

Beata Słobodzian*

Zmiany zasad prawa wyborczego do organów jednostek samorządu terytorialnego – czemu służą i dlaczego?

Prawo do wybierania przedstawicieli organów władzy jest jedną z zasad demokracji. Pozwala ono na aktywny udział obywateli w życiu publicznym poprzez poparcie kandydatów, czyli głosowanie na tych, którzy będą reprezentowali wyborców w określonych instytucjach. Istotą funkcjonowania demokracji jest mądre, świadome i spolegliwe uczestnictwo w jej procedurach wszystkich głównych aktorów życia publicznego: obywateli, partii politycznych i środków masowego przekazu¹. Prawo wyborcze określające tryb wyłaniania ciał przedstawicielskich jest fundamentem funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego oraz gwarancją realizacji wielu norm, zasad, wartości konstytucyjnych, w tym istotnych praw i wolności obywateli².

Z jednej strony, Polska jako demokracja młoda, poparta doświadczeniem dojrzałych demokracji, nadal poszukuje sprawdzonych i efektywnych rozwiązań systemu wyborczego. Z drugiej strony – jakość polskiego „prawa wyborczego”, częstotliwość jego zmian, a przede wszystkim powody, dla których dokonuje się jego nowelizacji, pozwalają stwierdzić, że w rękach polityków jest ono jedynie narzędziem do osiągnięcia władzy bądź zdobywania dominacji (większości mandatów) w strukturach instytucji życia publicznego.

* Dr Beata Słobodzian, Uniwersytet Gdański, Gdańsk
e-mail: polbsl@univ.gda.pl

¹ *Uczestnictwo w wyborach i kampaniach wyborczych po 1989 roku*, red. J. Fras, Wrocław 2009, s. 7.

² Z treści uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks wyborczy*, Warszawa 2015.

Prawo do wybierania (czynne prawo wyborcze) gwarantowane jest w przepisach art. 62. ust. 1. *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*³: (...) *obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat (...)* oraz w innych uszczegółwiających je aktach prawnych.

Jedną z instytucji publicznych, której reprezentantów wybiera się w wyborach powszechnych jest samorząd terytorialny. Odbywające się cyklicznie, co cztery lata, wybory do organów władz samorządu gminnego, powiatowego, wojewódzkiego gwarantowane są w przepisach *Konstytucji RP* (art. 169) oraz w wielu ustawach. Zgodnie z normą konstytucyjną dokonuje się kategoryzacji organów władzy samorządowej na: organy stanowiące – pochodzące z wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich, tajnych oraz organy wykonawcze – do których tryb i zasady wyborów określa ustawa. Po wprowadzeniu reformy administracji publicznej 1.01.1999 r. i nowej ustawy „wyborczej” w 2002 r. ukształtowała się nowa struktura organów samorządowych. Organami stanowiącymi są rada gminy, rada powiatu i sejmik wojewódzki, a do organów wykonawczych należą odpowiednio wójt, burmistrz i prezydent miasta wyłaniani w wyborach bezpośrednich oraz zarząd powiatu i zarząd województwa – organy kolejalne, których członkowie wyłaniani są w wyborach pośrednich.

Znaczącą zmianą w polskim prawie wyborczym było uchwalenie nowej ustawy – *Kodeks wyborczy*, a tym samym uchylenie dotychczasowych, samodzielnych ustaw regulujących tryb i zasady wybierania organów władzy. Należały do nich:

- *Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*⁴;
- *Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*⁵;
- *Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do senatu Rzeczypospolitej Polskiej*⁶;
- *Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*⁷;
- *Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego*⁸.

³ DzU 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ Tekst jednolity: DzU 2010, nr 72, poz. 467 ze zm.

⁵ Tekst jednolity: DzU 2010, nr 176, poz. 1190 ze zm.

⁶ Tekst jednolity: DzU 2007, nr 190, poz. 1360 ze zm.

⁷ Tekst jednolity: DzU 2010, nr 176, poz. 1191 ze zm.

Uchylenie pięciu ustaw wyborczych i zastąpienie ich jedną miało na celu uporządkowanie rozproszonych przepisów dotyczących wyborów. Uchwalona nowa *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy*⁹ zaczęła obowiązywać 1.08.2011 r. W części pierwszej tego dokumentu zawarto wiele wspólnych zapisów regulujących proces wyborczy: *Przepisy wstępne* (dział I), *Organy wyborcze* (dział II) oraz w zakończeniu *Przepisy karne* (dział IX) i *Przepisy końcowe* (dział X). Kolejne zapisy ustawy odnoszą się do przepisów szczegółowych, czyli dotyczą tego, jak wybierać do poszczególnych organów władzy: *Wybory do Sejmu* (dział III), *Wybory do Senatu* (dział IV), *Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* (dział V), *Wybory do Parlamentu Europejskiego* (dział VI), *Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego* (dział VII), *Wybory wójta, burmistrza, prezydenta miasta* (dział VIII).

Zdawać by się mogło, że duże doświadczenie w tworzeniu, zmienianiu i realizacji prawa wyborczego powoduje, iż uchwalenie „skonsolidowanej” ustawy – *Kodeksu wyborczego* nie powinno nastroczać kłopotów. W trwającym blisko siedem miesięcy okresie *vacatio legis* ustawy dokonano nowelizacji jeszcze nieobowiązującego *Kodeksu wyborczego*. *Ustawa z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy*¹⁰ wprowadziła zmiany dotyczące przepisów prowadzenia kampanii wyborczej. Nie były to nowatorskie rozwiązania, tylko zapisy, które z niewiadomych przyczyn w nowej ustawie pominięto, a obowiązywały w uchylonych „ustawach wyborczych”. Na przykład, wprowadzając zmianę art. 116. §1 nadano mu brzmienie: *Komitety wyborcze mają prawo prowadzenia kampanii wyborczej w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, z zastrzeżeniem art. 119*. W artykule 119. §1 zmieniono zapis, wskutek czego otrzymał brzmienie: *Zabronione jest rozpowszechnianie odpłatne ogłoszeń wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, a w artykule 119. §2 stwierdzono, że (...) ogłoszeniem wyborczym jest część programu radiowego lub telewizyjnego, nie pochodząca od nadawcy, stanowiąca odrębną całość ze względu na treść lub formę, której emisja została zlecona przez komitet wyborczy w ramach prowadzonej kampanii wyborczej*. Znowelizowane przepisy *Kodeksu wyborczego* zaczęły obowiązywać 14 dni po ich ogłoszeniu, ale zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 20.07.2011 r.¹¹ przepisy nowelizujące ustawę TK uznał za niezgodne z *Konstytucją RP* i z dniem 21.07.2011 r. utraciły one moc obowiązującą.

⁸ DzU 2004, nr 25, poz. 219 ze zm.

⁹ DzU 2011, nr 21, poz. 112.

¹⁰ DzU 2011, nr 26, poz. 134.

¹¹ DzU 2011, nr 149, poz. 889.

Zastanawiające jest, dlaczego tak niestarannie przygotowano i z łatwością uchwalono przepisy prawa wyborczego? Dlaczego przed zbliżającymi się wyborami do Parlamentu Europejskiego i organów samorządu terytorialnego w 2014 r. nie można było być pewnym przepisów ustawy, które ulegały licznym zmianom?

Kolejne nowelizacje *Kodeksu wyborczego* polegały na: wpisaniu załącznika wykazu okręgów wyborczych do Sejmu RP wraz z liczbą wybieranych posłów¹²; uporządkowaniu przepisów ogólnych¹³; rozbudowie zapisów umożliwiających uczestnictwo w głosowaniu osobom niepełnosprawnym¹⁴ (dopisano rozdział 5a, dotyczący regulacji kwestii ewidencji i identyfikacji podatników – obowiązek nadania numeru NIP i REGON zarejestrowanym komitetom wyborczym kandydatów na posłów)¹⁵; wprowadzeniu przepisów regulujących wygaśnięcie mandatu radnego¹⁶; ustaleniu wysokości limitu wydatków dla komitetu wyborczego¹⁷; weryfikacji uczestnictwa w wyborach obywateli państw członkowskich UE¹⁸; wprowadzeniu możliwości głosowania korespondencyjnego i przez pełnomocnika (dopisano rozdział 6a)¹⁹. Do wejścia w życie postanowień ustawy – *Kodeksu wyborczego*, czyli 1.08.2011 r., jej treść była pięciokrotnie nowelizowana oraz poddawana ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Do 31.12.2014 r. dodatkowo nowelizowano ją sześciokrotnie i dwa razy odesłano do Trybunału. Tak częste i liczne zmiany zasad prawa wyborczego nie świadczyły dobrze o jego jakości. Ponadto zaistniał problem z „przygotowaniem się” kandydatów do uczestnictwa w wyborach. Nie można było przewidzieć, jakie jeszcze zmiany zostaną wprowadzone i w jaki sposób wpłyną na procedurę wyborczą. Sposób i częstotliwość zmian prawa wyborczego zniechęcały obywateli do uczestnictwa w wyborach. Informacje przekazywane przez środki masowego przekazu były ogólnikowe, raczej sygnalizujące niż prezentujące kwestie dotyczące wyborów

¹² Ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Kodeks wyborczy*, DzU 2011, nr 94, poz. 550.

¹³ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – *Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy*, DzU 2011, nr 102, poz. 588.

¹⁴ Ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – *Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy*, DzU 2011, nr 147, poz. 881.

¹⁵ Ustawa z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników oraz niektórych innych ustaw, DzU 2011, nr 171, poz. 1016.

¹⁶ Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – *Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw*, DzU 2011, nr 217, poz. 1281.

¹⁷ Ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy – *Kodeks wyborczy*, DzU 2014, poz. 179.

¹⁸ Ibidem, poz. 180.

¹⁹ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – *Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw*, DzU 2014, poz. 1072.

w sposób precyzyjny, jasny i zrozumiały. Brak właściwej edukacji obywatelskiej w kwestiach zasad prawa wyborczego oraz „szum” wokół nowej regulacji ustawowej – *Kodeksu wyborczego* przyczyniły się do zniechęcenia wyborców i ich zaniechania uczestnictwa w kolejnych wyborach. Na przykład, frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego 25.05.2014 r. wyniosła 23,83%, a w listopadowych wyborach samorządowych uczestniczyło 47,40% wyborców²⁰. Tendencja do niskiej frekwencji trwa już od wielu lat, np. w odbywających się cyklicznie, co cztery lata wyborach do organów samorządu terytorialnego nie przekroczyła progu 50%. Świadczy to o braku zaangażowania się w sprawy obywatelskie – z jednej strony władz publicznych, które nie dbają o „uaktywnienie” obywateli, z drugiej społeczeństwa (wyborców), które nie chce (bądź nie ma odpowiedniej wiedzy) mieć wpływu na zmiany otaczającej je rzeczywistości.

Istotną zmianą w aspekcie jakości wyborów samorządowych na poziomie gminnym było wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW). Zasada ta była już znana i praktykowana. Wprowadzono ją w art. 12. ust. 1. *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacji wyborczej do rad gmin*²¹. Dotyczyła pierwotnie gmin liczących do 40 000 mieszkańców. Kolejny dokument *Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* dopuszczał tworzenie takich okręgów, pozostawiając stosowne rozstrzygnięcia pod tym względem radom gmin (miast) – art. 90. ust. 1.

Zgodnie z zapisami *Kodeksu wyborczego* (KW) JOW obejmują gminy niebędące miastami na prawach powiatu – w wyborach samorządowych 2014 r. utworzono 37 842 takie okręgi wyborcze²². Szczegółowe zasady podziału gminy na okręgi wyborcze reguluje uchwała Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) z 7.05.2012 r.²³ Organem odpowiedzialnym za dokonanie podziału obszaru gminy na okręgi wyborcze jest rada gminy działająca wyłącznie na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Państwowa Komisja Wyborcza zaleca, by (...) *przed wniesieniem wniosku w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze pod obrady rady gminy wójt przedstawił właściwemu komisarzowi wybor-*

²⁰ www.pkw.gov.pl/2014_kat_parlament_europejski/informacje-statystyczne-na-temat-wyborow.html (dostęp: 4.11.2014); www.pkw.gov.pl/2014_kat_samorzad/informacje-statystyczne-na-temat-wyborow.html (dostęp: 11.01.2015).

²¹ DzU 1990, nr 16, poz. 96.

²² Ze względu na zmianę w układzie terytorialnym miasta i gminy Zielona Góra (obowiązuje od 1.01.2015 r.) nie przeprowadzono wyborów samorządowych 16.11.2014 r.

²³ *Uchwała PKW z 7 maja 2012 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze*, MP 2012, poz. 354; <http://pkw.gov.pl/kaden-cje-2010-2014> (dostęp: 21.12.2014).

czemu, w trybie konsultacji, opracowany projekt. Państwowa Komisja Wyborcza zobowiązuje komisarzy wyborczych do udzielania pomocy organom wykonawczym gminy przy opracowywaniu projektów podziału gminy na okręgi wyborcze (pkt 2.). Wniosek ten nie ma charakteru wiążącego dla rady, a dokonanie jakichkolwiek zmian w podziale w stosunku do zaproponowanego we wniosku jest możliwe pod warunkiem zgodności z przepisami *Kodeksu wyborczego*. Przy tworzeniu JOW wprowadzono zasadę jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do danej rady (art. 419. *Kodeksu wyborczego*). Ustalając podział gminy na okręgi wyborcze, radni powinni uwzględnić liczbę mieszkańców ujętych w stałych rejestrze wyborców danej gminy na koniec kwartału poprzedzającego kwartał, w którym dokonuje się tego podziału (pkt 6. uchwały PKW). Ustawowe określenie „liczba mieszkańców” oznacza sumę: wyborców ujętych w rejestrze wyborców z urzędu i na wniosek oraz pozostałych osób zameldowanych w gminie na pobyt stały, z wyjątkiem tych, co do których otrzymano zawiadomienie o wpisaniu do rejestru wyborców w innej gminie (pkt 6. uchwały PKW). Ponadto zastosowano wiele szczegółowych rozwiązań dla tworzenia okręgów wyborczych, m.in.: uznanie jednostek pomocniczych gminy za okręgi wyborcze na obszarze gmin wiejskich (art. 417. §2. KW); wprowadzenie konieczności uwzględniania przy tworzeniu okręgów wyborczych ustalonych jednostek pomocniczych miast (art. 417. §4. KW); określenie minimalnych progów wyborczych dla list kandydatów na radnych w miastach na prawach powiatu (art. 415. KW); określenie zasady podziału mandatów po ogłoszeniu wyników wyborów (art. 443. i 444. KW).

Praktyka tworzenia JOW oznacza podział obszaru gminy na tyle okręgów wyborczych, ile jest mandatów w radzie, czyli kryterium decyzyjnym jest liczba mieszkańców. Zgodnie z art. 17. ustawy o samorządzie gminnym²⁴ w gminach do 20 000 mieszkańców rada liczy 15 radnych, do 50 000 – 21, do 100 000 – 23, do 200 000 – 25 oraz po trzech radnych na każde kolejne 100 000 osób, nie więcej jednak niż 45 radnych. Z matematycznego działania wynika, że przy tworzeniu JOW siła głosu wyborców zamieszkujących różne okręgi wyborcze może być zdecydowanie odmienna. Z pewnością będzie to miało wpływ na układanie list kandydatów, tworzenie komitetów wyborczych i sposób prowadzenia kampanii wyborczej.

Słabością prawa wyborczego dotyczącego jednomandatowych okręgów wyborczych jest m.in. kwestia wakatu. Wygaśnięcie mandatu w takich okręgach

²⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity, DzU 2013, poz. 594 ze zm.

skutkuje koniecznością ogłoszenia i przeprowadzenia wyborów uzupełniających. Pociąga to za sobą niestabilność i dezorganizację w składzie rady gminy oraz dodatkowe koszty finansowe obciążające budżet państwa. W dotychczasowym systemie proporcjonalnym (w odniesieniu do gmin powyżej 20 000 mieszkańców) nie było konieczności przeprowadzania wyborów uzupełniających, gdyż w wypadku wakat mandat uzyskiwał kolejny kandydat z listy wyborczej legitymujący się największą liczbą uzyskanych głosów. Mechanizm ten zabezpieczał i gwarantował szybkie uzupełnienie brakującego mandatu i w razie konieczności mógł być wykorzystywany aż do „wyczerpania się” kandydatów z listy.

Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych miało przyczynić się do większej identyfikacji kandydatów z wyborcami. W myśl zasady „zwycięzca bierze wszystko” jednomandatowe okręgi wyborcze sprzyjają selekcji wyborczej, ożywieniu lokalnych społeczności i zmianie sposobu myślenia nowo wybranych radnych. Radny z natury rzeczy bardziej będzie się utożsamiał z okręgiem wyborczym i jego wyborcami niż z gminą – będącą „sumą” okręgów wyborczych. Chęć kandydowania w kolejnych wyborach z pewnością przełoży się na większą otwartość, zainteresowanie radnego-kandydata problemami mieszkańców, bo to o ich głosy będzie zabiegał.

Wiele kontrowersji budzi „konstrukcja” kart do głosowania. Państwowa Komisja Wyborcza odpowiedzialna za przygotowanie ich wzoru (art. 160. §1. pkt 6. KW) nie do końca upewniła się o jego słuszności. Zaakceptowanie wariantu „książeczkowego”, czyli kilku spiętych (połączonych zszywaczem) karetek, na których była wydrukowana lista kandydatów, przysporzyło wielu kłopotów wyborcom i członkom obwodowych komisji wyborczych. Taka sytuacja nastąpiła w wyborach samorządowych do organów, do których stosuje się system proporcjonalny – dotyczyła miast na prawach powiatów, rad powiatów i sejmików województw. Zgodnie z prawem wyborczym, np. podczas wyborów radnych w mieście na prawach powiatu wyborca głosuje tylko na jedną listę kandydatów, stawiając znak „x” w kratce z lewej strony obok nazwiska jednego z kandydatów z tej listy, przez co wskazuje pierwszeństwo do uzyskania mandatu (art. 440. §1. KW). Każde dodatkowe skreślenie na tej samej lub innych listach kandydatów skutkuje nieważnością głosu. Pouczenie o sposobie głosowania zawarto na dole każdej strony „książeczki”. Treść pouczenia była nieczytelna dla wyborców, a umieszczenie jej na wszystkich stronach mogło sugerować oddawanie głosów na kandydata z każdej listy.

Przy liczeniu głosów z zastosowaniem systemu „książeczkowego” procedura głosowania – oddawania głosu, jak i przeliczania go jest wydłużona w czasie. Obwodowe komisje wyborcze przy liczeniu głosów przypisują głosy ugrupowa-

niom, ale także poszczególnym kandydatom po przeczytaniu całej „książeczki”. Takie jest założenie. W praktyce usprawnienie liczenia głosów polega na rozdeleniu kart do głosowania („książeczek”) między członków komisji. Stosują oni różne kryteria liczenia głosów – jedni starannie czytają całą „książeczkę”, inni przerywają jej czytanie, gdy tylko znajdą pierwsze skreślenie „x” (nie sprawdzając, czy nie ma ich więcej)²⁵. Dlatego wyniki wyborów lokalnych są „mniej więcej dokładne”.

Należałoby rozważyć wykorzystanie innych sposobów liczenia i przeliczania głosów. Być może czytelniejszą, bardziej zrozumiałą i łatwiejszą do zweryfikowania przez członków komisji byłaby karta „płachtowa”. W tym wypadku listy komitetów wyborczych i ich kandydatów umieszcza się na jednym, dużym arkuszu papieru. Drugą propozycją mógłby być tzw. system „kopertowy”, polegający na tym, że wyborca umieszcza w specjalnej kopercie jedną kartę do głosowania ze wskazanym przez siebie kandydatem (lub kandydatami) z preferowanego komitetu wyborczego. Umieszczenie w kopercie jakiegokolwiek dodatkowej karty do głosowania powoduje, że oddany głos staje się nieważny. Zastosowanie jednej z wymienionych metod przyczyniłoby się do skrócenia czasu weryfikacji i liczenia kart do głosowania. Dla wyborców oddawanie głosów na wybranych przez nich kandydatów byłoby łatwiejsze.

Jednym z obowiązków członków obwodowych komisji wyborczych jest sprawdzenie kart do głosowania przed jego rozpoczęciem. Wszystkie dostarczone do lokalu wyborczego karty muszą być policzone, ostemplowane właściwą pieczęcią i sprawdzone pod względem jakości wydruku. Brak fachowego przygotowania członków komisji do pełnionych obowiązków skutkuje wieloma popełnianymi przez nich błędami, a tym samym źle świadczy o procedurze wyborczej. Na przykład, w wyborach samorządowych z 16.11.2014 r. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła następujące, liczne uchybienia w procedurze wyborczej²⁶:

- wadliwie wydrukowane karty do głosowania – w takich sytuacjach starano się w miarę możliwości wymienić karty na prawidłowe, bądź wydrukować nowe prawidłowe;

²⁵ Por. J. Kumoch, *Patologiczny system wyborczy*, „Rzeczpospolita”, 9.12.2014 r., s. A12.

²⁶ Por. H. KomisarSKI, *Wybory samorządowe w latach 2002, 2010 i 2014 – praktyczne doświadczenia. Skala i charakter wnoszonych protestów*, www.prezydent.gov.pl (dostęp: 21.12.2014); Państwowa Komisja Wyborcza. Krajowe Biuro Wyborcze, *Informacja o przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r. i w głosowaniu ponownym w dniu 30 listopada 2014 r.*, Warszawa, luty 2015 r., s. 12–17.

- dostarczenie do lokalu wyborczego kart niewłaściwych (zamiast do rady gminy – do rady powiatu) lub nieodpowiedniej liczby kart;
- wydanie wyborcom kart do głosowania z niewłaściwego okręgu wyborczego;
- błędnie wydrukowane karty do głosowania – z pominięciem list niektórych komitetów wyborczych (taka sytuacja nastąpiła m.in. w Krakowie, Nowym Sączu, Złotowie; w trzech obwodach w Gdyni karty do głosowania do rady miasta Gdyni i Sejmiku Województwa Pomorskiego wydrukowano z podwójnymi stronami, bądź bez którejś listy czy źle je zszyto, co spowodowało ich nieważność), niekompletne, z niezadrukowanymi niektórymi stronami, ze stronami różniącymi się kolorystycznie;
- błędne pouczenia o sposobie głosowania udzielane przez członków obwodowych komisji wyborczych (mimo że właściwe pouczenie znajdowało się na każdej z kart do głosowania);
- wydanie wyborcom nieopieczętowanych kart do głosowania (np. 61 kart w Radzynie Podlaskim);
- wadliwie wydrukowane karty do głosowania w kolorze niebieskim – stawiany na niej znak „x” przebijał na następną stronę, co powodowało uznanie karty za nieważną;
- celowe unieważnianie prawidłowo oddanych głosów poprzez dostawienie znaku „x” przez członka komisji;
- błędne odczytywanie oddanych głosów.

Mimo znalezienia licznych uchybień w procedurze głosowania, powiadamiania właściwych organów, których zadaniem jest zapobieganie takim zdarzeniom oraz nagłaśniania problemu przez media nie udało się ustanowić „idealnego” systemu wyborczego. Wadliwe prawo wyborcze, brak właściwej kontroli nad procedurą wyborczą oraz procedur edukowania społeczeństwa w odniesieniu do tego, jak wybierać, sprzyjają powstawaniu niepożądanych sytuacji. Małe zainteresowanie wyborami (frekwencja nieprzekraczająca 50%), wiele głosów nieważnych, liczne skargi i zażalenia na procedurę wyborczą nie przyczyniły się do rzetelnego zainteresowania się organów władzy tym problemem. Liczne nowelizacje prawa wyborczego, które mają je „ulepszyć”, często są efektem gry politycznej a nie dbania o rozwój czy lepszą jakość społeczeństwa obywatelskiego. Wybory, szczególnie do organów władzy lokalnej, powinny cieszyć się dużym zainteresowaniem (a tym samym charakteryzować się wysoką frekwencją) wyborców wybierających spośród siebie i dla siebie, a także kandydatów, którzy stają się przedstawicielami lokalnej społeczności. Procedury wyborcze powinny być proste i czytelne, a przede wszystkim nie należy ich zmieniać w roku wyborczym. Należałoby zadbać o właściwe edukowanie i informowanie

społeczeństwa o jego prawach, obowiązkach, by w akcie wyborczym obywatel uczestniczył świadomie.

Zadziwiające jest, że organy władzy nie kwestionują wysokości nakładów finansowych poniesionych na wybory w kontekście ich jakości. Zgodnie z *Kodeksem wyborczym* (art. 123. i 124.) wydatki związane z organizacją i przeprowadzeniem wyborów są pokrywane z budżetu państwa. Preliminarz wydatków na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego w 2014 r. został ustalony na kwotę 306 670 900 zł. Najwięcej środków przewidziano na pokrycie kosztów: diet członków obwodowych komisji wyborczych – ok. 115 000 000 zł; diet członków terytorialnych komisji wyborczych oraz obsługi terytorialnych komisji wyborczych wszystkich szczebli – ponad 92 000 000 zł; druk i transport kart do głosowania – ponad 90 000 000 zł oraz dodatkowo 800 000 zł – druk nakładek na karty do głosowania, instrukcji i informacji w alfabecie Braille’a.

Niezadowolenie i kłopoty przeprowadzeniem procedury wyborczej stały się podstawą do dokonania kolejnych zmian w prawie wyborczym. Podpisana przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego *Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy*²⁷ wprowadziła m.in. następujące zmiany:

- ujednoczenie kadencji sędziów Państwowej Komisji Wyborczej na dziewięć lat oraz ustanowienie dla nich górnej granicy wieku 70 lat (art. 1. ust. 21.);
- ustalenie nowej liczby członków obwodowej komisji wyborczej w obwodach zamieszkiwanych przez więcej niż 2 000 wyborców – w jej skład wchodzi od ośmiu do dziesięciu osób (art. 1. ust. 28.);
- możliwość rejestracji pracy obwodowej komisji wyborczej przez mężów zaufania przed rozpoczęciem głosowania (np. podczas przygotowywania lokalu wyborczego) i po jego zakończeniu; zarejestrowane nagrania mogą być wykorzystane jedynie jako dowód w postępowaniach prokuratorskich i sądowych; za niezgodne z prawem rozpowszechnianie nagrań prac komisji grozi grzywna od 1 000 do 10 000 zł (art.1. ust. 36.);
- zamiana urn wyborczych na wykonane z przezroczystego materiału – przezroczysta urna wyborcza (art. 1. ust. 8.);
- przywrócenie zasady klasyfikowania głosów nieważnych (art. 1. ust. 28–35);
- obowiązek zawiadomienia każdego wyborcy o zbliżających się wyborach; zadanie to ma charakter zlecenia (nie obciąża budżetów samorządowych), realizuje go wójt (burmistrz, prezydent miasta) 21 dni przed dniem wyborów (art. 1. ust. 4., 5.).

²⁷ DzU 2015, poz. 1043.

Zmiany wprowadzone do *Kodeksu wyborczego* (w kwestiach regulacji wyborów samorządowych) nie stanowią gwarancji wyeliminowania lub ograniczenia ryzyka zaistnienia takich nieprawidłowości, jakie nastąpiły podczas wyborów samorządowych w 2014 r. Wiele kontrowersji wzbudziła propozycja wykorzystania przezroczystych urn wyborczych. Ich wymiana zdaje się być przedsięwzięciem kosztownym. Koszt wykonania jednej przezroczystej urny (według założeń projektu ustawy) szacuje się na ok. 1 000 zł. Przy obecnej liczbie obwodów głosowania – 27 435, ogólny wydatek na ten cel wynosiłby ok. 28 000 000 zł. By spełnić konstytucyjną zasadę tajności głosowania, karty wyborcze będzie trzeba wkładać do kopert. Obwodowe komisje wyborcze będą wyposażone w koperty, które na życzenie głosującego zostaną mu przekazane. Z pewnością użycie koperty skomplikuje sam akt głosowania, wydłuży czas liczenia głosów oraz zwiększy koszty wyborów.

Wprowadzona nowelizacja przepisów *Kodeksu wyborczego* nie jest ostateczna²⁸, a z pewnością nie idealna. Praktycznie nie przyjęto żadnej zmiany, która dawałaby możliwość wyeliminowania bądź ograniczenia ryzyka powtórzenia nieprawidłowości w akcie wyborczym. Można by zastanowić się, czy napisanie „dobrego” prawa wyborczego jest możliwe, skoro żadnej instytucji państwowej to się nie udało. Liczne propozycje zmian zasad tego prawa głoszone przez polityków mogą wskazywać z jednej strony na jego niedoskonałość, z drugiej – na chęć dostosowania go do ich własnych potrzeb. Na przykład, po wyborach samorządowych w 2014 r., wskutek niezadowolenia z ich przebiegu (sugerowano fałszerstwo wyników wyborów), zgłoszono projekt ustawy o określeniu długości kadencji sejmików województw wybranych w wyborach przeprowadzonych w 2014 i 2015 r.²⁹ Na podstawie tej ustawy (jeśli stałaby się prawem obowiązującym) skrócono by kadencję wszystkich 16 sejmików województw, przeprowadzono by ponowne wybory, a kadencja nowo wybranych organów byłaby równa z kadencją pozostałych organów: rad gmin i powiatów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wybranych w wyborach przeprowadzonych 16.11.2014 r. (art. 1. ust. 2. projektu ustawy). Jak uzasadniają projekt jego autorzy: (...) *wejście w życie projektu ustawy będzie miało pozytywne skutki społeczne. Projekt ustawy w ocenie wnioskodawców nie spowoduje zwiększenia wydatków przewi-*

²⁸ Na przykład, 4.11.2015 r. do Sejmu RP wpłynęła petycja w sprawie zmiany *Kodeksu wyborczego* w zakresie dotyczącym sposobu wybierania senatorów i radnych w gminach liczących do 100 000 mieszkańców. W grudniu 2015 r. skierowano ją do Komisji do spraw Petycji (nr petycji BKSP-145-19/15). Ponadto sugeruje się zmianę zasad wybierania organów wykonawczych w powiecie i sejmiku wojewódzkim oraz wydłużenie kadencji do pięciu lat.

²⁹ Projekt ustawy o określeniu długości kadencji sejmików województw wybranych w wyborach przeprowadzonych w 2014 i 2015 r., www.sejm.gov.pl (dostęp: 21.12.2014).

dzianych w budżecie na realizację zadań związanych z przeprowadzeniem wyborów do organów władzy publicznej oraz referendum. Ponadto proponowano bezpośrednie wybory starostów i marszałków, wprowadzenie ograniczenia kadencji wójtów do dwóch elekcji, wydłużenie kadencji organów wykonawczych w gminach do pięciu lat³⁰.

Mnogość oraz jakość propozycji zmian zasad prawa wyborczego nie zawsze świadczą o chęci ulepszenia go. Brak wypracowanych założeń dla uchwalenia zasad prawa wyborczego, stosowanie go tylko jako narzędzia w celu zdobycia władzy (m.in. na poziomie lokalnym), a nie dla edukacji obywateli w ramach kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, skutkuje małym zainteresowaniem wyborami (niska frekwencja, duża liczba głosów nieważnych). Podmioty władzy publicznej powinny podjąć działania zmierzające do ustanowienia idealnego prawa wyborczego, na podstawie którego przeprowadzono by kolejne elekcje.

Bibliografia

- Komisarski H., *Wybory samorządowe w latach 2002, 2010 i 2014 – praktyczne doświadczenia. Skala i charakter wnoszonych protestów*, www.prezydent.gov.pl (dostęp: 21.12.2014).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, DzU 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.
- Kumoch J., *Patologiczny system wyborczy*, „Rzeczpospolita”, 9.12.2014 r.
- Państwowa Komisja Wyborcza. Krajowe Biuro Wyborcze, *Informacja o przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r. i w głosowaniu ponownym w dniu 30 listopada 2014 r.*, Warszawa, luty 2015 r.
- Piasecki A. K., *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989–2002*, Toruń 2004.
- Uczestnictwo w wyborach i kampaniach wyborczych po 1989 roku*, red. J. Fras, Wrocław 2009.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, tekst jednolity, DzU 2013, poz. 594 ze zm.

³⁰ Propozycje zgłaszane przez polityków podczas prowadzonych z nimi wywiadów, www.samorząd.infor.pl/sektor/organizacja/ustroj_i_jednostki/717402 (dostęp: 12.01.2014).

- Ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Kodeks wyborczy, DzU 2011, nr 94, poz. 550.*
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy, DzU 2011, nr 102, poz. 588.*
- Ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy, DzU 2011, nr 147, poz. 881.*
- Ustawa z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników oraz niektórych innych ustaw, DzU 2011, nr 171, poz. 1016.*
- Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, DzU 2011, nr 217, poz. 1281.*
- Ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, DzU 2014, poz. 179.*
- Ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, DzU 2014, poz. 180.*
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, DzU 2014, poz. 1072.*

Netografia

- Uchwała PKW z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, MP 2012, poz. 354; <http://pkw.gov.pl/kadencje-2010-2014> (dostęp: 21.12.2014).*
- www.pkw.gov.pl/2014_kat_parlament_europejski/informacje-statystyczne-na-temat-wyborow.html (dostęp: 4.11.2014).
- www.pkw.gov.pl/2014_kat_samorzad/informacje-statystyczne-na-temat-wyborow.html (dostęp: 11.01.2015).

Summary

Changes in the rules of the electoral law to bodies of self local government – what are they and why?

Polish electoral law, which regulates the local self-government elections is very controversial. The existing legal rules were changed many times since 2011. Among the subjects being discussed one can mention electoral campaigns, candidate registration rules and organization of elections. Frequent changes in the electoral law result in misunderstandings and unwillingness to participate in elections. Their effect is low voter turnout and a large number of invalid votes.

Keywords: elections, electoral law, election system, local self-governance