmu, klauzul zaporowych (nieznanych ordynacji z roku 1990), i to w wyborach rad każdego rodzaju. Nie od razu tak się stało, gdyż tekst wyjściowy nie wprowadzał tej klauzuli przy wyborach do rad gminnych (i miejskich miast, niebędących powiatami miejskimi). Klauzulę tę, w równej wysokości 5%, rozszerzyła wspomniana ustawa z 6 września 2006 roku, wprowadzając ją do wyborów wszystkich rodzajów rad, w tym również do rad gminnych powyżej 20 000 mieszkańców. Wymowa tej reformy, w kontekście równocześnie wprowadzanego „blokowania”, jest jednoznaczna: ma skłaniać nawet najmniejsze komitety do wejścia na drogę takich lub innych porozumień wyborczych, co jest łatwiejsze dla komitetów wyborczych partii politycznych, a trudniejsze dla komitetów wyborców. Klauzula ta nie jest jednak zróżnicowana (wzorem ordynacji do Sejmu) między listy komitetów jednopartyjnych (gdzie wynosi 5%) i koalicyjnych (gdzie wynosi 8%). Natomiast ustawa z 6 września 2006 podwyższyła ją wobec „grup list”, które to grupy, aby uczestniczyć w przydzieleniu mandatów, winny uzyskiwać poparcie co najmniej 10% wyborców w gminach i powiatach, a 15% w województwach.

Wszelako na sumę głosów stanowiących podstawę traktowania wyników grupy list jako podstawy udziału w procesie podziału mandatów składają się również wyniki osiągnięte przez listy, które nie przekroczyły wskazanej powyżej

klauzuli zaporowej 5%. W ten sposób, w odróżnieniu od list niewchodzących w skład żadnej grupy list i nieprzekraczających klauzuli 5%, listy komitetów tworzących grupę w dalszym ciągu odgrywają jednak pewną rolę w repartycji mandatów między komitety, niezależnie od tego, jaki odsetek wyborców udzielił im poparcia, w szczególności także wówczas, gdy było to poparcie niższe od omawianej klauzuli zaporowej. Mianowicie w repartycji tej „grupa” traktowana jest jako pewna całość, na którą składają się głosy uzyskane przez wszystkie komitety ją tworzące. Moim zdaniem jest to niezgodne z konstytucyjną zasadą równego traktowania obywateli i zakazem ich dyskryminacji „w życiu politycznym” (art. 32 Konstytucji)<sup>26</sup>, co odnosi się również do wymogu równego traktowania list kandydatów, gdyż prawo ich zgłaszania jest konstytucyjnym uprawnieniem partii politycznych i wyborców<sup>27</sup>. Mogą być bowiem listy („zgrupowane”), które nie przekroczą klauzuli zaporowej i mimo to wywierają pewien wpływ na podział mandatów, oraz takie („niezgrupowane”), które dla tego celu muszą ową klauzulę przekroczyć. Być może jednak należałoby to traktować jako pewną rekompensatę za dyskryminowanie „grup list” przez podwyższoną dla nich klauzulę zaporową. Jak wiadomo, w wyroku z 3 listopada 2006 roku Trybunał Konstytucyjny nie uznał takiego rozwiązania za niezgodne z Konstytucją. Dalszy podział mandatów, już w obrębie grupy, odbywa się nie na podstawie wewnętrznych ustaleń (na wzór *sensu stricto* koalicji), lecz urzędowo, dokonuje go odpowiednia komisja wyborcza. Używa się do tego systemu przeliczenia, bodajże po raz pierwszy zastosowanego w Polsce, mianowicie systemu Saint-League’a w wersji niezmodyfikowanej (tj. podziału liczb uzyskanych głosów przez ciąg liczb nieparzystych – por. art. 123 ust. 1 pkt 3; 151 ust. 1 pkt 3 i 178 ust. 3 pkt 3), mniej niż w swej wersji zmodyfikowanej faworyzującego partie średnie i mniejsze. Komitety nieprzekraczające klauzuli zaporowej nie biorą udziału w tym wewnątrzgrupowym podziale, choć przyczyniły się do zwiększenia szans danej grupy. Jak obrazują to studia nad wynikami wyborów, nowa instytucja posiadała znaczący wpływ na ostateczne rezultaty wyborcze. W wyniku tej operacji partie byłej koalicji rządowej zyskały (wobec hipotetycznej sytuacji nieistnienia „grup”) 227 mandatów (najwięcej Samoobrona – 120, na drugim miejscu LPR – 80 mandatów) do rad wszystkich szczebli, partie nierządowe utraciły 199 mandatów (najwięcej LiD – 144)<sup>28</sup>. Do obsadzenia w kraju było w ogóle 46 790 mandatów; pocieszającym zjawiskiem na tle prowadzonych tu analiz jest okoliczność, że 67,07% (w liczbach absolutnych: 31 381) tych mandatów zdobyły niepartyjne komitety wyborcze.

---

<sup>26</sup> Wspomniane wyżej rozwiązania szwajcarskie nie znają jednak jakiegokolwiek klauzuli zaporowej.

<sup>27</sup> Wprawdzie art. 100 Konstytucji odnosi się bezpośrednio do wyborów izb parlamentarnych, ale tym bardziej zasada ta odnosi się także do wyborów samorządowych.

<sup>28</sup> Por. F. Rymarz, *op.cit.*

20 czerwca 2002 roku uchwalono przywoływaną już wyżej ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, wykorzystując fakt, że Konstytucja nie przesądziła o systemie desygnacji składów organów wykonawczych samorządu terytorialnego i odesłała jego ustalenie do ustawy (art. 169 ust. 3). W jednostkach samorządu terytorialnego stopnia podstawowego – są to oczywiście jednostki bardzo zróżnicowane, od Warszawy do najmniejszej gminy. Funkcjonują więc odtąd dwie ordynacje wyborcze i nie mogą one, siłą rzeczy, nie wywierać w praktyce wpływu jedna na drugą. Świadczy o tym chociażby okoliczność, że obie te ustawy nowelizują wzajemnie swe postanowienia oraz że przepisy ordynacji wyborczej do rad znajdują odpowiednie zastosowanie przy wyborach wspomnianych organów wykonawczych. Ustawa z 20 czerwca 2002 roku wychodzi z oczywistej przesłanki, że te same (w praktyce – najbardziej wpływowe) komitety wyborcze będą zgłaszały zarówno okręgowe listy kandydatów na radnych, jak i kandydaturę na obsadzenie organu wykonawczego. Ale nie wszystkie: skutecznie kandydaturę na urząd wójta (burmistrza, prezydenta) może zgłosić jedynie taki komitet, który zarejestrował swe listy wyborcze na radnych w połowie okręgów wyborczych danej gminy i to z zastrzeżeniem, że w każdym z tych okręgów musi być zarejestrowana lista zawierająca propozycję obsadzenia wszystkich mandatów. Nie może więc funkcjonować komitet, który zgłosiłby jedynie kandydaturę na urząd wójta. Warto podkreślić, że zgłaszane kandydatury nie wymagają – inaczej niż listy kandydatów na radnych (por. wyżej) – poparcia przez wyborców przy ich zgłaszaniu. Widocznie uznano, że wystarczy poparcie pośrednie, poprzez popieranie kandydatur na radnych tych samych komitetów. Z oczywistych względów nie dotyczy to jednak wyborów przedterminowych, w których dochodzi jedynie do wyboru wójta. W takiej sytuacji ustawa wymaga poparcia, w zależności od wielkości gminy, od 150 do 3 000 wyborców. Można sądzić, że w wyniku tych i innych jeszcze rozwiązań ustawy z 20 czerwca 2002 jeszcze powszechniej będą następować zjawiska polityzacji i upartyjniania wyborów lokalnych (trudno będzie na przykład rozdzielić obie kampanie wyborcze), gdyż siłą rzeczy, choć formalnie będą się objawiać w trakcie wyboru na urząd wójta, to choćby przez fakt jednoczesnego odbywania się tych wyborów z wyborami do rad samorządowych, zjawiska te zaznaczać się będą również w procedurze wybierania składów organów stanowiących i osłabiać będą wpływ szeregowych wyborców na ten skład. Faktycznie będą spychać wybory do rad na pozycję drugoplanową. Ostatnia reforma oznacza również oczywistą redukcję kompetencji rad, czego nie pragnę jednak wartościować. Nie zajmując stanowiska w kwestii oceny, czy bezpośrednie wybory wójta przynoszą zwiększenie sprawności funkcjonowania gminnych wspólnot samorządowych w realizacji ich zadań, warto może było zwrócić uwagę na inne jeszcze aspekty tej reformy.

\* \* \*

Przekształcenia prawa wyborczego do organów stanowiących samorządu terytorialnego w minionym siedemnastolecu trudno byłoby, w konkluzji, ocenić pozytywnie w ich warstwie ustrojowej, wiążącej się z pozycją wspólnot samorządowych. Ocena ta nie odnosi się natomiast do tych przepisów w ich warstwie proceduralnej, organizacyjnej, rozwiązania kwestii finansowania wyborów, kształtu kampanii wyborczej czy wreszcie przepisów karnych. W tym zakresie ustawodawca dokonał pracy, która może budzić uznanie; trudno byłoby jednak analizować w tym miejscu całościowe jej rezultaty. Trzeba natomiast skonstatować, że zgłaszanie kandydatów na radnych staje się coraz trudniejsze i coraz bardziej zawłaszczane przez partie polityczne, ewolucja struktury okręgów wyborczych i powiązanej z tym kwestii liczby mandatów w okręgach coraz mniej służy utrzymaniu więzi radnych z mieszkańcami wspólnoty, system wyborczy staje się również coraz bardziej złożony i także istotnie przyczynia się do osłabienia tej więzi i rzeczywistego zachowywania przez rady charakteru przedstawicielskiego mieszkańców wspólnoty samorządowej. Istnieją oczywiście innego rodzaju instytucje mogące służyć zachowaniu tego charakteru (konsultacje społeczne, współpraca z organami jednostek pomocniczych rady, referendum lokalne itd.), już poza systemem wyborczym, które nie mogły być w tym miejscu analizowane. Można jednak sądzić, że ich szerokie zastosowanie mogłoby równoważyć ewentualne mankamenty omówionego tu systemu wyborczego.

## Bibliografia

- Rymarz F., *Grupowanie list kandydatów w wyborach samorządowych*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2.
- Sarnecki P., *Prawo wyborcze do parlamentu Konfederacji Szwajcarskiej [w:] Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składkowski, Warszawa 2006.
- Skotnicki K., *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze...*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2.