

Paweł Stępień^{*}

WYBORY SAMORZĄDOWE 2014 – PERSPEKTYWA PRAKTYCZNA I OCENA SYSTEMU WYBORCZEGO

WPROWADZENIE

Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w 2014 roku odbyły się według nowych reguł. Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 roku – systematyzujący dotychczasowe ordynacje wyborcze i kodyfikujący całość polskiego prawa wyborczego – zmienił w szczególności przepisy dotyczące wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu¹. O skali wprowadzonej reformy świadczy z pewnością fakt, że modyfikacji uległ prawie cały system wyborczy, a nie tylko formuła wyborcza. Rozróżnienie semantyczne tych dwóch odrębnych pojęć politologicznych jest istotne ze względu na naturę samego procesu wyborczego.

Wspomniany system wyborczy (tj. zbiór podstawowych norm) składa się – według przyjętej w nauce o systemach wyborczych praktyki – z trzech podstawowych elementów (zmiennych):

1. Formuły wyborczej.
2. Struktury okręgów wyborczych.

^{*} Mgr, doktorant, Interdyscyplinarne Humanistyczne Studia Doktoranckie, Uniwersytet Łódzki, pawste@vp.pl.

¹ Zmiany te odnosiły się do tych gmin, w których dotychczas elekcje przeprowadzane były w systemie proporcjonalnym. Autor ma na uwadze te gminy, które nie posiadają statusu miast na prawach powiatu oraz liczą powyżej 20 tys. mieszkańców. Należy pamiętać, że w gminach małych, w których ludność nie przekraczała wówczas 20 tys. mieszkańców, wybory odbywały się już wcześniej zgodnie z systemem większościowym.

3. Struktury głosów, rozumianej jako zbiór uprawnień wyborcy podczas głosowania².

Jak łatwo spojrzeć formuła wyborcza jest jedynie jednym z elementów systemu wyborczego (pojęcie szersze znaczeniowo).

W nowej ustawie zostały przekształcone aż dwa spośród trzech elementów systemu wyborczego:

- a) formuła wyborcza – zmiana z formuły reprezentacji proporcjonalnej największych średnich (metoda Jeffersona–d’Hondta, algorytm d’Hondta) na formułę wyborczą większości względnej³;
- b) struktura okręgów wyborczych – okręgi wielomandatowe na okręgi jednomandatowe.

Struktura głosu pozostała przez ustawodawcę niezmieniona. Nadal jest to głos kategoriowy i pojedynczy (tj. wyborca wskazuje jednego, konkretnego kandydata na liście bez możliwości pozycjonowania) oraz listy otwarte⁴. Zostaje zatem wprowadzony system wyborczy znany jako First Past The Post (FPTP). FPTP cechuje formuła wyborcza tzw. większości względnej, tj. taka, która oznacza, że zwycięzcą elekcji jest kandydat z największą liczbą ważnie oddanych głosów spośród wszystkich, zgłoszonych kandydatów. Formuła ta machinalnie wymusza stosowanie okręgów jednomandatowych zgodnie z zasadą „zwycięzca bierze wszystko”⁵.

Celem autora artykułu jest zatem ukazanie charakterystyki kampanii samorządowej 2014 w związku z wprowadzeniem nowego systemu wyborczego oraz dylematów prawnych powiązanych z procesem wyborczym. Autor stawia hipotezę badawczą, że wraz z prowadzeniem systemu większości względnej w wyborach do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu następują zmiany ilościowo-jakościowe wyborów samorządowych dotyczące zachowań podmiotów rywalizacji wyborczej. W związku z tym spróbuje odpowiedzieć na pytania, czy istnieje wpływ systemu większości względnej na przeobrażenia strukturalno-organizacyjne w łonie komitetów wyborczych i jakie, główne problemy prawne pojawiły się podczas wyborów z jesieni 2014.

² M. Pierzgałski, *Metody ilościowe w badaniu systemów wyborczych. Na przykładach z państw Azji Wschodniej*, Łódź 2012, s. 19.

³ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 68–70.

⁴ *Kodeks wyborczy*, tekst ujednolicony, ustawa z dnia 5.01.2011 r., Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112, art. 414, 415, 418.

⁵ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, s. 57–67.

ZALETY I WADY SYSTEMU WIĘKSZOŚCIOWEGO

Formuła większości względnej implikuje kilka pozytywnych zjawisk. Do najważniejszych z nich można zaliczyć to, że wybory są bardziej spersonalizowane, a w danym okręgu wyborczym liczą się lokalni liderzy, osoby najbardziej znane. W założeniach teoretycznych powinno to ograniczać wystawianie przez komitety wyborcze tzw. „naganiaczy głosów”, czyli osób przypadkowo znajdujących się na listach wyborczych w celu ich wypełnienia (Giovanni Sartori)⁶. FPTP powinno też zwiększać realne znaczenie każdego głosu, szczególnie w małych okręgach wyborczych (osiedla, sołectwa). Wynika to stąd, że wyborca w tej formule może wybierać tylko spośród kilku alternatyw. Skutkiem tego jest z reguły (choć nie zawsze) wzrost sumarycznej liczby głosów – w stosunku do formuł proporcjonalnych – oddawanych na danego kandydata.

Z drugiej strony większościowa formuła wyborcza może powodować kilka niekorzystnych zjawisk. Przede wszystkim wyborcy – jeśli nie poprzedza procesu wyborczego kampania społeczna – mogą być zdezorientowani odnośnie do zasad głosowania. Potwierdziły to wyniki omawianych wyborów i zjawisko tzw. „księżeczki”. W rezultacie stosowania tej formuły następuje też prawdopodobnie większa deformacja wyników wyborczych w porównaniu do formuł proporcjonalnych. Należy zgodzić się z Michałem Pierzgalskim, że stosowanie formuły większościowej, mimo prostego dla wyborcy mechanizmu działania, powoduje, często niezależnie, bardzo wysoki poziom deformacji wyników elekcji⁷. Istnieje bowiem możliwość, że dany komitet, który zdobył większe poparcie społeczne może uzyskać mniejszą liczbę mandatów od politycznej konkurencji. Implikacją tego może być zwiększenie się stanu posiadania najsilniejszego (lub dwóch najsilniejszych podmiotów rywalizacji wyborczej) pod względem poparcia społecznego komitetu (np. komitetu sygnowanego przez burmistrza⁸), co będzie prowadzić do mniejszej reprezentacji (a nawet eliminacji) ugrupowań niszowych w radach.

Drugim, nowym elementem jest zmiana struktury okręgów wyborczych z wielomandatowych na okręgi jednomandatowe. Te ostatnie powinny charakteryzować się: podobnym stopniem zagęszczenia wyborców w stosunku do innych okręgów, względnie dużą homogenicznością, nieodbiegającą wielkością okręgu od jednolitej normy przedstawicielstwa – liczba mieszkańców dzielona przez liczbę mandatów do zdobycia. Co więcej, granice okręgów

⁶ A. Żukowski, *Dylematy wyboru systemu wyborczego*, „Studia Wyborcze”, 2010, t. IX, s. 17.

⁷ M. Pierzgalski, *Metody ilościowe...*, s. 24–25.

⁸ Ilekroć mowa będzie o burmistrzu należy przez to rozumieć również wójta i prezydenta.

wyborczych nie powinny przecinać granic administracyjnych i przypominać kształt bliski modelowi koła, aby celowo nim nie manipulować. Stosowanie okręgów jednomandatowych pokazuje, że wraz ze zmniejszeniem liczby okręgów wyborczych zmniejsza się liczba mandatów możliwych do zdobycia oraz wzrasta poziom zniekształcenia wyników elekcji, a podział na okręgi wyborcze ma znaczenie dopiero przy analizie wyników wyborczych z całego obszaru wyborczego, a nie z poszczególnych okręgów. Niewzięcie pod uwagę wskaźnika homogeniczności okręgów wyborczych może wywoływać zatem dużą deformację wyników wyborczych w stosunku do całego obszaru wyborczego. Jeżeli chodzi o wyborców, to zaszły w wyborach samorządowych, zdaniem autora, dwie rozstrzygające dla oceny aprioryczne okoliczności. Po pierwsze, mniejsze okręgi wyborcze w gminach spowodowały, w stosunku do poprzednich wyborów, przeprowadzanych w systemie reprezentacji proporcjonalnej, konsternację zarówno wyborców, jak i kandydatów ubiegających się o poparcie tego elektoratu. Po drugie, był węższy, ale zarazem bardziej konkretny, zestaw możliwości dla wyborców.

Istotnym elementem obowiązującego prawa wyborczego dotyczącego okręgów jest również sposób ustalania przed wyborami jednolitej normy reprezentacji, która jest wyznaczana poprzez podzielenie liczby mieszkańców przez liczbę dostępnych mandatów na danym obszarze wyborczym. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem od przyjętego w kodeksie byłoby zastosowanie do określenia ilorazu wyborczego liczby uprawnionych do głosowania zamiast liczby mieszkańców. Co więcej, siła głosu odnosi się przecież do wyborców, a nie do mieszkańców danego okręgu wyborczego. Warto podkreślić, że w wyborach do rad gmin i rad miejskich mamy do czynienia z równością w aspekcie formalnym (każdy wyborca ma identyczną liczbę głosów) i materialnym (każdy głos jest tak samo ważny). Niestety aspekt materialny jest niemożliwy do urzeczywistnienia, ponieważ nie ma idealnie proporcjonalnie odwzorowanych okręgów w stosunku do charakteru demograficznego danego obszaru wyborczego⁹. Zaproponowane rozwiązanie wywołałoby zatem mniejsze prawdopodobieństwo deformacji wyników wyborczych i zahamowałoby nierówność wyborów w aspekcie materialnym poszczególnych okręgów na terenie danej gminy.

Podział na okręgi wyborcze wpływa na mechanizm działania formuły wyborczej. Mając do czynienia z jednomandatowymi okręgami wyborczymi i formułą większości względnej istnieje poważne zagrożenie nie tylko mechanicznej, ale świadomej deformacji wyników wyborczych. Do najbardziej znanych zjawisk tego typu należy *gerrymandering*, czyli celowa manipulacja

⁹ M. Pierzgałski, *Metody statystyczne w badaniach systemów wyborczych*, „Studia Wyborcze” 2010, t. IX, s. 42–54.

kształtem okręgów wyborczych w celu podniesienia zysków ugrupowań biorących udział w elekcji. Wpływ na to mają organy odpowiedzialne za wyznaczenie granic okręgów. Innym jest zjawisko *malapportionment*, które dotyczy różnego poziomu rozłożenia siły głosu w poszczególnych okręgach. Związane jest to z opisaną wcześniej równością w aspekcie materialnym. Oba zjawiska są jedynie sygnalizowane, ponieważ ich analiza wykracza poza ramy niniejszego artykułu.

Wprowadzenie w prawie wyborczym rozwiązania formuły większości względnej w okręgach jednomandatowych było pierwszą poważną zmianą w kierunku wzmocnienia organów uchwałodawczych w gminach względem organów wykonawczych. Ewolucja normatywna w zakresie kompetencji organów gminy była, od momentu ukonstytuowania samorządu terytorialnego w marcu 1990 roku, permanentnym procesem wzmocnienia organów wykonawczych (wójtów, burmistrzów, prezydentów) kosztem organów stanowiących (rad gminy)¹⁰. Reforma wyborcza z roku 2011 miała w założeniu ustawodawców odwrócić tę tendencję i należy przyznać, że zgodnie z teorią systemów wyborczych stosowanie wyborów większościowych sprzyja umocnieniu członków rad w porównaniu do systemów proporcjonalnych. Silniejsza pozycja członków gremiów stanowiących w samorządach motywowana była przede wszystkim tym, że systemy większościowe stymulują pojawianie się na lokalnej scenie politycznej polityków wybitnych, posiadających silne więzi ze społecznością, spośród której zostają wyłonieni w drodze demokratycznych i rywalizacyjnych wyborów. Mieszkaniec danej społeczności lokalnej może, w sposób stosunkowo łatwy, identyfikować swojego reprezentanta oraz wie, kto może w jego sprawach interweniować w lokalnym układzie władzy, gdyż wyłoniony w wyborach większościowych przedstawiciel jest niejako (choć nieformalnie¹¹) przypisany do jego okręgu wyborczego. Wybory większościowe służą zatem o wiele lepiej kształtowaniu faktycznej odpowiedzialności radnych przed wyborcami. Drugim argumentem, przemawiającym za tą reformą, było upodmiotowienie szczególnie małych wspólnot (zazwyczaj wiejskich jednostek pomocniczych), które w systemie proporcjonalnym z reguły nigdy nie mogły wyłonić swojego reprezentanta. Spowodowane to było tym, że siła głosu większych ośrodków prawie zawsze przewyższa siłę

¹⁰ P. Stępień, *Relacje pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym w samorządzie terytorialnym na przykładzie gminy Koluszki*, Łódź 2014, s. 23–27 (praca magisterska).

¹¹ Ustawa o samorządzie gminnym nadaje radnym mandat wolny, co nie wiąże ich w swoich obowiązkach z danym okręgiem wyborczym i jego społecznością, ale przepisy prawa stanowią, że radni dbają o interesy całej wspólnoty lokalnej. Zob. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, tekst ujednoczony, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95, art. 23.

mniejszych i kandydat zamieszkujący małą wieś nie mógł w sposób równorzędny rywalizować z kandydatem z większego ośrodka wiejskiego – truizmem wszak jest, że mieszkańcy głosują w wyborach lokalnych na tzw. „swoich”.

Wśród zalet systemu większościowego wymienia się także zdolność do uzyskania większości bezwzględnej przez zwycięski komitet. Zgodnie z prawem Maurice'a Duvergera system FPTP prowadzi do wykształcania systemu dwupartyjnego¹². Z jednej strony gwarantuje to stabilizację polityczną dla obozu rządzącego i jego niezachwiane funkcjonowanie w strukturach samorządowych, z drugiej zaś prowadzi nieubłaganie do niszczenia demokracji lokalnej i kartelizacji rad¹³. Potwierdzenie tego twierdzenia znajdujemy chociażby w doświadczeniach ze stosowania wyborów większościowych do wyłaniania organów wykonawczych. W ostatnich wyborach samorządowych, jak trafnie dowodzi Sławomir Bartnicki, na wójtów burmistrzów i prezydentów miast w 45,7 % gmin w całym kraju mandat otrzymała osoba, która rządzi gminą przynajmniej od 2002 roku, a w co czwartej gminie reelekcję otrzymała osoba wybrana po raz pierwszy w 2006 roku¹⁴. W ponad 2/3 gmin w całym kraju zatem nie nastąpiła alternacja władzy od co najmniej 8 lat (sic!). Podobne konsekwencje spotkają zapewne organy stanowiące w gminach niebędących miastami na prawach powiatu. Kartelizacja rad jest kwestią czasu, a partie opozycyjne zostaną w skuteczny sposób zniechęcone do rywalizacji wyborczej¹⁵. Część z nich, dotyczy to głównie ugrupowań niewielkich, będzie z pewnością marginalizowana, ponieważ małe frakcje startujące w wyborach mają – jak pokazuje praktyka polityczna – małe szanse na sukces wyborczy.

W grze kampanijnej liczą się jedynie duże i silne komitety, które oprócz wystawiania kandydatów na radnych (zazwyczaj we wszystkich okręgach wyborczych) wysuwają kandydata na wójta, burmistrza lub prezydenta¹⁶. Jeden z takich „dużych i silnych” komitetów zakłada zazwyczaj urzędujący burmistrz. Jak pokazują szacunki, ponowny jego wybór jest dość prosty do im-

¹² J. Haman, *Większościowy system wyborczy: oczekiwania, ograniczenia, rozwiązania alternatywne*, „Decyzje” 2005, nr 4, s. 11.

¹³ *Zawód wójt, czyli reforma samorządowa na cenzurowanym*, <http://blogi.newsweek.pl/Tekst/polityka-polska/669395.zawod-wojt-czyli-reforma-samorzadowa-na-cenzurowanym-2.html> (odczyt 25.02.2015).

¹⁴ S. Bartnicki, *Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich, wnioski z analizy ilościowej*, „e-politikon” 2014, nr 11, s. 8–11.

¹⁵ D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 132–133.

¹⁶ Por. J. Zymanek, *Optymalizacja formuły wyborczej. Dylematy wyboru ordynacji proporcjonalnej czy większościowej*, „Studia Wyborcze” 2007, t. IV, s. 13–18.

plementacji i wymaga uzyskania zaledwie 22% (rzeczywistego) poparcia¹⁷. Jest to skutek zależności i powiązań pomiędzy władzą lokalną a mieszkańcami. Wiele osób pracuje w gminnych instytucjach, a poprzez uzależnienie finansowe osoby te, obawiając się przetasowań w strukturach zarządczych gmin, po prostu głosują na dotychczasowe władze ze względów – choćby – samozachowawczych. Urzędujący burmistrz dysponuje zatem pewną stałą liczbą głosów, co daje mu przewagę nad konkurencją polityczną, gwarantując mu nawet do 28% głosów „na starcie” kampanii wyborczej (osoby zatrudnione, ich rodziny i znajomi) bez względu na prawdziwe poparcie społeczne¹⁸. Można się z tymi szacunkami zgadzać bądź nie, ale ten czynnik wpływa bezpośrednio na wyniki uzyskane nie tylko przez niego, ale przede wszystkim przez radnych kandydujących z jego ugrupowania, gwarantując często reelekcję, a nawet dodatkowo umożliwiając im wielokadencyjne sprawowanie swoich funkcji. Nie jest przecież wyimaginowane stwierdzenie, że preferencje głosowania na radnych są wtórne wobec głosowania na wójta, burmistrza czy prezydenta. Wyborcy niemal bezwiednie głosują na tę samą frakcję, z której startuje popierany przez nich kandydat na burmistrza, a zatem oddają głos na radnego o tej samej afiliacji politycznej. Przykładem takiej praktyki może być miasto Kutno, w którym w wyniku wyborów samorządowych w 2014 roku 100% mandatów uzyskał komitet urzędującego prezydenta¹⁹. Żadna inna frakcja czy opcja polityczna nie ma w związku z tym reprezentacji w radzie miejskiej! Jest to przejaw mogącej rozprzestrzenić się na inne gminy kartelizacji samorządu terytorialnego. Grozi też sytuacja, w której interesy polityczne ponad połowy mieszkańców danej gminy przez kolejne lata nie znajdą odzwierciedlenia w układzie sił w radzie.

Negatywne zjawiska w tym kontekście może przyćmić natomiast fakt wzrostu znaczenia przewodniczących jednostek pomocniczych w gminach – przewodniczących zarządów osiedli oraz sołtysów. Pełnienie tych funkcji stanie się nieocenioną (a w zasadzie jedyną, skuteczną) sposobnością do rekrutacji samorządowych elit. Lokalni politycy, niebędący radnymi, zapewne szybko dostrzegą zalety instrumentalnego wykorzystywania wymienionych instytucji oraz będą starali się za ich pomocą wypromować swoje kandydatury po to chociaż, by spróbować przełamać monopol tzw. „wiecznych radnych”²⁰.

¹⁷ *Zawód wójt, czyli...*

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Wizualizacja wyborów samorządowych 2014, <http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/wyniki/gminy/view/100201> (odczyt: 05.02.2015).

²⁰ Sformułowanie tzw. „wiecznych prezydentów” zostało sparafrazowane przez autora na potrzeby opisu sytuacji.

Stosowanie systemu większościowego do rad gmin ma też ważne znaczenie dla samych kandydatów prowadzących swoje indywidualne kampanie wyborcze. Dzięki dość niewielkim terytorialnie okręgom mają oni możliwość dotarcia właściwie do każdego potencjalnego wyborcy (np. metodą *door to door*), dzięki czemu mogą zaprezentować własną ofertę oraz agitować na samych siebie. Nie można jednocześnie przy tym zapominać, że wybór – dokonany zgodnie z systemem większościowym – może doprowadzić do sytuacji, w której kandydat-elekt cieszy się niewielkim, a wręcz bardzo niskim poparciem społecznym w swoim okręgu. W skrajnych przypadkach nawet 80% elektoratu mogło głosować na jego kontrkandydatów, a mimo to otrzymał on mandat demokratyczny²¹. W ten sposób wybrany reprezentant posiada słabą legitymizację oraz może nie poczuwać się do reprezentowania większości wyborców we właściwy sposób.

PRAKTYKA FUNKCJONOWANIA KOMITETÓW WYBORCZYCH W NOWEJ RZECZYWISTOŚCI SYSTEMOWEJ

Wybory większościowe w gminach niebędących miastami na prawach powiatu spowodowały pewne zmiany już na etapie tworzenia komitetów i zgłaszania przez nie kandydatów do obieralnych organów. Ten nowy trend można w szczególności zaobserwować wśród gmin, w których dotychczas wybory samorządowe odbywały się według formuły proporcjonalnej, czyli gminach liczących ponad 20 tys. mieszkańców. Ta część artykułu poświęcona będzie analizie ilościowej. Dokonane zostaną w niej dwa zestawienia. Pierwsze z nich ukaze dane dotyczące wybranych gmin miejskich i miejsko-wiejskich z terenu województwa łódzkiego w wyborach samorządowych 2014. Drugie zestawienie będzie miało wartość komparatystyczną i będzie przedstawiać dane dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich, z tym jednak zastrzeżeniem, że w wyborach samorządowych 2010 stosowano tam system reprezentacji proporcjonalnej do wyłonienia lokalnych reprezentacji kolegialnych (tj. rad gmin).

Na podstawie przedstawionych w tab. 1 danych statystycznych można zaobserwować kilka istotnych obserwacji i prawidłowości odnośnie do zachowań podmiotów politycznych w wyborach lokalnych. Okazuje się bowiem, że

²¹ Jest to sytuacja nadreprezentacji. Sytuacja podreprezentacji występuje, kiedy dane ugrupowanie zdobywa więcej % głosów w wyborach niż przekłada się to na % zdobytych mandatów. Przykładem mogą być wybory w Wielkiej Brytanii, gdzie Partia Liberalno-Demokratyczna dość często zyskiwała relatywnie wysokie odsetki głosów, ale przekładało się to na mniejszy odsetek mandatów: np. w 2005 uzyskała 22% głosów wyborców i niecałe 10% mandatów w Izbie Gmin. Zob. J. H a m a n, *Większościowy system...*, s. 11. i 26.

zmiany prawa wyborczego dotyczące dwóch wymienionych w artykule elementów systemu wpływają na sposób organizacji procesu wyborczego. Przed wszystkim gminy, w których wyłania się w drodze elekcji 15 radnych, czyli te mające dłuższe doświadczenie wyborów większościowych w okręgach jednomandatowych (np. Wieruszów, Brzeziny, Rzgów), o wiele częściej zawiązują komitety wyborcze jedynie na potrzeby wyborów do rad, i które częściej nie rejestrują kandydatów do organów wykonawczych, a rywalizują jedynie w wyborach do ciał uchwałodawczych²². Można spostrzec natomiast, że wraz ze wzrostem liczby mandatów możliwych do zdobycia (czyli wraz ze wzrostem liczby mieszkańców danej jednostki terytorialnej) zwiększa się liczba komitetów wyborczych, nastawionych na wybory wójtów i burmistrzów.

T a b e l a 1. Wybory samorządowe 2014 – zestawienie komitetów w wybranych gminach (system większości względnej)

Nazwa gminy	Rodzaj gminy	A	B	C	D	E	F	G
Aleksandrów Łódzki	m-w	6	2	4	0	2	21	56
Brzeziny	m	14	4	10	1	3	15	68
Koluszki	m-w	7	5	2	4	3	21	92
Konstantynów Łódzki	m	9	3	6	0	3	15	53
Łask	m-w	10	7	3	0	7	21	126
Łęczycza	m	8	4	4	1	3	15	58
Ozorków	m	10	8	2	2	6	15	102
Pabianice	m	10	7	3	0	7	23	146
Rzgów	m-w	11	4	7	0	4	15	56
Tuszyn	m-w	8	5	3	2	3	15	68
Wieluń	m-w	10	6	4	0	6	21	116
Wieruszów	m-w	15	4	11	0	4	15	70
Zduńska Wola	m	13	9	4	0	9	21	176
Zgierz	m	14	11	3	0	11	23	235

O z n a c z e n i a: A – liczba zgłoszonych komitetów; B – liczba komitetów uprawniających do zgłaszania kandydata na burmistrza (lub wójta/prezydenta); C – liczba nieuprawnionych komitetów do zgłoszenia kandydata na burmistrza; D – liczba komitetów uprawniających do zgłoszenia, ale niewystawiająca kandydatów na burmistrza; E – liczba komitetów zgłaszających kandydata na burmistrza; F – liczba mandatów do zdobycia G – łączna liczba zgłoszonych kandydatów na radnych; m – gmina miejska; m-w – gmina miejsko-wiejska.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej: <http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/województwa/view/10>.

²² W przypadku gmin małych, w których do rozdysponowanie jest 15 mandatów, bardzo często mamy do czynienia z sytuacją zgłaszania kandydatów na wójtów, jeżeli komitety ich zgłaszające zarejestrowały listy wyborcze we wszystkich okręgach. Jest to praktyka świadcząca o sile komitetu, a także ambicji ich założycieli.

Przykładowo w Pabianicach i Zgierzu, w których są do rozdysponowania po 23 mandaty w każdej z tych miejscowości, wszystkie komitety, które zgodnie zobowiązującym prawem wyborczym zarejestrowały kandydatów w co najmniej połowie okręgów wyborczych²³ i miały prawo zgłosić kandydata na burmistrza, uczyniły to. Podobny wniosek możemy sformułować, biorąc pod lupę te gminy, w których do rozdysponowania było po 21 mandatów (Aleksandrow Łódzki, Łask, Wieluń, Zduńska Wola). W ich przypadku również zgłoszenie odpowiedniej liczby (więcej niż 50 % liczby okręgów) kandydatów na radnych, wymusza mimowolnie rejestrację kandydata na burmistrza. Jest on uosobieniem lokalnego przywództwa politycznego i za sprawą jego osoby identyfikowane są preferencje programowe²⁴. Stąd zgłoszenia kandydatów na burmistrzów są postrzegane przez członków-założycieli komitetów za rozstrzygające dla pomyślności wyniku wyborczego. Jedyną, analizowaną gminą, która przeczy tej zasadzie są Koluszki, a wynika to z sytuacji petryfikacji lokalnej sceny politycznej i z przeszkód w wolnej rywalizacji politycznej²⁵. Mimo tego wyjątku można z jednej strony wnioskować, że wraz ze wzrostem liczby mieszkańców, wzrasta również poziom konkurencji politycznej²⁶. Z drugiej jednak strony – co z naszej perspektywy zdaje się być przesądzające – pozostała w świadomości osób konstytuujących podmioty rywalizacji wyborczej (tj. komitety) pamięć o wyborach proporcjonalnych, w których przy organizacji wyborów z reguły było zaangażowane o wiele więcej osób.

W tab. 2. przedstawione zostały wybrane przez autora gminy województwa łódzkiego, w których czynni uczestnicy elekcji przyznawali w 2010 roku 21 lub 23 mandaty. Obowiązywała wówczas ordynacja proporcjonalna w okręgach wielomandatowych. Na podstawie zebranych wyników można postawić tezę, że komitety wyborcze uprawnione do zgłaszania kandydatów na burmistrzów w wyborach samorządowych 2010, czyniły to we wszystkich²⁷ badanych gminach. Była to naturalna praktyka polityczna, ponieważ

²³ Kodeks wyborczy..., art. 478. par. 2.

²⁴ J. Re g u l s k i, *Samorząd dziś i jutro*, „Znak”, www.cceol.com, 669/2011, s. 105.

²⁵ P. S t ę p i e ń, *Relacje pomiędzy...*, s. 69–90.

²⁶ W małych gminach często wójt jest w zasadzie jedynym liderem, a opozycja albo w ogóle nie istnieje, albo boi się rywalizować z urzędującym włodarzem gminy. Zob. A. G e n d z w i ł ł, T. Ż ó ł t a k, *Bezpartyjność w powolnym odwrocie. Analiza rozpowszechniania bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 1(47), s. 104–105.

²⁷ Jedyne w Aleksandrowie Łódzkim jeden komitet, któremu przysługiwało prawo rejestracji kandydata, nie zgłosił komisji miejskiej kandydata. Było to warunkowane nieformalną koalicją pomiędzy komitetem PO a komitetem PSL. W wyniku elekcji burmistrzem został wybrany J. Lipiński, kandydujący z KW Platformy Obywatelskiej RP. Stąd można przyjąć, że gdyby nie owa koalicja KW Polskie Stronnictwo Ludowe zapewne wystawiłby jakąś kandy-

systemy proporcjonalne w założeniu mają inklinację do upartyjniania elekcji na skutek dystrybucji mandatów²⁸. Innym determinantem owej sytuacji była też konieczność zorganizowania prac związanych z cyklem wyborczym przed rozpoczęciem kampanii. To zadanie zazwyczaj brał na swoją odpowiedzialność lokalny lider. Warto też w tym miejscu zauważyć, że o ile w systemach większościowych kandydat może sam wystartować w wyborach po zebraniu zaledwie pięciu podpisów członków-założycieli komitetu, o tyle w systemie proporcjonalnym zarejestrowanie listy wymaga znalezienia innych kandydatów, co z kolei wpływa w sposób pośredni na rozrost struktury komitetu. W efekcie czego następuje samowolna instytucjonalizacja ugrupowania biorącego udział w elekcji, a każda rozbudowana struktura wymaga wykrystalizowania określonego przywódcy, szefa, lidera. Stąd też pochodna zależność pomiędzy liczbą zgłoszonych kandydatów na radnych i odpowiednim typem systemu wyborczego a zdolnością komitetu do wyłonienia kandydata w wyborach na burmistrza.

T a b e l a 2. Wybory samorządowe 2010 – zestawienie komitetów w wybranych gminach (system reprezentacji proporcjonalnej)

Nazwa gminy	Rodzaj gminy	A	B	C	D	E	F	G
Aleksandrów Łódzki	m-w	6	4	2	1	3	21	183
Koluszki	m-w	5	5	0	0	5	21	194
Lask	m-w	6	6	0	0	6	21	212
Pabianice	m	5	4	1	0	3	23	188
Wieluń	m-w	7	7	0	0	7	23	257
Zduńska Wola	m	6	6	0	0	6	21	230
Zgierz	m	7	7	0	0	7	23	271

O z n a c z e n i a: jak do tab. 1.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej: <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/100000/100000.html>.

Na podstawie przedstawionych zestawień należy stwierdzić, że w wyborach w systemie większości względnej rejestrowanych jest więcej komitetów

datę. Zob. T. D o m i n o w s k i, *Wysokie zarobki burmistrza*, za: „Dziennik Łódzki”, <http://alemiasto.pl/news,539.html> (odczyt 07.02.2015).

²⁸ A. Ź u k o w s k i, *Dylematy wyboru...*, s. 24–31.

³¹ Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w tabelach zamieszczonych w artykule.

wyborczych aniżeli w systemie reprezentacji proporcjonalnej. W gminach wymienionych w tab. 2 łącznie odnotowano 70 komitetów. Natomiast w tych samych 7 gminach, lecz w wyborach w 2010 roku jedynie 42. Ma to bezpośredni związek z już opisywanym charakterem struktury organizacyjnej podmiotów biorących udział w elekcji. Z reguły komitetów uczestniczących w wyborach w systemie proporcjonalnym jest mniej i są jednocześnie bardziej scentralizowane. Natomiast w wyborach w systemie FPTP znacznie większa liczba komitetów wynika z decentralizacji procesu wyborczego i luźnej struktury organizacyjnej. Konsekwencją tych różnic jest znaczny – w porównaniu do wyborów samorządowych 2010 – spadek liczby osób ubiegających się o mandat radnego w wyborach. Według danych z badanych gmin liczba startujących w wyborach samorządowych 2014 obniżyła się o ponad 38%³¹. Reperkusją tych czynników powinien być także znaczny spadek w tych wyborach liczby kandydatów rywalizujących o fotel burmistrza. Jednak przeprowadzona analiza nie pozwala na tak daleko idące generalizacje. Przyjmując jednak hipotezę badawczą (skądinąd bardzo prawdopodobną), że wraz ze stosowaniem systemu większości względnej w okręgach jednomandatowych do rad gmin, maleje liczba zgłaszanych kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów to system FPTP zagraża demokracji lokalnej, gdyż pośrednio oddziałuje mechanicznie na inny rodzaj elekcji (tj. na wybory wójtów, burmistrzów, prezydentów)!

Na podstawie przeprowadzonej analizy można również stwierdzić, że w związku z ilościowymi determinantami procesu wyborczego, odnoszącego się do liczby komitetów wyborczych i kandydatów biorących udział w elekcji oraz charakteru struktury podmiotów w niej uczestniczących powinna zmieniać się także jakość poziomu profesjonalizacji i sposobu organizacji lokalnych kampanii wyborczych. Problem ten zostaje jedynie zasygnalizowany przez autora, jako że problematyka ta wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

PROBLEMY ORGANIZACYJNO-PRAWNE KAMPANII SAMORZĄDOWEJ 2014

Wybory samorządowe 2014 roku, oprócz zmian systemowych, wygenerowały szereg problemów natury praktycznej. Do najważniejszych z nich można zaliczyć trudności z organizacją procesu wyborczego ze strony komitetów. Z jednej strony wynikały one z nieznaności nowych zasad przez elektorat i samych kandydatów, z drugiej zaś nałożyła się na to błędna, często niespójna, a wręcz sprzeczna interpretacja przepisów ze strony instytucji organizują-

cych wybory samorządowe (tj. Państwowa Komisja Wyborcza, Krajowe Biuro Wyborcze). Należy mieć przy tym świadomość, że niewiedza uczestników elekcji połączona z brakiem właściwego przygotowania wyborów może powodować w przyszłości zniechęcenie tą formą partycypacji politycznej. Tę część artykułu poświęcimy zatem problemom organizacyjno-prawnym wyborów samorządowych 2014 z perspektywy tzw. małych komitetów wyborczych, ze szczególnym uwzględnieniem ich specyfiki oraz dwugłosie interpretacyjnym przepisów pomiędzy Państwową Komisją Wyborczą a Komisarzami Wyborczymi. Autor pragnie ukazać główne płaszczyzny wątpliwości prawnych, które w jego ocenie wymagają intelektualnej rekapitulacji i mają zaszyfrować konieczność dokonania zmian prawnych w kodeksie wyborczym.

KOMITETY JEDNOOSOBOWE

Kodeks wyborczy w części dotyczącej wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminy dopuścił rejestrowanie komitetów wyborczych, których celem było zgłoszenie kandydata tylko w jednym okręgu wyborczym. Powodem tego była chęć upodmiotowienia każdego mieszkańca danej społeczności lokalnej, aby mógł on – bez konieczności należenia do jakichś organizacji quasi-partyjnych, wystartować w wyborach i zgłosić własną kandydaturę. W wielu gminach mieliśmy do czynienia z taką sytuacją³². Zjawisko to dotyczyło w szczególności tzw. małych komitetów wyborczych (KWW), zawiązanych przez minimum 5 mieszkańców danej gminy. Należy uzmysłowić sobie, że w istocie takie komitety były zakładane w zasadzie przez jednego członka-kandydata. Pozostałe 4 osoby składały jedynie podpis pod wnioskiem, składanym do komisarza wyborczego³³. Jednak ta na pozór wydająca się łatwość przy rejestracji komitetu, przysporzyła wiele problemów o charakterze organizacyjnym, których ustawodawca niestety nie przewidział.

³² Przykład: w gminie Zgierz blisko 60% wszystkich zarejestrowanych komitetów stanowiły podmioty zgłaszające 1 kandydata. Zob. *Wizualizacja wyborów samorządowych 2014*, za: <http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/gminy/view/102009> (odczyt 11.02.2015). W gminie Mniszków współczynnik ten wyniósł również 60%. Por. *Wizualizacja wyborów samorządowych 2014*, <http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/gminy/view/100703> (odczyt 11.02.2015).

³³ Oczywiście osoby wchodzące w skład komitetu wyborczego – w świetle obowiązującego prawa – mogą odpowiadać finansowo za nieprawidłowości gospodarki finansowej komitetu, jeżeli w wyniku konsekwencji zastrzeżeń do sprawozdania finansowego pełnomocnik finansowy nie jest w stanie pokryć zobowiązań komitetu z własnych środków. Wtedy wszyscy członkowie komitetu muszą solidarnie pokryć zobowiązania majątkowe komitetu; *Kodeks wyborczy...*, art. 130. par. 3, pkt. 2.

Oś problemu stanowił ustawowy obowiązek połączenia funkcji pełnomocnika wyborczego z funkcją pełnomocnika finansowego. Innymi słowy, tzw. małe komitety reprezentował pełnomocnik wyborczy, który był jednocześnie *ipso iure* pełnomocnikiem finansowym. Skupienie na jednej osobie tych dwóch odpowiedzialnych ról często paraliżowało skuteczne organizowanie samej kampanii wyborczej ze względu na bardzo szczegółowe procedury rejestracyjne. Ideą, która legła u podstaw reformy, było natomiast możliwe jak największe uproszczenie tego trybu (ta sama osoba odpowiedzialna za wszystkie czynności prawne). Okazało się jednak, że liczba spraw często przerastała możliwości organizacyjne jednego człowieka. Problemy te dotyczyły takich czynności jak: rejestrowanie komitetu (częste wizyty Delegaturze PKW), zbieranie podpisów, rejestrowanie kandydata na radnego i członka obwodowej komisji wyborczej (uczestniczenie w losowaniu), dokonanie w imieniu komitetu wpisu do Rejestru Gospodarki Narodowej (REGON), wystąpienie o nadanie numeru identyfikacji podatkowej (NIP) wyszukiwanie banku w celu założenia konta na fundusz wyborczy, prowadzenie księgowości komitetu (fakturowanie kampanii wyborczej, podpisywanie umów), reprezentowanie komitetu w ewentualnych sporach, przygotowanie sprawozdania finansowego czy wreszcie samo prowadzenie indywidualnej kampanii wyborczej. Kodeks wyborczy nie przewiduje jednak rozdzielenia tych funkcji, co jest dużym błędem z tego chociażby względu, że prowadzenie gospodarki finansowej komitetu wymaga znajomości bardzo szczegółowych przepisów prawnych i doświadczenia w prowadzeniu rozrachunków księgowych. Wydaje się, że wprowadzenie w kodeksie rozwiązania umożliwiającego rozdzielenie tych dwóch funkcji odciążyłoby kandydata od wielu obowiązków, pozwalając mu na profesjonalizację własnej kampanii wyborczej.

FINANSOWANIE

Jedną z pierwszych czynności związanych z finansowaniem kampanii wyborczych i wymaganych do jej formalnego rozpoczęcia było założenie rachunków bankowych przez komitety. Jednak według wielu relacji banki często odmawiały pełnomocnikom wyborczym i finansowym założenia takich rachunków. Interpretacje były następujące: konta takie są z zasady dla banku albo nieopłacalne (konto aktywne zaledwie kilka miesięcy), albo instytucje te nie posiadają specjalnej oferty dla komitetów wyborczych. Jest to duży problem chociażby z tego względu, że nie da się prowadzić kampanii wyborczej (np. pozyskiwać środki i kupować materiały wyborcze) bez posiadania takiego rachunku. Pełnomocnicy skarżyli się na tę sytuację komisarzom wyborczym, ale ci pozostawali bezradni. Banki rządzą się własnymi regułami,

a wpływ na ich decyzje ze strony PKW jest znikomy³⁴. Wprowadzenie zatem przepisów obligujących instytucje bankowe do zakładania takich rachunków umożliwiłoby komitetom wyborczym spokojne i planowe przeprowadzenie kampanii wyborczej.

Problem związany z finansowaniem dotyczył także prowadzenia tzw. rejestru wpłat o wartości przekraczającej łącznie od jednej osoby fizycznej kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę (tj. kwoty 1680,00 zł). Państwowa Komisja Wyborcza w swojej interpretacji nakazała, aby komitety prowadziły taki rejestr wpłat na stronie internetowej komitetu³⁵. Jednak przepisy kodeksu wyborczego nie obligują tzw. małych komitetów do zakładania i prowadzenia stron internetowych. Wręcz przeciwnie, zamierzeniem ustawodawców było uwolnienie ich od tego obowiązku. Zachodzi zatem sprzeczność pomiędzy literą prawa (ściślejszą interpretacją PKW) a praktyką funkcjonowania lokalnych kampanii wyborczych. Pewną oczywistością jest, że kandydat na burmistrza startujący z tzw. małego komitetu musi z własnych środków opłacić własną kampanię wyborczą, która zazwyczaj w praktyce przekracza znacznie dozwolony limit. Komitety starały się obejść tę określoną kwotę, prosząc o przesłanie środków na konto przez członka własnej rodziny bądź osobę trzecią tylko dlatego, by nie narażać pełnomocnika finansowego na konsekwencje wynikłe z odrzucenia sprawozdania finansowego. Jest to w istocie narzucanie komitetom tzw. kreatywnej księgowości, która nie powinna mieć miejsca w warunkach lokalnej kampanii wyborczej.

Podobne implikacje wynikły z faktu rozmieszczania materiałów wyborczych przez komitety. Pewne *novum* w samorządowej kampanii wyborczej stanowiły bowiem banery wyborcze, które cieszyły się większą i powszechniejszą popularnością niż podczas poprzednich elekcji. Należy wskazać, że zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa wyborczego przez nieodpłatne rozpieszczenie materiałów wyborczych rozumie się, zgodnie z artykułem 207 kodeksu wyborczego, jedynie ulotki i plakaty. Jest to katalog zamknięty, który nie dopuszcza innych – niż wskazane w ustawie – form przyjmowania korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym. W praktyce oznaczało to

³⁴ *Komitety mają problem z bankami*, za: <http://www.radio.opole.pl/podstrony/wybory-samorzadowe-2014/banki-odmawiaja-zalozenie-kont-kww.html> (odczyt 12.02.2015).

³⁵ „Rejestry powinny być umieszczone na stronie internetowej komitetu, co najmniej do dnia podania do wiadomości publicznej przez właściwy organ wyborczy sprawozdania finansowego Komitetu (art. 140 § 3 pkt 1 *Kodeksu wyborczego*). Sposób prowadzenia rejestrów i ich umieszczenia na stronie internetowej komitetu określa rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie rejestru zaciągniętych kredytów oraz rejestru wpłat, prowadzonych przez komitety wyborcze”. Cyt. za: Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25.08.2014 r. dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzonych na dzień 16.11.2014 r., ZKF-780-6/14, s. 13.

konieczność podpisania umów z właścicielami prywatnych posesji oraz uiszczenia stosownej (często niestety bardzo dowolnej) opłaty za użyczenie powierzchni reklamowej. Najczęściej były to ogrodzenia lub budynki w dobrych punktach gminy, co prowadziło niekiedy do sytuacji wręcz groteskowych, gdyż często osoby popierające dany komitet chciały czynić swoje usługi bezpłatnie. Również sami kandydaci, korzystający z tej możliwości, powinni byli wynajmować powierzchnię własnych nieruchomości, by promować swoje kandydatury. Inni z kolei – próbujący obejść te przepisy prawne – zatrudniali prywatne firmy, którym zlecały „rozmieszczenie materiałów wyborczych na terenie gminy”. Ustalano zazwyczaj bardzo nierealne zaniżone kwoty, pozbywając się dzięki temu konieczności zawierania dziesiątek albo setek umów o dzierżawę. Zdrowy rozsądek nakazuje jednak, aby takie działania – jak np. wywieszanie banerów na płotach – uznawać za własną, indywidualną kampanię wyborczą i odstąpić od wymogu zawierania fikcyjnych umów. Jest to wszak zgodne z duchem wolnych i rywalizacyjnych wyborów. Natomiast w interpretacji Państwowej Komisji Wyborczej praktyka ta została uznana za działanie naruszające przepisy dotyczące dyscypliny finansowej komitetów³⁶. PKW wyjaśniła, że: „korzystanie z powierzchni, na której mieszczono materiały wyborcze (np. ogrodzenia, witryny sklepowe, szyby samochodów) wymaga zgody właściciela, a powierzchnia ta może być udostępniona wyłącznie odpłatnie³⁷”. Rozumiejąc zasadność interpretacji PKW odnośnie do uzyskania pisemnego pozwolenia od właścicieli, nie można zgodzić się na udostępnianie wszystkich powierzchni wyłącznie odpłatnie. Nakazywanie komitetom wyborczym przestrzegania w gruncie rzeczy tak absurdalnych wytycznych jest bez wątpienia oderwaniem członków PKW od kampanijnej rzeczywistości na poziomie lokalnym. Argument o obowiązku zawierania umów nie przystaje w żaden sposób do warunków i specyfiki terenowych wyborów samorządowych. Powinno się raczej ułatwiać procedury prawne kandydatom i ugrupowaniom politycznym, niż ustanawiać często nieprzystawalne do charakteru lokalnych kampanii wyborczych bariery.

Należy podkreślić, że nie tylko treść, ale i termin owej interpretacji PKW doprowadził do bardzo nerwowej sytuacji wśród członków komitetów wyborczych. Wyjaśnienie w tej sprawie ukazało się dopiero 7 listopada 2014 roku, czyli na tydzień przed zakończeniem kampanii wyborczej³⁸. Oznaczało to dla komitetów powinność zawarcia takich umów, mimo że banery już od kilku tygodni wisiały na ogrodzeniach. W konsekwencji wywiązanie się z tego obo-

³⁶ Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7.11.2014 r. w sprawie sposobu prowadzenia i finansowania agitacji wyborczej, ZKF-756-58/14, s. 1.

³⁷ Tamże.

³⁸ Tamże.

wiązku mogło narażać pełnomocników finansowych na konsekwencje wynikłe z antydatowania umów. Zatem pojawia się pytanie o to, czy należało w ostatnim etapie kampanii wyborczej takie fikcyjne umowy zawierać, czy też nie. Wydaje się, że konsekwencje byłyby o wiele bardziej dotkliwe, gdyby takie umowy podpisywano w ostatnim tygodniu kampanii wyborczej i przelewano na konta wydzierżawiających pewne sumy pieniędzy. Zatem zasadne może być stwierdzenie, że kodeks wyborczy nie powinien ograniczać materiałów wyborczych jedynie do plakatów i ulotek, ale przede wszystkim stworzyć enumeratywnie wyliczony katalog płatnych czynności usługowych, które będą mogły podlegać wyostrzonym przepisom.

WIZERUNEK OSÓB PUBLICZNYCH

Równie istotną i kontrowersyjną sprawą podnoszoną przy okazji minionych wyborów samorządowych była kwestia umieszczania wizerunków osób publicznych w materiałach wyborczych. Państwowa Komisja Wyborcza przyjęła stanowisko, zgodnie z którym umieszczanie takiego wizerunku jest możliwe pod warunkiem, że osoby te nie są kandydatami zgłaszanymi przez inny komitet wyborczy (nacisk na zasadę wyłączności prowadzenia kampanii wyborczej przez komitet zgłaszający kandydata)³⁹. Dotyczyło to w pierwszej kolejności osób, które startowały do rady z jednego z komitetów, ale który to komitet nie rejestrował kandydata w wyborach na wójtów, burmistrzów i prezydentów, a chciały wesprzeć kandydata na burmistrza z innej opcji. Wyjaśnienie o „wyłączności komitetów” wydaje się być dość racjonalne do momentu, gdy zwróci się uwagę na fakt, że paradoksalnie w kodeksie wyborczym nie zabrania się np. kandydowania jednej osobie na burmistrza z jednego komitetu i startowania tej samej osoby do rady z innego. Osoba fizyczna ma zatem możliwość równoległego kandydowania z dwóch list. Oznacza to, że siłą rzeczy jeden i drugi komitet zgodnie z zasadą demokratyczności instytucji wyborów ma prawo agitować na rzecz swojego kandydata. W praktyce jeden (i ten sam) kandydat (na burmistrza i radnego) może być – w sposób naturalny – wspierany w formie agitacji wyborczej przez dwa niezależne komitety. Jednak PKW w dniu 22 września opublikowała w tej sprawie wyjaśnienia na swojej oficjalnej stronie, z których wynikało, że umieszczanie przez komitet wyborczy w materiałach wyborczych wizerunku kandydata zgłaszanego przez

³⁹ Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 22.09.2014 r. w sprawie wykorzystywania wizerunków osób publicznych w materiałach wyborczych, ZKF-756-13/14, s.1, <http://pkw.gov.pl/wyjasnienia-informacje-i-pisma-okolne-samorzad-2014/wyjasnienia-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-22-wrzesnia-2014.html> (odczyt 12.02.2015).

inny komitet stanowiłoby, w jej ocenie, formę agitacji popierającej tego kandydata i naruszałoby zasadę wyłączności zgłaszającego go komitetu na prowadzenie kampanii na jego rzecz⁴⁰. Zarysowana przez autora sytuacja jest pewną antynomią i łamie w jakimś stopniu wskazaną przez PKW w wyjaśnieniu i kodeksie zasadę wyłączności komitetu odnośnie do prowadzonej agitacji⁴¹. W związku z tymi wątpliwościami autor poprosił PKW o doprecyzowanie owej interpretacji. W odpowiedzi otrzymywał instrukcję, aby w przypadku osoby kandydującej na radnego i wójta, zgłaszanej przez różne komitety, prawo komitetów do agitacji na jego rzecz dotyczy jedynie wyboru na funkcję, do której dany komitet tę osobę zgłosił⁴². *Ratio legis* tych ograniczeń jest m.in. zapobieżenie obchodzeniu przepisów określających dozwolone limity wydatków przez komitet wyborczy, co wymaga – zdaniem PKW – ścisłego rozgraniczenia zakresów prowadzenia agitacji przez poszczególne komitety⁴³. W tym kontekście można by przywołać art. 131. kodeksu wyborczego, który ustanawia zasadę nieudzielania korzyści majątkowych innym komitetom wyborczym. Jednak taka interpretacja nie znajduje w wielu miejscach uzasadnienia w praktyce politycznej. Okazuje się bowiem, że udowodnienie zależności finansowej pomiędzy kosztem wytworzenia danego materiału wyborczego a umieszczeniem w nim wizerunku osoby publicznej, będącej kandydatem konkurencyjnego komitetu, nie jest po prostu możliwe⁴⁴.

Kontrowersję tę pogłębia jeszcze fakt, że prawo wyborcze dopuszcza możliwość kandydowania członka komitetu z innego ugrupowania niż własne. Dzieje się tak np. na skutek tego, że ich pierwotny komitet nie zgłosił list wyborczych do innych niż gmina szczebli samorządu terytorialnego (do rady powiatu lub sejmiku województwa), a komitet chciałby mieć swoich przedstawicieli w tych gremiach. Zawiązuje więc nieformalną koalicję, korzystną dla obu podmiotów. Wtedy kandydowanie przez członka-założyciela z innego komitetu (jeżeli jego pierwotny komitet nie jest w stanie zgłosić wymaganej prawem liczby kandydatów do obieralnego organu) wydaje się mieć racjonalne przesłanki i uzasadnienie. Nic zatem nie stoi na przeszkodzie, aby w biuletynie komitetu, w którym jest członkiem-założycielem, znalazły się informacje o przyczynach zaistnienia takiej sytuacji. Notatka zatem o tym czy nawet umieszczenie wizerunków tych kandydujących osób nie kolidowałoby

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ Należy wskazać, że kampanie dotyczą w istocie dwóch różnych typów wyborów.

⁴² List Państwowej Komisji Wyborczej z 17.10.2014 r. do autora, ZPOW-703-948/14, s. 1.

⁴³ Tamże.

⁴⁴ Nie da się bowiem dowieść (ponieważ tak faktycznie nie jest), że wydrukowanie danej partii materiałów wyborczych z wizerunkiem kandydata innego komitetu, przenosi koszty ich produkcji z jednego komitetu na drugi.

z prawem chociażby z tego względu, że nie powinno się odmawiać komitetom prawa do zamieszczania informacji o własnych członkach-założycielach. Państwowa Komisja Wyborcza natomiast poprzez swoją interpretację zdaje się nie dostrzegać wskazanego problemu.

WYKORZYSTYWANIE FUNKCJI PUBLICZNEJ W CELU UNIEMOŻLIWIENIA PROWADZENIA KAMPANII WYBORCZEJ

Jednym z istotniejszych elementów prawnych, pominiętych w kodeksie wyborczym, jest odpowiedzialność karna za uniemożliwianie prowadzenia kampanii wyborczej. Choć przepisy prawa wyborczego zakładają instytucję odwoławczą w postaci trybu wyborczego np. na skutek podania w materiałach nieprawdziwych informacji⁴⁵, to jednak bardzo wiele kwestii związanych z procesem wyborczym nie jest uregulowana przepisami.

Takie zjawiska są niezliczone. Nie sposób wymienić je wszystkie, ale można podać przykłady na to, że powoływanie się na kodeks wyborczy jest często nieefektywne i pozbawione sensu. Egzemplifikując, ciągle PKW nie jest w stanie precyzyjnie określić, co należy rozumieć pod stwierdzeniem „niszczenie plakatów wyborczych”. Czy owym „niszczeniem” jest ich zaklejanie czy też ich zdejmowanie albo przewieszanie na inne miejsce na tablicy ogłoszeń? A może wyrzucanie do śmietników ulotek, które leżą gdzieś na półce na klatkach schodowych bloków mieszkalnych? Odpowiedź na te pytania nie wymaga w zasadzie nowelizacji ustawy, wystarczyłoby, gdyby PKW podała w formie interpretacji, które z tych czynów można zaliczyć jako wykroczenie i złamanie przepisów.

Najwyraźniej można zaobserwować tę indolencję prawną, analizując właśnie częste wykorzystywanie funkcji publicznej w celu uniemożliwienia kampanii wyborczej konkurencyjnemu komitetowi. Nie jest bowiem tajemnicą, że urzędujący wójt czy burmistrz posiada instrumenty, które w sposób skuteczny mogą zniweczyć kampanię wyborczą opozycyjnego komitetu. Z taką sytuacją musiał się zmierzyć komisarz wyborczy w Łodzi, który rozpatrywał skargę jednego z komitetów na burmistrza Kuluszek, który w ich ocenie swoimi działaniami uniemożliwiał im zaplanowany sposób przeprowadzenia kampanii wyborczej⁴⁶. Sprawa dotyczyła organizacji spotkań w szkołach z wyborcami po zajęciach lekcyjnych w godzinach wieczornych. Komitet ów uzgodnił z dyrektorami placówek oświatowych odpłatne wynajęcie sal, po czym – gdy infor-

⁴⁵ *Kodeks wyborczy...*, art. 111, par. 1–6.

⁴⁶ List komisarza wyborczego w Łodzi do burmistrza Kuluszek Waldemara Chałata z dnia 3.11.2014 r., DLD-714-24-2014, s. 1.

macja ta dotarła do organu prowadzącego szkołę – dyrektorzy odmówili wynajęcia pomieszczeń. Sprawa dla komitetu wydawała się oczywista – zgodnie z kodeksem wyborczym, który w art. 108. § 2. stanowi *explicite*, że zabroniona jest agitacja wyborcza w szkołach jedynie wobec uczniów⁴⁷. Zatem dopuszczalnie prawnie jest organizowanie zebrań wyborczych z mieszkańcami w szkołach pod warunkiem, że nie będą w nich uczestniczyli uczniowie nieposiadający biernego prawa wyborczego. Należy w tym kontekście wskazać też na art. 108 § 2, który zabrania jedynie prowadzenia agitacji w zakładach pracy, jeśli zakłóca ona ich normalne funkcjonowanie.

Komisarz wyborczy wystosował zatem do burmistrza Kuluszek list upominający, w którym wskazywał, że podjęte przez niego czynności, polegające się na sprzeciwianiu organizowania spotkań z mieszkańcami, nie znajdują oparcia w przepisach prawa i naruszają zasadę wolności wyborów⁴⁸. Komisarz wyborczy chciał podjąć skuteczniejsze działania, lecz nie był w stanie doradzić pokrzywdzonemu komitetowi innych kroków prawnych, gdyż kodeks wyborczy nie przewiduje żadnych sankcji za takie działania. List w zasadzie pozbawiony jakiegokolwiek mocy prawnej był jedynie pewnym protestem i upomnieniem ze strony przedstawiciela PKW. Burmistrz Kuluszek po interwencji komisarza wyborczego skierował ów komitet z powrotem do dyrektorów szkół, uznając przy tym, że wykorzystywanie gminnych obiektów użyteczności publicznej do celów kampanii wyborczej jest niewłaściwe i narusza zasady etyczne⁴⁹. Komitet nie wynajął ostatecznie pomieszczeń. Warte zastanowienia byłoby wprowadzenie sankcji za tego typu działania. Jest to przecież jedna z form negatywnego ingerowania w proces wyborczy.

Tłem tych wątpliwości prawnych jest również dwugłos interpretacyjny ze strony instytucji przeprowadzających wybory. Otóż, tam, gdzie komisarz wyborczy dostrzegł łamanie przepisów, Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że przepisy kodeksu nie zobowiązują organów gminy do udostępniania pomieszczeń zarządzanych przez gminę komitetom wyborczym, a zatem – w ich ocenie – na podstawie przepisów kodeksu wyborczego nie jest możliwe wyegzekwowanie wcześniejszych uzgodnień⁵⁰. Generalnie można odnieść miejscami wrażenie, że PKW traktuje wszystkie komitety (zarówno te małe – lokalne, jak i partyjne – ogólnopolskie) w ten sam sposób. Z jednej strony świadczy to o niej bardzo dobrze, gdyż równe traktowanie podmiotów rywa-

⁴⁷ Skarga KWW Ryszarda Andrusa na działalność Burmistrza Kuluszek z dnia 31.10.2014 r., archiwum prywatne autora, s. 1.

⁴⁸ List komisarza wyborczego...

⁴⁹ List burmistrza Kuluszek do KWW Ryszarda Andrusa z dnia 4.11.2014 r., S.033.26. 2014, s. 1.

⁵⁰ List Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3.11.2014 r. do autora, ZKF-756-59/1, s. 1.

lizacji wyborczej stanowi ich filar i istotę. Natomiast niezrozumiałe dla PKW wydają się problemy małych komitetów wyborczych, które rządzą się odmiennymi prawami, mają inną specyfikę. Zagregowanie w jednej ustawie wyborczej różnych typów elekcji pokazuje dobitnie, że nieprzystawalność niektórych przepisów do lokalnych krajobrazów wynika właśnie z braku rozgraniczenia owej odmienności.

DYLEMAT CISZY WYBORCZEJ

Instytucja ciszy wyborczej ma już dość długą tradycję. Rozwiązanie to znane jest niemal, i powszechnie praktykowane, na całym świecie w różnych wariantach⁵¹. W Polsce wprowadzono je dopiero po 1989 roku. Jednak w warunkach wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego ma swoistą charakterystykę. Cisza wyborcza zaczyna się bowiem na 24 godziny przed dniem głosowania⁵². Zabrania się wówczas wszelkiej agitacji komitetów. PKW przez wiele lat musiała zmagać się z coraz to nowszymi problemami i wyjaśniała, co należy rozumieć przez ciszę wyborczą oraz, co jest agitacją, a co nią nie jest⁵³. W tym kontekście pojawia się złożony problem wykorzystywania biuletynów samorządowych przez urzędujących włodarzy gminy, w celu uzyskania przewagi wyborczej, w ostatnim dniu przed ciszą wyborczą. Jak wiadomo gminy z reguły wydają gazety samorządowe o charakterze lokalnym, które często – jak wynika z badań – służą promowaniu lokalnych polityków⁵⁴. Jednak w okresie kampanii wyborczej zjawisko to intensyfikuje się i gazety samorządowe często stają się wówczas tubą propagandową władzy⁵⁵. Problem pojawia się w momencie, gdy gazeta taka wydawana jest w ostatnim tygodniu kampanii, często w ostatnim dniu przed ciszą wyborczą (w piątek). Wszelkie informacje zamieszczane w niej wtedy przez środowisko polityczne obecnie rządzącego wójta czy burmistrza, a także przez inne komitety, służyć mają wygranej. Nie jest wówczas istotne czy ogłoszenia komitetów wyborczych są zgodne z prawdą, czy nie. Ważny jest natomiast efekt, jak mają wywołać. Osoby lub komitety pokrzywdzone zamieszczonymi na łamach prasy nowinkami mają prawo wnieść w tzw. trybie wyborczym

⁵¹ Zob. M. Wiśniewaty, *Instytucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „*Studia Wyborcze*”, Łódź 2012, t. 14, s. 7–11.

⁵² *Kodeks wyborczy...*, art. 104.

⁵³ M. Wiśniewaty, *Instytucja ciszy...*, s. 16–25.

⁵⁴ W. Adamczyk, *W krzywym zwierciadle: propagandowa funkcja biuletynów samorządowych*, s. 179–182, <https://repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/6160/1/179-196.pdf> (odczyt: 13.02.2015).

⁵⁵ M. Gierula, *Polska prasa lokalna 1989–2000. Typologia i społeczne funkcjonowanie*, Katowice 2005, s. 112–114.

wniosek do właściwego sądu okręgowego o ukaranie pozwanego i wydanie jednego z możliwych orzeczeń⁵⁶. Jedną z najczęściej praktykowanych przez sądy form przeprosin w takich przypadkach jest nakazanie zdementowania pomówień w prasie lokalnej⁵⁷. Jednak należy zwrócić uwagę, że hipotetyczne orzeczenie sądu nastąpiłoby już podczas ciszy wyborczej (w sobotę). Nawet jeśli sąd uzna wniosek za zasadny wszelkie konsekwencje wynikłe z orzeczenia mogłyby zostać zaimplementowane dopiero po wyborach, przy okazji wydania kolejnego numeru lokalnego biuletynu. Komitet, który zgłosił sprawę do sądu, nie ma praktycznie żadnych możliwości dokonania sprostowań w prasie lokalnej jeszcze przed wyborami. Elektorat – w związku z brakiem jakiegokolwiek reakcji – przyjmuje, że treść ogłoszenia jest zgodna z prawdą, co może rzutować na wynik elekcji. Wydaje się zatem oczywiste, że taka sytuacja może budzić ogromne kontrowersje i wymaga refleksji. Zasadnym rozwiązaniem w tych okolicznościach mogłoby być chociażby wprowadzenie zakazu publikacji ogłoszeń komitetów w prasie na tydzień przed wyborami, aby osoby czujące się pokrzywdzone zamieszczonymi informacjami miały sposobność odpowiedniego zareagowania. Kierowanie w tym trybie wniosków do sądów, a także wydawane orzeczeń nabrałyby konkretnego i namacalnego znaczenia. Sprostowania w prasie ukazywałyby się zatem przed samą ciszą wyborczą, dzięki czemu uniemożliwiłoby to manipulowanie opinią publiczną.

WYBORY UZUPEŁNIAJĄCE

Odrębny problem badawczy, a zarazem praktyczny, stanowią następstwa zastosowania systemu większości względnej w wyborach samorządowych 2014. Jednym z nich jest procedura wyborów przedterminowych, a precyzując, tzw. wyborów uzupełniających do rady⁵⁸. W wyniku wygaśnięcia mandatu radnego stosowanie obowiązujących przepisów prawa wyborczego pociąga za sobą konieczność uzupełniania wakatów w organie stanowiącym. Przyczyn wygaśnięcia mandatu może być wiele⁵⁹. Z punktu widzenia powszechności zjawiska można wśród nich wyodrębnić trzy podstawowe: pi-

⁵⁶ *Kodeks wyborczy...*, art. 111, par. 1.

⁵⁷ Tamże, art. 111, par. 1, pkt. 4.

⁵⁸ Wybory przedterminowe służą przewyżnianiu kryzysów politycznych i są mechanizmem powszechnie akceptowanym w demokracjach; Por. J. W o j n i c k i, *Wybory przedterminowe jako metoda rozwiązywania kryzysów politycznych*, „*Studia Wyborcze*” 2008, t. V, s. 43–64; Jeżeli jednak wybory uzupełniające są rezultatem gier politycznych i skutkiem instrumentalnego wykorzystywania prawa wyborczego dla osiągnięcia określonych celów oraz zysków, to mogą w dużym stopniu nie spełniać swojej funkcji.

⁵⁹ Zob. B. D o l n i c k i, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 74–75.

semne zrzeczenie się mandatu, wybór na wójta oraz powołanie na stanowisko kierownika w jednostce organizacyjnej gminy, w której dana osoba jest radnym. Takie obserwacje stały się już bardzo powszechne. Schemat działania jest następujący – jeżeli wybory do rady wygrało to samo ugrupowanie co w wyborach na burmistrza, i zwycięski komitet posiada znaczącą większość w radzie, to nowo wybrany burmistrz może pozwolić sobie np. na powołanie swojego zastępcy lub kierownika innej jednostki organizacyjnej gminy z grona swoich radnych.

W poprzednim systemie wyborczym, rezygnacja z mandatu przez radnego oznaczała automatyczne powołanie na jego miejsce kolejnej według liczby ważnie oddanych głosów osoby z tej samej listy wyborczej, z której został on wybrany. Ówczesne rozwiązywania nie przewidywały trybu wyborów uzupełniających. W nowych regulacjach prawnych ustanowiono – podobnie jak w wyborach do Senatu RP – kolejną procedurę elekcyjną, mającą na celu wyłonienie nowego radnego. Według danych przedstawionych przez PKW wybory takie zaplanowane są aż w 227 gminach, a ich liczba systematycznie rośnie⁶⁰. Niemal od 22 lutego 2015 roku aż do 3 maja 2015 roku – będzie odbywać się w Polsce m a r a t o n wyborczy, czyli nieustanna kampania wyborcza w wielu gminach, w skali całego kraju⁶¹.

Budżet państwa będzie musiał ponosić cyklicznie bardzo duże koszty w związku z organizacją tych wyborów. Jeżeli przyjąć, że w komisji obwodowej zasiada od siedmiu do dziewięciu osób, a każda z nich musi otrzymać za pracę określoną kwotę pieniędzy (300 zł dla zwykłego członka komisji w wyborach samorządowych 2014), to opłacenie diet jednej komisji obwodowej, dla jednego okręgu, wynosi od 2 do 3 tys. zł. Do tych kosztów dochodzi opłacenie pracy członków komisji terytorialnej (od 3 do 4 tys. zł) oraz wydrukowanie kart do głosowania i trudna do wyliczenia wartość pracy urzędników⁶². Można przyjąć, że organizacja wyborów uzupełniających w jednym okręgu kosztuje szacunkowo od 10 do 20 tys. zł. W skali całego kraju koszty mogą osiągnąć pułap od kilku do nawet kilkunastu milionów złotych⁶³.

⁶⁰ Dane na dzień 13.02.2015r., http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2015_02/9289ced9695be16b8f8415a8040b94bf.pdf (odczyt 13.02.2015).

⁶¹ Tamże.

⁶² Do tego rachunku trzeba jeszcze dołączyć m.in. koszty paliwa, szkoleń, rachunków za urządzenia sanitarne czy prąd.

⁶³ Obliczenia własne na podstawie danych ilościowych PKW. Iloraz zakładanych, całkowitych kosztów przeprowadzenia wyborów samorządowych 2014 do ilości ustanowionych obwodowych komisji wyborczych wynosi w przybliżeniu ok. 10 000 tys. zł. Zob. D. T o m c z y k, *Wybory samorządowe 2014 będą najdroższe w historii*, za: <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artikel/wybory-samorzadowe-2014-beda-najdrozsze,206,0,1638606.html> (odczyt 13.02.2015).

Wybory uzupełniające generują także prawne trudności interpretacyjne odnoszące się do możliwości nowelizacji w kodeksie wyborczym i wprowadzania w nim zmian. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy przyjąć, że tzw. „istotne zmiany” prawa wyborczego mogą być dokonywane nie później niż na pół roku przed rozpoczęciem pierwszej procedury wyborczej⁶⁴. Kwestią nierozstrzygniętą pozostaje, czy wprowadzenie ewentualnych korekt w prawie wyborczym odnoszącym się do wyborów uzupełniających stanowi tę kategorię. Jeżeli przyjąć punkt widzenia Trybunału Konstytucyjnego, nie powinno to rodzić żadnych wątpliwości. Nowelizacja tych przepisów byłaby „istotną zmianą”, co z kolei może paraliżować w przyszłości możliwość dokonania reform na skutek nieustannie odbywającej się kampanii wyborczej na poziomie lokalnym. Należy jednak zastanowić się nad tym, jakie znane mechanizmy i rozwiązania modelowe mogłyby ten problem rozwiązać, zastępując wybory uzupełniające jakąś bardziej efektywną, a jednocześnie optymalną instytucją zastępczą.

Jednym z sugerowanych przez autora rozwiązań mogłoby być wprowadzenie w kodeksie wyborczym instytucji wicerałnego. Kandydat danego komitetu wyborczego w momencie składania deklaracji o kandydowaniu wskazywałby we wniosku konkretną osobę (oczywiście za jej pisemną zgodą), która zastąpiłaby go na wypadek wygaśnięcia mandatu. W czasie kampanii wyborczej pierwotny kandydat zobligowany byłby do jej przedstawiania w materiałach wyborczych, a na kartach do głosowania zostałaby zamieszczona stosowna informacja o tej osobie. Dzięki temu rozwiązaniu zapewne państwo polskie zaoszczędziłoby astronomiczne kwoty przeznaczone na przeprowadzenie wyborów uzupełniających.

Innym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie obowiązku pokrywania wszystkich kosztów przeprowadzenia wyborów uzupełniających przez radnego, który zrzekł się mandatu, jeżeli został po tym fakcie zatrudniony w instytucjach gminy w czasie trwania danej kadencji. Korzystając z tego rozwiązania można by zastosować dodatkową klauzulę zaporową w postaci zakazu obejmowania stanowisk kierowniczych w jednostkach organizacyjnych gminy przez osobę, która otrzymała w wyniku wyborów samorządowych mandat. Ograniczyłoby to zapewne samowolę wielu radnych, dla których zyski finansowe, wynikłe z perspektywy awansu zawodowego, przekładają się nad obłudnie deklarowaną podczas kampanii wyborczej chęć reprezentowania społeczności. Można też zastanowić się nad innym wariantem, tj. pokrywania kosztów elekcji ze środków własnych gminy. Jednak takie rozwiązanie raczej niewiele by zmieniło. Środki publiczne, w przeciwieństwie do środków pry-

⁶⁴ *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r.*, Sygn. akt K 9/11, (Dz. U. z 2011 nr 149, poz. 889), s. 13.

watnych, o wiele swobodniej są rozdysponowywane, a kontrola społeczna nad ich marnotrawieniem nadal jest nieskuteczna. Chodzi przede wszystkim o to, by kara za instrumentalne wykorzystywanie funkcji wyborów była dotkliwa dla osób, które chcą z nich uczynić narzędzie swojej władzy.

* * *

Ukazanie zależności pomiędzy wprowadzonym nowym systemem wyborczym a sposobem organizacji kampanii samorządowej ze strony komitetów wyborczych było zagadnieniem podjętym w artykule. Na podstawie przedstawionej analizy można potwierdzić hipotezę badawczą, postawioną przez autora, oraz można też wskazać na dotąd nierozwiązane nieścisłości interpretacyjne polskiego prawa wyborczego.

Wybory samorządowe 2014, które odbyły się według zasad systemu FPTP, w gminach niebędących na prawach powiatu ukazały szereg nowych zjawisk. Przede wszystkim, oprócz dezinformacji i niewiedzy o mechanizmach działania systemu większości względnej wśród elektoratu i samych kandydatów do obieralnych organów, ujawniły problemy o charakterze prawno-organizacyjnym. W porównaniu do wyborów przeprowadzanych systemie reprezentacji proporcjonalnej zaobserwowaliśmy zmiany w strukturze i liczebności komitetów biorących udział w elekcji oraz liczbie kandydujących osób. Ciekawym wnioskiem z tej analizy był także ten odnoszący się do zależności pomiędzy wielkością demograficzną danej gminy a wzrostem komitetów nastawionych na rejestrowanie kandydatów na burmistrzów.

Wybory samorządowe 2014 potwierdziły, bądź ukazały, też nowe dylematy prawne związane z nieścisłością przepisów kodeksu wyborczego i często nieprzystawalnością interpretacji PKW do lokalnych warunków kampanii samorządowej. Najważniejsze z punktu widzenia procesu wyborczego były kwestie związane z umożliwieniem zakładania w nowym systemie wyborczym jednoosobowych komitetów, finansowaniem kampanii, wykorzystywaniem wizerunków osób publicznych czy zajmowanego stanowiska w celu uniemożliwienia prowadzenia kampanii wyborczej.

Jednak najważniejsze implikacje zastosowania systemu FPTP dopiero nastąpią. Obserwujemy już dzisiaj bezprecedensowy w Polsce wzrost liczby wyborów uzupełniających do rad, który może pociągać za sobą olbrzymie koszty ich organizacji i nieustanną kampanię wyborczą, która może uniemożliwić nowelizację kodeksu wyborczego w tej materii. Wątpliwy również wydaje się być sprzyjający wpływ systemu większości względnej na charakter relacji pomiędzy organami gminy, polegający na wzmocnieniu rad względem wójtów czy prezydentów. Zjawisko „wiecznych radnych”, co potwierdza

prawo Duvergera, stanie się prawdopodobnie częścią lokalnego krajobrazu wyborczego.

System większościowy w okręgach jednomandatowych wymaga jeszcze wielu zmian legislacyjnych i długiej praktyki politycznej, aby mógł głęboko zakorzenić się w świadomości polskiego społeczeństwa. Natychmiastowych korekt lub choć refleksji intelektualnej wymaga zaś polskie prawo wyborcze w odniesieniu do wskazanych w artykule nieścisłości interpretacyjnych. Autor je zasygnalizował po to, aby stały się przyczynkiem do rozpoczęcia merytorycznej debaty o systemie wyborczym na szczeblu lokalnym.

BIBLIOGRAFIA

- Adamczyk W., *W krzywym zwierciadle: propagandowa funkcja biuletynów samorządowych*, <https://repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/6160/1/179-196.pdf>.
- Bartnicki S., *Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich, wnioski z analizy ilościowej*, „e-politikon” 2014, nr 11.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009
- Dominiowski T., *Wysokie zarobki burmistrza*, za: „Dziennik Łódzki”, <http://alemiasto.pl/news/539.html>.
- Gendźwił A., Żółtak T., *Bezpartyjność w powolnym odwrocie. Analiza rozpowszechniania bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 1(47).
- Gierula M., *Polska prasa lokalna 1989–2000. Typologia i społeczne funkcjonowanie*, Katowice 2005.
- Haman J., *Większościowy system wyborczy: oczekiwania, ograniczenia, rozwiązania alternatywne*, „Decyzje” 2005, nr 4.
http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2015_02/9289ced9695be16b8f8415a8040b94bf.pdf.
<http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/gminy/view/102009>.
<http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/gminy/view/100703>.
<http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/wyniki/gminy/view/100201>.
- Kodeks wyborczy*, tekst ujednolicony, ustawa z dnia 5.01.2011 r., Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112, art. 414, 415, 418.
- Komitety mają problem z bankami*, za: <http://www.radio.opole.pl/podstrony/wybory-samorza-dowe-2014/banki-odmawiaja-zalozenie-kont-kww.html>.
- List burmistrza Kuluszek do KWW Ryszarda Andrusa z dnia 4 listopada 2014 roku, S.033.26.2014.
- List komisarza wyborczego w Łodzi do burmistrza Kuluszek Waldemara Chałata z dnia 3 listopada 2014 roku, DŁD-714-24-2014.
- List Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 października 2014 roku do autora, ZPOW-703-948/14.
- List Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3 listopada 2014 roku do autora, ZKF-756-59/1, s. 1.
- Ohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.

- Pierzgałski M., *Metody ilościowe w badaniu systemów wyborczych. Na przykładach z państw Azji Wschodniej*, Łódź 2012.
- Pierzgałski M., *Metody statystyczne w badaniach systemów wyborczych*, „Studia Wyborcze”, 2010, t. IX.
- Regulski J., *Samorząd dziś i jutro*, „Znak”, www.ceeol.com, 669/2011.
- Skarga KWW Ryszarda Andrusa na działalność Burmistrza Koluszek z dnia 31 października 2014 roku, archiwum prywatne autora.
- Stępień P., *Relacje pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym w samorządzie terytorialnym na przykładzie gminy Koluszki*, Łódź 2014 (praca magisterska).
- Szymanek J., *Optymalizacja formuły wyborczej. Dylematy wyboru ordynacji proporcjonalnej czy większościowej*, „Studia Wyborcze” 2007, t. IV.
- Tomczyk D., *Wybory samorządowe 2014 będą najdroższe w historii*, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/wybory-samorzadowe-2014-beda-najdrozsze-w,206,0,1638606.html>.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, tekst ujednolicony, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95, art. 23.
- Wiszowaty M., *Instytucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „Studia Wyborcze” 2012, t. XIV.
- Wojnicki J., *Wybory przedterminowe jako metoda rozwiązywania kryzysów politycznych*, „Studia Wyborcze” 2008, t. V.
- Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 22 września 2014 roku w sprawie wykorzystywania wizerunków osób publicznych w materiałach wyborczych, ZKF-75613/14, s. 1, <http://pkw.gov.pl/wyjasnienia-informacje-i-pisma-okolne-samorzad-2014/wyjasnienia-pan-stwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-22-wrzesnia-2014.html>.
- Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 sierpnia 2014 roku dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzonych na dzień 16 listopada 2014 r., ZKF-780-6/14
- Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 listopada 2014 roku w sprawie sposobu prowadzenia i finansowania agitacji wyborczej, ZKF-756-58/14
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 roku, Sygn. akt K 9/11, Dz. U. 2011, nr 149, poz. 889.
- Zawód wójt, czyli reforma samorządowa na cenzurowanym*, <http://blogi.newsweek.pl/Tekst/polityka-polska/669395,zawod-wojt-czyli-reforma-samorzadowa-na-cenzurowanym-2.html>.
- Żukowski A., *Dylematy wyboru systemu wyborczego*, „Studia Wyborcze”, 2010, t. IX.

Streszczenie

Zamierzeniem autora jest ukazanie praktycznej perspektywy wyborów samorządowych 2014. Wprowadzenie nowego systemu wyborczego zmieniło dotychczasowy charakter procesu wyborczego. Głosowanie zgodnie z zasadami systemu First Past The Post implikuje bowiem nowe zjawiska, która mogą zagrażać w przyszłości demokracji lokalnej.

Autor artykułu szuka odpowiedzi na pytania o to, czy istnieje wpływ systemu większości względnej na przeobrażenia strukturalno-organizacyjne komitetów wyborczych i jakie główne problemy prawne pojawiły się podczas wyborów samorządowych. Zestawia nieścisłości interpretacyjne polskiego prawa wyborczego z praktyką funkcjonowania komitetów wyborczych w małych gminach. Szuka w końcu zależności pomiędzy systemem większości względnej w okręgach jednomandatowych a możliwą kartelizacją organów gminy jako skutek obowiązujących przepisów.

Artykuł wzbogacony jest o liczne przykłady prawnych przeszkód dla członków komitetów wyborczych przy prowadzeniu kampanii samorządowej na poziomie lokalnym.

Rezultatem przeprowadzonej analizy są wskazania odnośnie do zmian w polskim prawie wyborczym, który mogłyby zniwelować negatywne skutki obowiązujących zasady systemu wyborczego. Zgodnie z sugestią autora ich nieuwzględnienie może rzutować na zasadność i celowość stosowania tego systemu wyborczego w przyszłości.

Słowa kluczowe: system wyborczy, komitet wyborczy, wybory samorządowe, kandydat, samorząd.

POLISH LOCAL ELECTION IN 2014 – THE PRACTICAL PERSPECTIVE AND THE EVALUATION OF THE ELECTORAL SYSTEM (summary)

The aim of the article is revealing the practical perspective of self-government elections in 2014. Implementing the new system of election changed the current capacity of the election process. Voting according to the principles of First Past The Post system implicates new trends, which can expose to the danger of local democracy in the future.

The author is searching the answer to questions: whether there is a influence of plurality voting systems on structural and organizational transformations of election committees and which of main issues of election law appeared during self-government elections. He also is collating interpretative inaccuracies of Polish election law with the practice of functioning election committees in small communes. The author is looking for the relationship between the plurality voting system in single-member constituencies and a possible cartelization of the political scene in a commune as the effect of current regulations.

The article is enriched with numerous examples of legal obstacles for members of an election committees during conducting the electoral campaign at the local level.

The result of conducted analysis are guidelines (amendments) in relation to the Polish election law, which could improve the pejorative side-effects principles of the electoral system. According to the suggestion of the author of the paper their failure to consider can have repercussion with the legitimacy and the usefulness of applying this electoral system in the future.

Keywords: electoral system, election committees, local elections, candidate, self-government.