



## POLITYKA REFORM SYSTEMÓW WYBORCZYCH W WYBORACH DO RAD GMIN

*Wojciech Sokół\**

THE POLITICS OF ELECTORAL SYSTEMS IN THE ELECTIONS  
OF COMMUNE COUNCILS

— ABSTRACT —

In this article, I will focus on the evolution of the systems of elections to the commune councils in Poland. Between 1990–2014, seven elections to the commune councils were organized in Poland, conducted on the basis of four different voting systems. The most important alterations in the ordinations between 1990 and 2011 included: changing the category of entities qualifying for majority election system, modification of the dimension of the constituencies, changing the mode of distribution of seats, introducing electoral threshold, diminishing the number of councilors, implementing the procedure of “grouping list”. Analysis of changes in the electoral regulations leads to the conclusion that the elections to municipal councils have been politicized.

— KEYWORDS —

electoral systems, electoral reform, political parties, self-government

### WPROWADZENIE

Politykę reform wyborczych można zdefiniować jako wybór spośród dostępnych alternatyw instytucjonalnych (dotyczących m.in. transformacji głosów na mandaty i preferencji wyborców w akcie głosowania) tych rozwiązań, które w danych

---

\* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Politologii.

warunkach realizują określone preferencje (całej wspólnoty politycznej lub partykularne). W polityce reform wyborczych istotne są zarówno procedury zmian, jak i ich efekty, czyli m.in. modyfikacje systemów wyborczych. W ramach najczęściej wyróżnianych typów systemów wyborczych (wyróżnianych ze względu na kryterium formuły wyborczej), czyli większościowych (W), proporcjonalnych (PR), mieszanych (M), występuje wiele ich wariantów, określonych przez różne rozwiązania w zakresie m.in. rozmiaru i kształtu okręgów wyborczych, preferencji wyborców (struktury głosu), metod transformacji głosów na mandaty, poziomów repartycji mandatów, progów wyborczych<sup>1</sup>.

Ukształtowanie zasad wyboru reprezentantów mieszkańców, tworzących wspólnoty samorządowe, ma zasadniczy wpływ na stopień reprezentatywności tych organów i tym samym stopień zaufania, o które ci reprezentanci winni zabiegać i które powinni posiadać. W związku z tym, rozwiązania wyborcze tworzące mechanizmy kreowania organów stanowiących samorządu terytorialnego powinny zarówno ułatwiać zgłaszanie kandydatów (niekoniecznie wyłącznie trwale sformalizowanym podmiotom, jak np. partie polityczne), silnie wiązać kandydatów (i następnie radnych) z grupami wyborców, jak i przyjąć możliwie prosty, zrozumiały i adekwatny do potrzeb wspólnoty samorządowej system wyborczy, czyli mechanizm wyrażania preferencji wyborców w akcie głosowania i transformacji ich głosów na mandaty. Należy zauważyć, że wiele rozwiązań z systemów wyborczych znanych z elekcji parlamentarnych nie znajduje zastosowania w wyborach samorządowych (m.in. duże okręgi wyborcze, różne poziomy repartycji mandatów, mandaty wyrównawcze itp.) z uwagi na inne funkcje instytucji wspólnoty samorządowej. Niewątpliwie jednak wobec dość popularnym poglądom odrzucającym ideę reprezentacji proporcjonalnej w samorządzie gminnym jako generującą „upartyjnienie” i „upolitycznienie” należy podkreślić, że w samorządzie jest miejsce na debatę o wartościach i programach politycznych. Tym samym nieodzowne jest wykorzystanie w samorządowych systemach

---

<sup>1</sup> W związku z tym można wyróżnić m.in. następujące systemy wyborcze: W1 (większościowe z formułą większości względnej oraz jednomandatowymi okręgami wyborczymi), W2 (z formułą większości względnej oraz wielomandatowymi okręgami wyborczymi), W3 (z formułą większości bezwzględnej oraz jednomandatowymi okręgami wyborczymi), PR1 (proporcjonalne z małymi okręgami wyborczymi, jednym poziomem repartycji mandatów oraz listami otwartymi), PR2 (proporcjonalne z dużymi okręgami wyborczymi, jednym poziomem repartycji mandatów oraz listami zamkniętymi), PR 3 (proporcjonalne z dużymi okręgami wyborczymi, kilkoma poziomami repartycji mandatów oraz listami otwartymi), M (różne warianty systemów mieszanych). Por. W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 152.

wyborczych zarówno formuły większościowej, jak sprzyjającej tym debatom oraz mechanizmom prowadzenia gier politycznych formuły proporcjonalnej.

W dniu 8 marca 1990 roku Sejm X kadencji uchwalił pakiet ustaw przywracających samorząd terytorialny w Polsce, w tym również ustawę regulującą przeprowadzanie wyborów do rad gmin. Powyższy fakt sprzed 25 już lat daje pretekst do analizy systemów wyborczych do organu stanowiącego wspólnoty samorządowej na szczeblu gminy. Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na rozwiązania tworzące system wyborczy do rad gmin w latach 1990–2014. Istotnym zagadnieniem badawczym jest szczególnie ewolucja tych rozwiązań wyborczych, a także uwarunkowania polityki reform wyborczych, w tym interesy podmiotów politycznych uczestniczących w tym procesie. Kluczową kwestią jest także odpowiedź na pytanie, na ile przyjmowane rozwiązania wyborcze były adekwatne do celów wyborów samorządowych i przyjętych demokratycznych standardów w tej mierze<sup>2</sup>.

## CHARAKTERYSTYKA SYSTEMÓW WYBORCZYCH I WYBORÓW DO RAD GMIN

Chociaż ewolucja systemu wyborczego do samorządu terytorialnego wzbudza mniejsze zainteresowanie opinii publicznej i doktryny w porównaniu ze zmianami ordynacji do Sejmu i Senatu, należy zauważyć, że system ten po roku 1990 podlegał również znaczącym przekształceniom. W omawianym okresie rozwiązania prawne dotyczące systemu wyborczego do rad gmin ulegały istotnym zmianom<sup>3</sup>. W latach 1990–2014 przeprowadzono siedem elekcji samorządowych w oparciu o różne systemy wyborcze, których podstawowe cechy przedstawia poniższa tabela.

---

<sup>2</sup> Zob. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, red. J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström, Oxford 2012, passim; M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, passim.

<sup>3</sup> Zob. *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005, s. 37–81; *Status prawny rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012, s. 31–55.

Tabela 1. Ewolucja systemów wyborczych do samorządu terytorialnego w Polsce

Wybory do rady gmin	Typ systemu wyborczego	Okręgi wyborcze/rozmiar	Formuła wyborcza	Próg ustawowy
1990, 1994	W1 (w gminach poniżej 40 tys. mieszkańców). PR1 (w gminach powyżej 40 tys. mieszkańców)	W gminach do 40 tys. mieszkańców JOW. W gminach powyżej 40 tys. WOW (5–10 mandatów radnych)	Większość względna/ zmodyfikowany Sainte-Laguë	-
1998, 2002	W1/W2 (w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców). PR1 (w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców)	W gminach do 20 tys. mieszkańców JOW lub WOW (1–5 mandatów radnych). W gminach powyżej 20 tys. WOW (5–10; od 2001 r. 8–12 mandatów; od 2002 r. 5–8 mandatów radnych)	Większość względna/ d'Hondta (od 2001 do 2002 – zmodyfikowany Sainte-Laguë)	5% dla miast na prawach powiatu
2006	W1/W2 (w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców). PR1 (w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców)	W gminach do 20 tys. mieszkańców JOW lub WOW (1–5 mandatów radnych). W gminach powyżej 20 tys. WOW (5–8 mandatów radnych)	Większość względna/ d'Hondta/ Sainte-Laguë dla podziału wewnątrz list zablokowanych	5% (w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców), 10% (listy zablokowane)
2010	W1/W2 (w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców). PR1 (w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców)	W gminach do 20 tys. mieszkańców JOW lub WOW (1–5 mandatów radnych). W gminach powyżej 20 tys. WOW (5–8 mandatów radnych)	Większość względna/ d'Hondta	5% dla miast na prawach powiatu
2014	W1 (w gminach niebędących miastami na prawach powiatu). PR1 (w gminach będących miastami na prawach powiatu)	W gminach niebędących miastami na prawach powiatu JOW. W gminach będących miastami na prawach powiatu WOW (5–10 mandatów radnych)	Większość względna/ d'Hondta	5% dla miast na prawach powiatu

Objaśnienia: W1 – system większościowy z zasadą większości względnej i jednomandatowymi okręgami wyborczymi; W2 – system większościowy z zasadą większości względnej i wielomandatowymi okręgami wyborczymi (tzw. system głosowania blokowego); PR1 – system proporcjonalny z małymi WOW oraz listami otwartymi; JOW – jednomandatowe okręgi wyborcze; WOW – wielomandatowe okręgi wyborcze.

Źródło: opracowanie własne.

Trwałym elementem wprowadzonym już w roku 1990 okazało się zróżnicowanie typów systemów wyborczych obowiązujących w wyborach do rad gmin. W gminach mniejszych (oraz od 2011 roku w gminach niebędących miastami na prawach powiatu) obowiązywał jeden (W1) lub dwa warianty systemu większościowego (w latach 1998–2011 – W1,W2). Tym samym formuła większości względnej łączyła się z jednomandatowymi (JOW) lub (WOW) wielomandatowymi okręgami wyborczymi. W gminach większych i od 2011 roku w gminach będących miastami na prawach powiatu zastosowanie znajduje wyłącznie system proporcjonalny (PR1). W zależności od wprowadzonych ordynacji wyborczych i ich licznych nowelizacji zmianom podlegała liczba gmin z systemem większościowym oraz wykorzystujących system proporcjonalny. Tym samym zmieniała się liczba radnych wybieranych według wspomnianych reguł wyborczych. Początkowo system większościowy obowiązywał w 95% gmin. W latach 1998–2011 zwiększyła się liczba gmin wykorzystujących system proporcjonalny (15%). Natomiast rozwiązania wprowadzone w 2011 roku zwiększyły liczbę gmin z JOW i zasadą większości względnej (do 97%).

Aktywność mieszkańców wspólnot gminnych, partii politycznych i innych podmiotów zinstytucjonalizowanych determinowała liczbę kandydatów rywalizujących w wyborach, liczbę list wyborczych, poziom frekwencji wyborczej i inne przejawy zachowań wyborczych (np. głosy nieważne). Należy zauważyć, że do roku 2002 liczba kandydatów przypadających na jeden mandat wykazywała tendencję wzrostową, natomiast w późniejszym czasie uległa stabilizacji. Ze względu na instytucjonalnych oraz politycznych zmieniała się liczba list wyborczych.

Tabela 2. Charakterystyka wyborów do rad gmin z systemem większościowym w latach 1990–2014

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Liczba rad gmin	2 266	2 333	2 156	2 147	2 151	21 52	2 412
Liczba okręgów wyborczych	47 254	46 259	26 159	20 692	20 556	20 379	37 842
Liczba wybieranych radnych	47 254	46 562	41 474	32 205	32 265	32 280	37 842
Liczba kandydatów	130 300	142 068	122 722	142 452	110 965	106 824	131 799
Liczba kandydatów na 1 mandat	2,76	3,05	2,96	4,42	3,44	3,3	3,48
Liczba list wyborczych	0	0	93 891	99 090	75 726	72 450	11 451
Frekwencja (%)	43,56	38,25	49,51	52,58	50,07	52,23	47,40*
Głosy nieważne (%)	1,75	1,51	2,91	2,82	2,99	2,78	5,16*

\* dane dotyczące wszystkich wyborów do rad gmin.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Charakterystyka wyborów do rad gmin z systemem proporcjonalnym w latach 1990–2014

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Liczba rad gmin	110	135	334	331	327	327	65
Liczba okręgów wyborczych	695	850	1 687	1 245	1 226	1 220	297
Liczba wybieranych radnych	4 438	5 425	10 973	7 374	7 273	7 269	1 694
Liczba kandydatów	15 870	40 816	86 017	84 985	83 357	73 858	22 795
Liczba kandydatów na 1 mandat	3,58	7,52	7,84	11,52	11,46	10,16	13,45
Liczba list wyborczych	3 615	7 966	9 878	9 400	9 026	7 457	2 290
Frekwencja (%)	40,28	28,58	42,49	39,47	45,95	45,15	47,40*
Głosy nieważne (%)	5,05	1,39	3,89	5,75	8,39	4,46	5,16*

\* Dane dotyczące wszystkich wyborów do rad gmin.

Źródło: opracowanie własne.

W związku z tym, że tylko część uprawnionych mieszkańców gmin brała udział w głosowaniach, przeciętna frekwencja w wyborach gminnych wyniosła 47,65%. Zauważalne są także liczba głosów nieważnych oddawanych przez wyborców oraz szczególnie różnica na niekorzyść systemu proporcjonalnego w tym względzie. Wymienione cechy wyborów do rad gmin zarówno w gminach z systemem większościowym, jak i w gminach z systemem proporcjonalnym przedstawione zostały w powyższych tabelach.

## POLITYKA REFORM WYBORCZYCH W LATACH 1990–1998

Rywalizacja o mandaty radnych w warunkach pluralizmu politycznego zapoczątkowana została wyborami przeprowadzonymi 27 maja 1990 roku, które zorganizowane zostały w oparciu o ustawę Ordynacja wyborcza do rad gmin<sup>4</sup>. Prace legislacyjne nad projektem ordynacji trwające w latach 1989–1990 w głównej mierze odbywały się w zdominowanym przez środowiska „solidarnościowe” Senacie I kadencji. Projektem w Sejmie X kadencji zajmowała się Komisja Nadzwyczajna wspomagana profesjonalną pomocą politologów i prawników. Do swego wygaśnięcia (uchylenia przez ordynację wyborczą do organów wszyst-

<sup>4</sup> *Ordynacja wyborcza do rad gmin*, „Dziennik Ustaw” 1996, nr 84, poz. 387 z późniejszymi zmianami.

kich szczebli samorządowych z 16 lipca 1998 roku) ta pierwsza ordynacja była nowelizowana pięciokrotnie, dwukrotnie ogłaszano jej tekst jednolity. Na podstawie przepisów tej ustawy odbyły się wybory do rad gmin w 1990 i 1994 roku. Ordynacja z 1990 roku przewidywała zgłaszanie kandydatów na radnych przez samych wyborców, nie różnicując sytuacji, w których działaliby oni w sposób zorganizowany lub niezorganizowany. Tworząc dwa rodzaje okręgów wyborczych (JOW i WOW), dopuszczała zgłaszanie kandydatów przez co najmniej 15 wyborców. W okręgach wielomandatowych odpowiednie listy zgłaszać mogły grupy liczące 150 wyborców. Partie polityczne lub inne organizacje społeczne mogły naturalnie wykorzystywać te przepisy, ale nie miały żadnego szczególnego statusu w procedurze zgłaszania list kandydatów<sup>5</sup>.

W wyborach do organów stanowiących mniejszych gmin zdecydowano się na system większościowy, z kolei w wyborach w gminach z większą liczbą mieszkańców po raz pierwszy od roku 1947 (wybory do Sejmu Ustawodawczego) sięgnięto po system proporcjonalny. Należy także zauważyć, że decyzja powyższa wyprzedzała o ponad 15 miesięcy wprowadzenie reprezentacji parlamentarnej w wyborach do Sejmu I kadencji.

Zastosowanie różnych systemów wyborczych w wyborach tego samego typu mogło być kontestowane z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości głosu, ale u podstaw tej decyzji leżało wówczas m.in. przekonanie o różnicach pomiędzy wspólnotami samorządowymi w zależności od ich wielkości, podziałów socjopolitycznych, niedorozwoju partii politycznych na terenie małych miejscowości. Brano pod uwagę także doświadczenia zewnętrzne, czyli rozwiązania występujące w wielu państwach demokracji zachodnich<sup>6</sup>. Z tego względu w większości gmin (ok. 95%) wybory odbywały się według systemu większościowego z JOW (W1). Przyjęte w 1990 roku rozwiązanie z dwoma typami formuł wyborczych miało okazać się trwałym elementem w rozwiązaniach wyborczych do kreowania składu rad gmin. Pierwsze wybory do rad gmin w III RP odzwierciedlały tendencje kształtującej się sceny partyjnej, lecz były sukcesem przede wszystkim lokalnych komitetów wyborczych<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Na podstawie art. 40, ust. 4 kandydat mógł jedynie wnosić o partyjne oznaczenie swojej kandydatury na liście kandydatów.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Zob. A.K. Piasecki, *Wybory w Polsce 1989–2011*, Kraków 2012, s. 24–32.

Mechanizmy instytucjonalne regulujące wybory samorządowe w 1994 roku nie uległy istotnym zmianom<sup>8</sup>. Rządząca od wyborów parlamentarnych, 1993 roku koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego nie zdołała zmienić istoty ówczesnego systemu wyborczego.

## POLITYKA REFORM WYBORCZYCH W LATACH 1998–2011

W związku z reformą samorządową przeprowadzoną przez koalicję Akcja Wyborcza Solidarność–Unia Wolności, wybory w 1998 roku odbywały się już nie tylko na szczeblu gminnym, lecz również powiatowym i wojewódzkim w oparciu o nową ordynację wyborczą<sup>9</sup>. Powyższa ustawa tworzyła prawne ramy przeprowadzania wyborów samorządowych w latach 1998–2010.

Wybory do rad gmin odbywały się w oparciu o podobne zasady prawa wyborczego jak w 1990 roku<sup>10</sup>. Zmianie uległy jednak rozwiązania w systemie wyborczym do tego szczebla samorządu terytorialnego. Przyjęte rozwiązania utrzymały podział gmin na dwie grupy. Tym samym utrzymano zasadę, że w wyborach do organu stanowiącego w gminie będą stosowane dwa systemy wyborcze<sup>11</sup>. Ważną różnicą wobec wcześniejszej ordynacji było rozwiązanie przewidujące tworzenie JOW tylko w gminach do 20 tys. mieszkańców, a więc w dwukrotnie mniejszych w porównaniu do rozwiązań ordynacji z 1990 roku. Możliwość pogłębienia więzi radnych z wyborcami, wynikające z tego typu okręgów, zostały dwukrotnie zredukowane. Dodatkowo tworzenie JOW nawet w tych najmniejszych gminach było już nie obligatoryjne, lecz fakultatywne i mogły tam występować również WOW (2–5-mandatowe). Okręgami wyborczymi na terenach wiejskich miały być sołectwa, co podkreślało trwałość

<sup>8</sup> Uchwalona w 1994 r. nowa samorządowa ordynacja wyborcza została zawetowana przez prezydenta RP. Ordynacja z 1990 r. została wprowadzie znowelizowana, lecz były to poprawki związane głównie z koniecznością uwzględnienia w ordynacji zmiany ustroju Warszawy. Zob. M. Bąkiewicz, *op.cit.*, s. 142.

<sup>9</sup> *Ustawa z 16 lipca 1998 – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, „Dziennik Ustaw” 1998, nr 95, poz. 602.

<sup>10</sup> W świetle nowej ordynacji wyborczej (art. 95, ust. 1) prawo zgłaszania kandydatów na radnych poza partiami politycznymi oraz wyborcami uzyskiwały także stowarzyszenia i organizacje społeczne. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 14. posiedzenia Sejmu RP w dniach 18, 19 i 20 maja 1998 r.*

<sup>11</sup> Trybunał Konstytucyjny dnia 5 lutego 2005 r. uznał konstytucyjność zróżnicowania systemów wyborczych w wyborach do rad gmin. *Wyrok TK z dnia 5 lutego 2005 r.*, sygn. akt K48/04, „Dziennik Ustaw” 2005, nr 30, poz. 262.



i naturalny charakter tego podziału terytorialnego. Utrzymana została formuła większościowa z zasadą większości zwykłej. Jednak z uwagi na dwa typy okręgów wyborczych w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców wykorzystywano dwa typy systemów wyborczych: system większościowy z JOW (W1) oraz inny typ systemu większościowego łączący zasadę większości zwykłej z WOW, nazywany głosowaniem blokowym (W2).

W gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców podział mandatów odbywał się w małych i średnich okręgach wyborczych z zastosowaniem w ramach formuły proporcjonalnej niestosowanej wcześniej w wyborach samorządowych metody d'Hondta<sup>12</sup>. Nowością było wprowadzenie w wyborach samorządowych progów wyborczych (progów ustawowych, klauzul zaporowych). Jednak należy zauważyć, że w odróżnieniu od wyborów parlamentarnych nie wprowadzono tu zróżnicowania w zależności od tego, czy występuje komitet jednej partii politycznej, komitet wyborców czy koalicja partii politycznych. W porównaniu zatem z systemem wyborczym z 1990 roku zróżnicowano mechanizmy transformacji głosów na mandaty oraz zwiększono liczbę gmin, w których obowiązywała formuła proporcjonalna (ok. 15%)<sup>13</sup>. We wszystkich okręgach wyborczych w wyborach gminnych, począwszy od ordynacji z 1998 roku karta do głosowania miała zawierać formalnie zarejestrowane w tym okręgu listy, a nie jak w ordynacji poprzedniej kandydatów uporządkowanych alfabetycznie<sup>14</sup>.

Niewątpliwie przyjęcie takiego systemu wynikało z dużo większej roli partii politycznych po kilku latach transformacji, zwłaszcza tych ugrupowań, które odgrywały główną rolę w polskim życiu politycznym w końcu lat 90.<sup>15</sup> Wykorzystane zostały doświadczenia z systemem wyborczym stosowanym w wyborach sejmowych. Najlepiej zinstytucjonalizowane ugrupowania polityczne po dwóch

---

<sup>12</sup> Rozwiązanie popierane było zwłaszcza przez AWS. Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu RP*.

<sup>13</sup> *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 1998 r.*, „Dziennik Ustaw” 1998, nr 131, poz. 861.

<sup>14</sup> Według art. 95, ust. 2 „listą” jest również zgłoszenie jednego kandydata.

<sup>15</sup> Występujący w ramach wyborów proporcjonalnych system uporządkowanej listy (według partyjnych list rankingowych) z jednym głosem, dając możliwość personalnego wyboru, preferował przede wszystkim partie polityczne. Zastosowana natomiast wówczas metoda d'Hondta zwiększała szanse wyborcze partii dużych. Dodatkowo powyższy efekt mógł być pogłębiany poprzez wprowadzenie ordynacji wyborczą z 1998 r. progów ustawowego (klauzuli zaporowej) na poziomie 5%, która wówczas obowiązywała w miastach na prawach powiatu. Zob. W. Sokół, *Polityka reform wyborczych w Polsce na tle porównawczym*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małyśa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 16.

elekcjach parlamentarnych przeprowadzonych w oparciu o system wyborczy z 28 maja 1993 roku postanowiły podobne rozwiązania wykorzystać w wyborach samorządowych. Relewantne partie polityczne potrafiły już bowiem w 1998 roku stosować strategie i taktyki adekwatne do rozwiązań wyborczych. Zmierzając do maksymalizacji swojego wyniku wyborczego, miały jednocześnie na uwadze eliminację potencjalnych konkurentów politycznych, zwłaszcza z tego samego środowiska ideowo-politycznego. Wprowadzone rozwiązania pogarszały także sytuację lokalnych komitetów wyborczych, szczególnie w gminach większych. Komitety lokalne mają bowiem potencjał nieporównanie słabszy od ogólnopolskich formacji politycznych.

Sejm III kadencji pod koniec swojego funkcjonowania przed zbliżającymi się wyborami zarówno parlamentarnymi, jak i samorządowymi dokonał zmian w systemie wyborczym, w tym również w ordynacji samorządowej. Poglądy takich ugrupowań jak AWS czy UW, które od 1999 roku gwałtownie traciły poparcie, ulegały wówczas ewolucji – od popierania systemu deformującego do promocji systemu relatywnie proporcjonalnego. W przepisach dotyczących systemu wyborczego zmianie uległa metoda podziału mandatów<sup>16</sup>. W miejsce preferującej silniejsze komitety wyborcze metody d'Hondta wprowadzono podobnie jak w wyborach sejmowych zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë. Rozwiązanie powyższe miało zapewnić korzystniejsze warunki rywalizacji dla słabszych podmiotów wyborczych, do których zaliczały się wówczas nie tylko AWS, UW i PSL, lecz także – powstałe wówczas w wyniku dezintegracji Akcji – Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość oraz Liga Polskich Rodzin.

W rezultacie wyborów do Sejmu IV kadencji, w których sukces odniosła centrolewicowa koalicja SLD–UP, dokonano kolejnej modyfikacji systemów wyborczych<sup>17</sup>. Nowelizacją ordynacji samorządowej z 15 lutego 2002 roku przywrócono metodę d'Hondta. Zmiana podyktowana była podobnie jak rok wcześniej dążeniem do maksymalizacji rezultatów wyborczych ze strony najsilniejszego podmiotu politycznego, czyli wówczas – SLD. Tym samym wybory radnych w roku 2002 mogły odbyć się na identycznych zasadach jak poprzednio, określonych w ustawie z 16 lipca 1998 roku.

<sup>16</sup> Z dniem 30 maja 2001 r. przez art. 8, pkt. 5 *Ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, „Dziennik Ustaw” 2001, nr 45, poz. 497.

<sup>17</sup> Komitet SLD – UP uzyskał 216 mandatów, natomiast gdyby stosowana była metoda d'Hondta, zwycięska koalicja uzyskiwałaby 245 mandatów poselskich. Zob. W. Sokół, *Geneza i ewolucja...*, op.cit., s. 350.

We wrześniu 2006 roku w okresie funkcjonowania Sejmu V kadencji, tuż przed wyborami radnych wszystkich szczebli, akceptacji większości parlamentarnej nie uzyskał projekt autorstwa Platformy Obywatelskiej zakładający wprowadzenie systemu większościowego z JOW<sup>18</sup>. Z kolei koalicja gabinetowa z udziałem Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony RP i Ligii Polskich Rodzin, popierająca utrzymanie formuły proporcjonalnej, ustawą z 6 września 2006 roku o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw dokonała istotnej nowelizacji samorządowego systemu wyborczego wprowadzając instytucję blokowania list kandydatów w tych jednostkach samorządu terytorialnego, w których wybory odbywały się według formuły proporcjonalnej<sup>19</sup>. Należy zauważyć, że podobne rozwiązanie znane już było z przepisów ordynacji wyborczej do Sejmu z 28 czerwca 1991 roku<sup>20</sup>. Doświadczenia z listami zablokowanymi z pierwszych wolnych wyborów do Sejmu miały być wykorzystane tym razem w elekcji samorządowej<sup>21</sup>. Przyjęte mechanizmy blokowania list okazywały się niezbyt zrozumiałe dla wyborców, zwłaszcza wtedy, kiedy beneficjentem ich głosu stawały się ugrupowania, na które bezpośrednio nie głosowali.

Blokowanie list eliminowało z jednostek stanowiących samorządu terytorialnego mniejsze podmioty polityczne, najczęściej lokalne komitety wyborców, jak też te partie polityczne, które miały ograniczony potencjał koalicyjny, utrudniający wejście w skład szerszych porozumień<sup>22</sup>. Przyjęte rozwiązania nie poprawiły sytuacji partii małych uczestniczących w blokach wyborczych. Beneficjentem

---

<sup>18</sup> Poselski projekt *Ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, 26 maja 2006, druk nr 817.

<sup>19</sup> *Ustawa z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, „Dziennik Ustaw” 2006, nr 159, poz. 1127.

<sup>20</sup> *Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP*, „Dziennik Ustaw” 1991, nr 59, poz. 252.

<sup>21</sup> Uzasadnieniem nowelizacji według wnioskodawców miało być: a) umożliwienie powstania stabilnej większości w sejmikach i radach powiatów i gmin; b) zwiększenie szansy uzyskania mandatu przez lokalnych liderów, osób zasłużonych „dla społeczności lokalnej, startujących z list mających mniejsze poparcie”; c) stworzenie skutecznej zachęty „do współpracy bliskich sobie stronnictw”; d) ograniczenie tym samym liczby tzw. głosów zmarnowanych, czyli oddawanych wcześniej na podmioty, które nie mogły brać udziału w podziale mandatów z powodu nieprzekroczenia progów wyborczych. Zob. szerzej *Stenogram z 22 posiedzenia Sejmu w dniu 21 lipca 2006 r.*, s. 556–557.

<sup>22</sup> Odnotować należy, że prawie wszystkie mandaty przypadły partiom politycznym, mimo że ponad 2,7 mln głosów padło na lokalne komitety i małe partie polityczne, które mandatów nie otrzymały. Nie były to jednak tzw. głosy zmarnowane, gdyż bezpośrednio czy pośrednio zasilili bloki i koalicje partii.

stały się podmioty najsilniejsze, które dyskutowały głosy oddane na słabszych uczestników grupy wyborczej<sup>23</sup>. Zatem chociaż zarówno Liga Polskich Rodzin, jak i Samoobrona RP bezpośrednio nie zyskiwały na ówczesnej nowelizacji ordynacji samorządowej, to uzyskane przez nie rezultaty nie były tzw. głosami zmarnowanymi. Zyskiwały bowiem cały blok tworzony przez partie koalicji rządzącej i bezpośrednio – Prawo i Sprawiedliwość. Partie opozycyjne, a zwłaszcza PO i PSL, tworząc koalicję wyborczą, wykorzystywały istniejące możliwości blokowania list, co pozwoliło im na uzyskanie szerokiego poparcia zróżnicowanego elektoratu. Blokowanie list przyczyniło się do przełożenia mechanizmów rywalizacji parlamentarnej na poziom lokalny<sup>24</sup>.

Nowelizacja z września 2006 roku tworzyła system wyborczy niezbyt zrozumiały dla wyborców i niewątpliwie świadczyła o instrumentalnym podejściu do polityki reform wyborczych<sup>25</sup>. Zatem po raz kolejny bieżące interesy polityczne determinowały politykę reform wyborczych<sup>26</sup>. Przyjęte rozwiązania i tryb ich wprowadzania poddane zostały krytyce przez ówczesną opozycję parlamentarną oraz organizacje samorządowe<sup>27</sup>. Także Trybunał Konstytucyjny wniósł wiele zastrzeżeń do nowelizacji, zwłaszcza w kontekście jej zgodności z Konstytucją RP oraz Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego. Wybory z 2006 roku były jedynymi, w których zastosowano blokowanie list wyborczych.

Po wyborach do Sejmu VI kadencji partie rządzącej koalicji (Platforma Obywatelska i Polskie Stronnictwo Ludowe) oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej 11 kwietnia 2008 roku dokonały kolejnej zmiany samorządowej ordynacji

---

<sup>23</sup> Zob. J. Raciborski, J. Ochremiak, *O blokowaniu list w wyborach samorządowych 2006 roku i o racjonalności partii politycznych*, [w:] *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, red. J. Raciborski, Warszawa 2008, s. 70–91; J. Flis, *Blokowanie list i koalicje w sejmikach wojewódzkich*, [w:] A. Wołek, *Władza i polityka lokalna*, Kraków–Nowy Sącz 2008.

<sup>24</sup> Zob. W. Peszyński, *Promocja nowego tworu politycznego w wyborach lokalnych. Kазus LiD w kampanii samorządowej 2006 roku*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, red. J. Marszałek – Kawa, A. Lutrzykowski, Toruń 2008, s. 172 i n.

<sup>25</sup> M. Popławski, *Zawołowany centralizm? Próba określenia stanowiska Prawa i Sprawiedliwości wobec samorządu terytorialnego prezentowanego w programach i deklaracjach politycznych z lat 2005–2007*, [w:] *Demokracja w Polsce po 2005 roku*, red. D. Karnowska, Toruń 2008.

<sup>26</sup> TK nie podważył ustawy, chociaż w uzasadnieniu sugerował, że zdecydowały o tym raczej względy praktyczne (nie chciał utrudniać przeprowadzenia ogłoszonych już wyborów). Sędziowie podkreślali, że zdecydowanie za krótki był okres *vacatio legis* (powinien wynosić minimum 6 miesięcy). Zob. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r.* (sygn. akt K31/06). Sentencja wyroku została opublikowana 8 listopada 2006 r., „Dziennik Ustaw” 2006, nr 202, poz. 1493.

<sup>27</sup> Zob. m.in. opinię prawną Jerzego Regulskiego dotyczącą poselskiego projektu ustawy o zmianie ordynacji, Warszawa, 3 sierpnia 2006.

wyborczej, przywracając poprzednie rozwiązania<sup>28</sup>. W oparciu o te przepisy odbyły się wybory samorządowe w roku 2010. Podjęte w tym okresie przez Komisję Nadzwyczajną prace nad Kodeksem wyborczym nie zostały do tego czasu uwieńczone powodzeniem<sup>29</sup>.

## WYBORY DO RAD GMIN W ŚWIETLE KODEKSU WYBORCZEGO

W ostatnim roku swojej VI kadencji Sejm 5 stycznia 2011 roku uchwalił ustawę Kodeks wyborczy<sup>30</sup>, który zastąpił aż pięć dotychczas obowiązujących ustaw wyborczych<sup>31</sup>. Postulat uchwalenia kodeksu formułowali przedstawiciele nauki zajmujący się prawem wyborczym, administracji wyborczej (w szczególności Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze), jak także politycy (np. prezydent Aleksander Kwaśniewski)<sup>32</sup>. W oparciu o przepisy Kodeksu wyborczego wybory samorządowe przeprowadzono po raz pierwszy 16 listopada 2014 roku.

Uchwalenie Kodeksu wyborczego postrzegano jako szansę nie tylko na odejście od wielu ustaw regulujących problematykę wyborczą, częstotliwości ich zmian (dokonywanych wielokrotnie tuż przed wyborami z myślą o doraźnych korzyściach politycznych) czy niezrozumiałych rozbieżności unormowania tych samych zagadnień w poszczególnych ustawach, ale również na stabilizację prawa wyborczego oraz na ustanowienie nowych rozwiązań, które dotychczas nie miały zastosowania<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> *Ustawa z dnia 11 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw*, „Dziennik Ustaw” 2008, nr 96, poz. 607.

<sup>29</sup> K. Manys, *Czy PO zdąży zmienić ordynację*, „Rzeczpospolita”, 2.07.2009.

<sup>30</sup> *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy*, „Dziennik Ustaw” 2011, nr 21, poz. 112 z późniejszymi zmianami.

<sup>31</sup> Wszedł w życie 1 sierpnia 2011 r.

<sup>32</sup> Z inspiracji ówczesnego prezydenta pierwszy projekt kodeksu wyborczego był opracowany już w 1996 r. przez powołany w tym celu zespół roboczy. A. Rakowska, K. Skotnicki, *Kodeks wyborczy jako szansa na stabilizację prawa wyborczego*, [w:] *Dwudziestolecie wolnych wyborów w Polsce*, red. S.J. Jaworski, K.W. Czaplicki, Warszawa 2011, s. 107.

<sup>33</sup> Do najważniejszych zmian w zakresie rozwiązań prawnych dotyczących systemu wyborczego i prawa wyborczego w kodeksie wyborczym należały innowacje w zakresie rozmiaru okręgów wyborczych, wymogu zachowania kwot płci na listach wyborczych, zmian w zakresie zasad prowadzenia kampanii wyborczej, możliwości głosowania korespondencyjnego oraz przez pełnomocnika wyborczego. Niektóre z tych zmian (np. kwestie parytetu płci) były przedmiotem kontrowersji politycznych. Zob. szerzej A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks*

Wprowadzenie Kodeksu wyborczego niewątpliwie należy ocenić pozytywnie, chociaż prace legislacyjne nie były wolne od wad, bowiem sam projekt początkowo był jedynie kompilacją poprzednich ustaw. Zabrakło dogłębnej dyskusji parlamentarnej oraz społecznej debaty nad sensem nowych rozwiązań prawnych. Kilkukrotne zmiany Kodeksu wyborczego jeszcze przed jego wejściem w życie oraz częściowo krytyczny wyrok Trybunału Konstytucyjnego, zdecydowanie obniżyły rangę tego znaczącego przedsięwzięcia ustrojowego Sejmu VI kadencji<sup>34</sup>.

Ważnym nowym rozwiązaniem wprowadzonym przez Kodeks wyborczy w kontekście samorządowego systemu wyborczego było ustanowienie JOW w wyborach do rad gmin w gminach niebędących miastami na prawach powiatu (art. 418 §1)<sup>35</sup>. Odstąpiono tym samym od dotychczasowego systemu wyborczego (W2) łączącego formułę większościową z WOW w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców (tzw. głosowanie blokowe). Zgodnie z podnoszonymi przez liczne środowiska polityczne i stowarzyszenia społeczne postulatami<sup>36</sup> w ogromnej większości gmin (ok. 97%) stosowany jest system większościowy (W1). W gminach będących miastami na prawach powiatu nadal obowiązuje system proporcjonalny z WOW (5–10 mandatów). Utrzymano także rozwiązania w zakresie konstrukcji list wyborczych, chociaż m.in. przewidziany w Kodeksie wyborczym wymóg użycia nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a wymusił zastosowanie list wyborczych w postaci tzw. biuletynów wyborczych, co było jedną z przyczyn dużej liczby głosów nieważnych w wyborach 2014 roku<sup>37</sup>.

---

wyborczy, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 9–32; P. Uziębło, *Wprowadzenie do kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 8–28.

<sup>34</sup> Zob. K. Skotnicki, *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. idem, Warszawa 2011, s. 11–35.

<sup>35</sup> Podział na okręgi wyborcze, ich granice, numery oraz liczbę wybieranych radnych ustala rada gminy na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta. PKW zaleca, aby wójt (burmistrz lub prezydent) przed wniesieniem wniosku pod obrady rady gminy przedstawił do konsultacji projekt podziału właściwemu komisarzowi wyborczemu, gdyż podczas tworzenia okręgów należy przestrzegać określonych w Kodeksie zasad. Zob. także *Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze*, „Monitor Polski” 2012, poz. 354.

<sup>36</sup> Zob. J. Przystawa, *Memorandum dla Pana Prezydenta Rzeczypospolitej w kwestii rozwiązań prawnych o samorządzie terytorialnym*, Warszawa, 30 listopada 2010.

<sup>37</sup> Problem głosów nieważnych nasilił się w Polsce po wprowadzeniu głosowania do trzech szczebli samorządu terytorialnego od roku 1998 i szczególnie dotyczy wyborów do sejmików wojewódzkich. W roku 2014, kiedy dodatkowo wprowadzono, w miejsce pojedynczych kart wyborczych, tzw. biuletyn wyborczy (z listami poszczególnych komitetów wyborczych), oddano w tych wyborach

Wprowadzenie w gminach niebędących miastami na prawach powiatu w wyborach do rad gmin JOW w istotny sposób zmieniło reguły rywalizacji politycznej w wyborach samorządowych. W efekcie w wielu miastach ze znaczną liczbą mieszkańców, nieposiadających jednak statusu gminy na prawach powiatu, radni są wybierani według systemu większościowego, gdy dotychczas w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców wybory były proporcjonalne. Z kolei w miastach o podobnej lub mniejszej liczbie mieszkańców radni nadal są wybierani z zastosowaniem systemu proporcjonalnego. Jak wskazują pierwsze doświadczenia wyborcze, w gminach większych, w okręgach jednomandatowych, podobnie jak w wyborach parlamentarnych wyborcy w większym stopniu kierują się przynależnością partyjną kandydatów. Natomiast w gminach mniejszych wybory są w większym stopniu spersonalizowane.

#### PODSUMOWANIE

W świetle analizy polityki reform wyborczych w Polsce można stwierdzić, że w bardzo wielu elementach system wyborczy do rad gmin po 1990 roku był niestabilny i podlegał przekształceniom. Większość wprowadzanych zmian zwykle nie była poprzedzona publicznymi debatami ani konsultacjami ze środowiskami samorządowymi i naukowymi, natomiast wynikała z wykorzystywania swoich politycznych zasobów przez relewantne ugrupowania parlamentarne. Uchwalenie w roku 2011 Kodeksu wyborczego pozwala jednak żywić nadzieję, że praktyka dokonywania pośpiesznych i dyktowanych partyjnymi interesami zmian odchodzi do przeszłości. Niewątpliwie będzie to służyć dalszemu umacnianiu samorządu terytorialnego, który okazał się jednym z najważniejszych osiągnięć transformacji ustrojowej po 1989 roku.

Różne były kierunki ewolucji systemów wyborczych do rad gmin. W ostatniej fazie reform wyborczych zaznaczyła się wyraźna dominacja gmin z systemem W1 (wraz z JOW). Systemy wyborcze do rad gmin w wymienionym okresie (choć w różnym stopniu, w zależności od omawianych faz reform wyborczych) realizowały zarówno postulat bliższego związania kandydatów z wyborcami (czemu w największym stopniu sprzyja system W1), jak i niezbyt popularny w społecznej recepcji postulat tzw. upolityczniania (upartyjniania) wyborów do rad gmin.

---

ok. 18% głosów nieważnych. *Nie dowiemy się, skąd tyle nieważnych głosów?*, „Rzeczpospolita”, 26.11.2014.

Sprzyjały temu zmiany w zakresie kategorii gmin stosujących system PR, metod przeliczania głosów na mandaty, rozmiaru okręgów wyborczych, wprowadzenie progów wyborczych, blokowania list wyborczych i innych modyfikacji. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że w samorządzie toczy się i będzie się toczyć bogate życie polityczne z dużym udziałem partii politycznych, wybory z wykorzystaniem systemu PR w części gmin są właściwym rozwiązaniem.

W świetle twierdzenia Kennetha Arrowa nie da się wymyślić takiego systemu wyborczego, który nie wzbudzałby kontrowersji. Niewątpliwie system wyborczy do rad gmin powinien zawierać mechanizmy adekwatne do celów funkcjonowania wspólnoty samorządowej. Jednocześnie błędne jest podejście, że celem tym jest wyłącznie realizacja preferencji najsilniejszych w danym momencie podmiotów politycznych.