

Maciej Onasz, Michał Klonowski

Uniwersytet Łódzki, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych,
ul. Składowa 43, 90-127 Łódź; e-mail: maciej.onasz@gmail.com,
miguel.klonowski@gmail.com

**WYBRANE ZMIANY W SYSTEMIE WYBORCZYM ORGANÓW
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WYNIKAJĄCE
Z USTAWY O ZMIANIE NIEKTÓRYCH USTAW W CELU
ZWIĘKSZENIA UDZIAŁU OBYWATELI W PROCESIE
WYBIERANIA, FUNKCJONOWANIA I KONTROLOWANIA
NIEKTÓRYCH ORGANÓW PUBLICZNYCH –
WSTĘPNA OCENA**

Streszczenie: Artykuł jest próbą analizy zmian wyborczych, jakie w ustroju samorządu terytorialnego wprowadziła ustawa z 11 stycznia 2018 r. Autorzy opracowania wskazali najważniejsze obszary, które uległy zmianie, patrząc na nie zarówno z punktu widzenia wymienionych w tytule ustawy obywateli, jak i z punktu widzenia poszczególnych instytucji. Do najważniejszych zmian autorzy zaliczyli m.in. te z zakresu biernego prawa wyborczego, formuły wyborczej i struktury okręgów. Wobec braku stosownej perspektywy czasowej autorzy ograniczyli się do analizy prawno-politologicznej, wskazując jedynie ewentualne konsekwencje omawianych zmian.

Słowa kluczowe: ustrój samorządu terytorialnego, ustawy samorządowe, wybory samorządowe, system wyborczy

**SELECTED CHANGES OF THE LOCAL GOVERNMENT ELECTORAL
SYSTEM INTRODUCED BY THE ACT AMENDING CERTAIN ACTS IN
ORDER TO INCREASE THE PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE
PROCESS OF SELECTING, FUNCTIONING AND CONTROLLING
SOME PUBLIC BODIES – A PRELIMINARY ANALYSIS**

Abstract: The paper is an attempt to analyze the reform of the local government electoral system introduced by the Act of January 11, 2018. The authors of the study describe the most important changes from the point of view of the citizens mentioned in the title of the act as well as of the institutions involved. Among the most important changes the authors list those related to passive voting right, seat allocation method and the structure of constituencies. Because of the lack of an appropriate time perspective, the authors limit themselves to legal and political analysis, pointing only to their possible consequences.

Keywords: system of local government, local government laws, local elections, electoral system

Wstęp

Uchwalona w dniu 11 stycznia 2018 r. ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130, dalej: nowelizacja samorządowa) wprowadziła szereg zmian związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego na wszystkich jego szczeblach, w tym odnoszących się do ustroju samorządu terytorialnego, rozumianego jako normy prawne określające instytucje, ich kompetencje i relacje między nimi (Antoszewski, Herbut 2004, s. 480).

Biorąc pod uwagę szeroki zakres przeprowadzonych zmian, albowiem zreformowane zostały nie tylko trzy główne ustawy samorządowe, czyli Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (dalej: ustawa gminna), Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (dalej: ustawa powiatowa) oraz Ustawa o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 r. (dalej: ustawa wojewódzka), ale także Kodeks wyborczy z 5 stycznia 2011 r. i inne ustawy, autorzy postawili sobie za cel przedstawienie i przeanalizowanie możliwych praktycznych efektów zmian, jakie wprowadza omawiana ustawa w systemie wyborczym do organów samorządu terytorialnego. Zaprezentowana w artykule analiza ma jednak z założenia charakter politologiczny, a nie polityczny. Nie będą więc brane pod uwagę partykularne interesy polityczne ustawodawców i samorządowców. W swoim wywodzie autorzy postarają się również odpowiedzieć na pytanie, zainspirowane tytułem ustawy, a mianowicie: czy udział obywateli w procesie wybierania organów publicznych (w tym wypadku samorządowych) faktycznie ulegnie zwiększeniu, a jeśli tak, to w jakim zakresie.

Część wprowadzonych zmian ma charakter ogólny (np. zmiany dotyczące składu PKW, sposobu wyboru szefa KBW) czy też techniczny (normy dotyczące obwodów głosowania oraz ich wyznaczania) i nie wpływa bezpośrednio na ustrój samorządu, choć może wpływać w znaczny sposób na funkcjonowanie polskiego systemu politycznego jako całości. W niniejszym artykule autorzy skupili się na zmianach dotyczących bezpośrednio systemu wyborczego sensu stricto do organów JST, rozumianego jako wzorce zachowania, według których wyborcy wyrażają w głosowaniu swoje preferencje co do partii i/lub co do kandydata oraz metody transformacji wyników wyborczych na wyniki mandatowe. Systemy wyborcze regulują ten proces przez określenie: podziału na okręgi wyborcze, sposobów głosowania i metody ustalania wyników wyborów (Nohlen 2004, s. 53; Pierzgański 2012, s. 18–19). Mając na względzie szeroki zakres zmian wprowadzonych na mocy nowelizacji samorządowej, autorzy wybrali te z nich, które – w ich ocenie – mogą mieć największe praktyczne znaczenie, pomijając inne, np. nową definicję znaku „X” czy zmianę maksymalnej możliwej liczby kandydatów zgłaszanych na liście w okręgu wyborczym.

1. Likwidacja możliwości przeprowadzenia głosowania dwudniowego

Kodeks wyborczy w swym pierwotnym brzmieniu, uchwalonym 5 stycznia 2011 r., przewidywał odnośnie do wszystkich wyborów powszechnych przeprowadzanych na obszarze Polski możliwość przeprowadzenia głosowania dwudniowego (Kodeks wyborczy, art. 4 § 2). Norma ta została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez grupę posłów Prawa i Sprawiedliwości, którzy podnosili zarzut niezgodności z zapisami Konstytucji RP, w tym z zasadą rzetelności wyborów. Na mocy wyroku TK z dnia 20 lipca 2011 r. zapis umożliwiający przeprowadzenie głosowania dwudniowego w wyborach został uznany za niekonstytucyjny w odniesieniu do wyborów Sejmu i Senatu RP oraz Prezydenta RP (Dz.U. z 2011 r. Nr 149, poz. 889, s. 3), co pozostawiało jednak możliwość dwudniowego głosowania w pozostałych wyborach, w tym organów stanowiących JST i wójtów (tamże, s. 35–37). Rodziło to swoisty dualizm między różnymi wyborami: część mogła być przeprowadzona z wykorzystaniem głosowania dwudniowego, inne (w dodatku uznawane za najbardziej istotne i mające najszersze umocowanie konstytucyjne) mogły odbywać się wyłącznie w głosowaniu jednodniowym. Nowelizacja samorządowa wprowadza w tym zakresie zmianę przez zastosowanie wspólnej normy głosowania jednodniowego dla wszystkich wyborów (nowelizacja samorządowa, art. 5 pkt 1). Można to ocenić jako ograniczenie możliwości potencjalnych działań zmierzających ku zwiększeniu udziału obywateli w wyborach organów samorządu terytorialnego, należy jednak wziąć pod uwagę, że żaden z organów zarządzających wybory na podstawie dotychczasowych przepisów nie zdecydował o głosowaniu dwudniowym (możliwość taka pojawiła się dwukrotnie: przy zarządzeniu wyborów samorządowych i wyborów do Parlamentu Europejskiego w roku 2014), a ponadto nic nie wskazywało na realne prawdopodobieństwo skorzystania z tej możliwości w najbliższym czasie (przynajmniej w odniesieniu do wyborów samorządowych w roku 2018 i do Parlamentu Europejskiego w roku 2019).

2. Zmiana możliwego terminu głosowania w wyborach

Dotychczasowe zapisy Kodeksu wyborczego nie pozostawiały organowi zarządzającemu wybory do organów stanowiących JST, a co za tym idzie również wybory wójtów (Kodeks wyborczy, art. 474 § 1) żadnej swobody odnośnie do wyboru terminu głosowania, wyraźnie określając, że odbywa się ono w ostatnim dniu wolnym od pracy poprzedzającym upływ kadencji rad (tamże, art. 371 § 1). Zgodnie z treścią nowelizacji wybory (w rozumieniu aktu głosowania) wyznacza się na dzień przypadający między 30. a 7. dniem przed upływem kadencji rad. Niewątpliwie taka zmiana zwiększa możliwość dostosowania terminu głosowania w wyborach do innych kryteriów, co może oznaczać zarówno kryteria zgodne z realizacją ogólnego interesu społecznego i służące sprawnemu przeprowadzeniu procesu wyborczego, jak i zgodne z doraźnym interesem ugrupowania lub ugrupowań tworzących koalicję rządową (wybory niezmiennie zarządza Prezes Rady Ministrów (tamże, art. 371 § 2)). Należy ocenić, że wprowadzona zmiana

ma bezpośredni związek z terminem, w którym miałyby odbyć się wybory samorządowe w roku 2018, przypadającym 11 listopada, czyli w dniu Narodowego Święta Niepodległości (Dz.U. z 1989 r. Nr 6, poz. 34), stanowiącego ponadto punkt kulminacyjny obchodów 100-lecia odzyskania przez Polskę niepodległości. Zbieżność tych terminów powodowała wątpliwości w przedmiocie zachowania bezstronności organów władzy publicznej i zachowania ciszy wyborczej w dniu głosowania. Materię tę podnoszono w toku prac obecnej kadencji Sejmu już wcześniej, w projekcie grupy posłów klubu Nowoczesna (Druk nr 1611), który został jednak odrzucony w pierwszym czytaniu.

3. Zmiany dotyczące biernego prawa wyborczego

Uchwalona nowelizacja wprowadza zmiany ograniczające bierne prawo wyborcze w wyborach wójta (burmistrza i prezydenta) oraz – w odniesieniu do kandydatów w tych wyborach – również bierne prawo wyborcze w wyborach do organów stanowiących JST. Pierwsza z tych zmian wyraża się w pozbawieniu biernego prawa wyborczego w wyborach wójta w danej gminie osoby, która wcześniej została wybrana do pełnienia tej funkcji w tej gminie dwukrotnie (nowelizacja samorządowa, art. 5 pkt 4), przy czym brane są od uwagę wyłącznie wybory ogłoszone w związku z upływem kadencji rad (tj. z wyłączeniem wyborów przedterminowych), ponadto brane będą pod uwagę wyłącznie kadencje rozpoczęte po uchwaleniu ustawy (tamże, art. 17).

Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności skupiało na sobie znaczną część uwagi opinii publicznej, powodowało również wyjątkowo głośne spory ze względu na możliwość wprowadzenia tego ograniczenia w taki sposób, że brane byłyby pod uwagę również kadencje odbyte przed wejściem w życie ustawy (taka treść normy wynikała z pierwotnej treści projektu). Jest to problem istotny, gdyż może dotyczyć znacznej grupy samorządowców. Obecnie aż 1576 wójtów pełni swoją funkcję przynajmniej drugą kadencję (Bartnicki 2017, s. 110, 130). Należy ponadto wskazać, że ograniczenie liczby kadencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego nie jest rozwiązaniem stosowanym często w Europie, choć występuje np. w Portugalii (ograniczenie do trzech czteroletnich kadencji) i w Hiszpanii (ograniczenie do dwóch pięcioletnich kadencji) (Biskup 2017, s. 7). Jako argument za wprowadzeniem takiego ograniczenia wskazywano zagrożenie wynikające z tworzenia sieci powiązań wokół władz gminy, które mogą wpływać negatywnie na realizację jej zadań i utrudniać alternację władzy (Druk nr 2001, s. 93). Takie uzasadnienie wydaje się co najmniej wątpliwe, tym bardziej, że na podstawie potencjalnego zagrożenia ograniczono bierne prawo wyborcze całej grupy. Takie rozwiązanie należy również ocenić negatywnie w kontekście treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2011 r., w którym Trybunał poczynił uwagi odnośnie do tworzenia prawa wyborczego, m.in.: „[ustawa wyborcza] określa warunki korzystania przez obywateli z prawa wybierania swoich przedstawicieli i prawa ubiegania się o wybór do organów przedstawicielskich. Ustawodawca, działając pod pretekstem ochrony praw wyborczych, nie może jednocześnie ograniczać istoty tych praw. Nie może a priori

zakładać, że obywatele będą ich nadużywać” (Dz.U. z 2011 r. Nr 149, poz. 889, s. 29). Należy ponadto stwierdzić, że przynajmniej w chwili obecnej nie sposób wskazać dowodów na skuteczność proponowanego rozwiązania w zwiększeniu prawdopodobieństwa alternacji władzy. Można za to wskazać argumenty każące podać w wątpliwość ewentualną skuteczność tego rozwiązania. W dotychczasowej praktyce funkcjonowania polskiego samorządu wystąpiły przypadki, gdy urzędujący (wieloletni) wójt (burmistrz, prezydent) rezygnował z dalszego kandydowania, równocześnie wskazując, kogo preferuje jako swojego następcę. Po zwycięstwie wyborczym „namaszczonego” następcy nie następowała alternacja władzy ani nawet wymiana elit, a dotychczasowy wójt utrzymywał swoje wpływy. Tak stało się m.in. w przypadku Piotra Uszoka, prezydenta Katowic w latach 1998–2014, który wskazał na swojego następcę Marcina Krupę. Po jego zwycięstwie wyborczym (z wynikiem 71,31% głosów w drugiej turze) został doradcą prezydenta ds. inwestycji. Z drugiej strony, należy zaznaczyć, że wprowadzona zmiana jest zgodna z oczekiwaniami społecznymi – pozytywny stosunek do ograniczenia liczby kadencji wójtów wyrażało 51% badanych (w tym 20% zdecydowanie je popierało) wobec 38% deklaracji opinii negatywnej (w tym 18% zdecydowanie przeciwnych) (CBOS 2017, s. 4–6).

Wprowadzone rozwiązanie należy uznać za zbytne ograniczenie biernego prawa wyborczego jednostek (nieproporcjonalne względem zagrożenia innych wartości, które to ograniczenie miałyby chronić), a zarazem potencjalnie nieskuteczne. Co więcej – w swym ostatecznym kształcie, zgodnie z którym będzie miało zastosowanie de facto dopiero w wyborach organów JST w roku 2028 – nie realizuje głównego celu przypisywanego projektodawcom, czyli wyeliminowania z procesu wyborczego urzędujących od kilku kadencji wójtów, co miałyby ułatwić zwycięstwo w wyborach organów wykonawczych politykom obozu rządzącego.

Zgodnie z drugą zmianą kandydaci na wójtów zostali pozbawieni możliwości korzystania z biernego prawa wyborczego w wyborach organów stanowiących JST, z wyłączeniem rady gminy, w której kandydują na wójta (nowelizacja samorządowa, art. 5 pkt 137), co stanowi znaczne ograniczenie względem stanu sprzed uchwalenia ustawy, gdy kandydowanie na wójta nie wpływało na katalog praw wyborczych jednostki odnośnie do wyborów organów stanowiących JST. Utrzymano natomiast zakaz kandydowania na wójta w więcej niż jednej gminie (tamże; Kodeks wyborczy, art. 274).

Dotychczasowa praktyka wskazuje, że podwójne kandydowanie (w wyborach wójta i wyborach do organu stanowiącego) było praktyką powszechną. Biorąc pod uwagę wyłącznie kandydatów, którzy odnieśli zwycięstwo w wyborach wójta, w wyborach przeprowadzonych w roku 2014 podwójne kandydowanie dotyczyło przynajmniej 2126 z nich, z czego w 324 przypadkach (13,09% wszystkich kandydatów, którzy zwyciężyli w wyborach) kandydowanie na wójta (burmistrza, prezydenta) łączono z kandydowaniem do rady gminy, w 1659 przypadkach (67,03%) z kandydowaniem do rady powiatu, natomiast w 143 przypadkach

(5,78%) do sejmików wojewódzkich¹. Było to zgodne z ówczesnym brzmieniem Kodeksu wyborczego, który dawał relatywnie szerokie możliwości korzystania z biernego prawa wyborczego do organów stanowiących JST kandydatom na wójtów: możliwe było łączenie kandydowania na wójta z kandydowaniem do organu stanowiącego dowolnej JST, przy czym nie miało znaczenia, czy obszar gminy, w której dana osoba kandydowała na wójta, zawierał się w obszarze JST, do której organu stanowiącego kandydowała równolegle. Możliwe było zatem kandydowanie np. na wójta wybranej gminy i na radnego w innej gminie, znajdującej się nawet w innym województwie. Kodeks wyborczy dopuszczał również kandydowanie na te funkcje w wyniku zgłoszenia przez różne komitety wyborcze (PKW 2014, s. 6); zważywszy na treść nowelizacji samorządowej, należy stwierdzić, że ta norma została utrzymana.

Co do zasady umożliwienie kandydatom na wójta kandydowania do organu stanowiącego należy ocenić pozytywnie – zastosowanie odmiennego rozwiązania prowadziło do sytuacji, w której osoby ubiegające się o dany urząd i będące zarazem liderami lokalnych środowisk (politycznych lub społeczno-politycznych) w wypadku porażki byłyby wykluczone z udziału w lokalnej polityce na okres kadencji, a przynajmniej ich udział zostałby w znacznym stopniu utrudniony. Najpewniej skutkowałoby to ograniczeniem liczby kandydatów startujących w wyborach przeciw inkumbentowi lub zgłaszaniem przez komitety wyborcze mniej istotnych dla danych środowisk kandydatów na najważniejszą przecież w gminie funkcję, żeby nie podejmować ryzyka wykluczenia faktycznych liderów z bieżącej działalności politycznej. Stałoby to w sprzeczności z ideą wyboru organu wykonawczego w wyborach bezpośrednich (skutkowało by negatywną wstępną selekcją części kandydatów). Należy jednak zaznaczyć, że możliwość podwójnego kandydowania może być również oceniona negatywnie, np. ze względu na wynikające z niego dyskryminowanie kandydatów kandydujących wyłącznie do jednego organu (Chrzanowski 2013, s. 112).

Równocześnie należy jednak rozważyć skutki umożliwienia podwójnego kandydowania w poszczególnych konfiguracjach. Wątpliwości powinno budzić potencjalne umożliwienie kandydowania na wójta i do organu stanowiącego JST niezawierającego w sobie obszaru danej gminy. W sposób oczywisty powinno to powodować pytania o faktyczny cel kandydowania i zamiar reprezentowania poszczególnych wspólnot samorządowych. Mniej kontrowersyjne jest łączenie startu w wyborach wójta z wyborami rady powiatu lub sejmiku województwa zawierających w sobie obszar danej gminy (szczególnie w wypadku kandydowania w okręgu, w skład którego wchodzi dana gmina). W takiej sytuacji istnieje spójność celów – reprezentowanie interesów danej społeczności (choć na różnych poziomach). Jest to również korzystne z punktu widzenia praktyki prowadzenia

¹ Obliczenia własne na podstawie danych PKW. Podane wartości są najniższe z możliwych. Brane były pod uwagę wyłącznie przypadki niebudzące wątpliwości. Dane dotyczą wyłącznie kandydatów, którzy zwyciężyli w wyborach – często posiadających już w momencie podjęcia decyzji o kandydowaniu najmocniejszą pozycję. Można zatem założyć, że w wypadku pozostałych kandydatów odsetek wykorzystujących możliwość podwójnego kandydowania jest na podobnym lub nawet wyższym poziomie.

kampanii wyborczej, gdyż właściwe okręgi w wyborach rad powiatów i sejmików najczęściej obejmują cały obszar gminy (choć zdarzają się również obejmujące tylko jej część²). Pozwala to na połączenie obu kampanii, jest również bardziej jednoznaczne dla wyborców.

W szczególności podwójne kandydowanie na wójta i do sejmiku wojewódzkiego wydaje się korzystne dla kandydatów najsilniejszych ugrupowań (głównych partii politycznych), gdyż – ze względu na silne powiązanie zachowań wyborców w wyborach sejmików województw z preferencjami partyjnymi – oznacza duże prawdopodobieństwo objęcia mandatu (Galicki 2014, s. 129; Flis 2008, s. 97; Wojtasik 2013, s. 62).

Tego typu podwójne kandydowanie nie generuje ponadto dodatkowych kosztów finansowych, gdyż po zwolnieniu się mandatu radnego w wyniku wyboru na wójta mandat ten zostaje objęty przez kolejnego kandydata z najlepszym wynikiem z danej listy wyborczej w okręgu.

Inaczej należy ocenić kandydowanie zarówno na wójta, jak i na radnego danej gminy. Główna różnica wynika z faktu, że okręgi w wyborach rady gminy nigdy nie obejmują całego jej obszaru, co skłania do postawienia pytania o hierarchię interesów, które dany kandydat zamierza reprezentować (choć należy pamiętać, że mandat radnego jest mandatem wolnym, a sam radny jest zobowiązany do działania w interesie całej wspólnoty samorządowej – ustawa gminna, art. 23 ust. 1; Dolnicki 2016, s. 88).

Tego typu podwójne kandydowanie może ponadto powodować dodatkowe koszty finansowe w wypadku zwycięstwa w wyborach wójta równoległe z uzyskaniem mandatu radnego w tych gminach, w których wybory organu stanowiącego przeprowadzane są z wykorzystaniem formuły większościowej. W takiej sytuacji niezbędne jest przeprowadzenie wyborów uzupełniających. Wygaśnięcie mandatu radnego wybranego w wyborach przeprowadzonych z wykorzystaniem formuły większościowej wynikające z wyboru na wójta miało miejsce w bieżącej kadencji 111 razy³, co jednak stanowi mniejszość wszystkich wygaszeń wynikających z tej przesłanki, które wystąpiły łącznie 563 razy (PKW 2018d, s. 1)⁴.

² Taka sytuacja może mieć miejsce wyłącznie wtedy, gdy: 1) w odniesieniu do wyborów do rad powiatów: liczba radnych wybieranych w okręgu obejmującym cały obszar gminy byłaby większa niż 10; 2) w odniesieniu do sejmików województw: liczba radnych wybieranych w okręgu obejmującym cały obszar miasta na prawach powiatu (czyli gminy posiadającej również uprawnienia powiatu) byłaby większa niż 15. Zdarza się to sporadycznie w wyborach rad powiatów (dwa okręgi wyznaczono np. na obszarze gminy Piaseczno, a trzy na obszarze gminy Inowrocław), zaś w wypadku okręgów w wyborach sejmików województw dotyczy to wyłącznie trzech okręgów wyznaczonych na obszarze miasta stołecznego Warszawy. W ujęciu historycznym (przed uchwaleniem Kodeksu wyborczego) sytuacja taka miała również miejsce m.in. w Łodzi, na obszarze której wyznaczono dwa 5-mandatowe okręgi wyborcze.

³ Należy pamiętać, że nie we wszystkich przypadkach musiało to wynikać z podwójnego kandydowania. Radny mógł zostać wybrany na wójta również w wyniku wyborów przeprowadzonych już po objęciu mandatu radnego – np. wyborów przedterminowych.

⁴ Najczęściej (w 388 przypadkach) dotyczyło to radnych powiatów oraz (43 przypadki) rad miast na prawach powiatu, w których wybory przeprowadza się z wykorzystaniem formuły proporcjonalnej. Potwierdza to dotychczasową popularność takiego połączenia.

Biorąc pod uwagę powyżej przedstawioną argumentację, wprowadzone ograniczenie należy uznać za zbytnią ingerencję w możliwość realizacji biernego prawa wyborczego przez osoby kandydujące w wyborach organów wykonawczych gmin. Nie znajduje ono wystarczającego uzasadnienia, zmuszając ponadto do wykorzystywania potencjalnie najbardziej wadliwego (pomijając kandydowanie do rady powiatu lub sejmiku wojewódzkiego, które nie są powiązane z daną gminą) modelu podwójnego kandydowania. Co więcej – jedyne powodującego w wielu przypadkach dodatkowe koszty finansowe funkcjonowania systemu.

4. Formuła wyborcza

Formuła wyborcza mająca zastosowanie w wyborach organów stanowiących JST jest jednym z najczęściej, w ujęciu historycznym, zmienianych elementów systemu wyborczego do samorządów w III RP. Modyfikacje dotyczą jednak głównie wyborów do rad gmin (w wypadku powiatu i województwa modyfikacji ulegała jedynie metoda wyborcza w obrębie metod formuły proporcjonalnej). Od początku odbudowy samorządu gminnego w tych wyborach zastosowanie miały równolegle dwie formuły wyborcze: większości względnej i proporcjonalnej, przy czym wielokrotnie zmieniano warunki graniczne zastosowania konkretnej metody. W wyborach w roku 1990 i 1994 formułę większości względnej (z wykorzystaniem jednomandatowych okręgów wyborczych) zastosowano w gminach do 40.000 mieszkańców, w pozostałych natomiast proporcjonalną (wykorzystującą zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë z pierwszym dzielnikiem 1,4). Następnie w latach: 1998, 2002, 2006 i 2010 formułę większości względnej (w okręgach od 1 do 5 mandatów) zastosowano w gminach do 20.000 mieszkańców, w pozostałych stosując formułę proporcjonalną (wykorzystującą metodę D'Hondta)⁵. Na mocy uchwalonego w roku 2011 Kodeksu wyborczego, pierwszy raz w historii III RP, ustanawiając granicę zastosowania odmiennych formuł wyborczych, oparto się nie na liczbie mieszkańców gminy, lecz na posiadaniu przez nią dodatkowych uprawnień. Formuła większości względnej (ponownie z wykorzystaniem jednomandatowych okręgów wyborczych) została przypisana wszystkim gminom z wyjątkiem tych, które posiadały status miasta na prawach powiatu (Kodeks wyborczy, art. 415, 416). Rozwiązanie to mogło budzić kontrowersje, szczególnie że sankcjonowało sytuację, w której w większych gminach (np. w Piasecznie: 81 207 mieszkańców) przeprowadzano wybory większościowe, podczas gdy w mniejszych (np. w Sopocie: 36 849 mieszkańców) – proporcjonalne. Nowelizacja samorządowa przywraca podział oparty na liczbie mieszkańców, zgodny z funkcjonującym przed uchwaleniem Kodeksu wyborczego, przy czym utrzymano zasadę przeprowadzania wyborów większościowych w jednomandatowych okręgach wyborczych.

⁵ W tym okresie wyróżniają się wybory rad gmin (i pozostałych organów stanowiących JST) przeprowadzone w roku 2006 – tj. z zastosowaniem możliwości tworzenia grup list (tzw. blokowanie list). Wybory te zostały poddane analizie w innych opracowaniach, stąd zagadnienie to zostało tutaj pominięte.

Na wprowadzoną zmianę należy również spojrzeć w szerszym kontekście. Szczególnie istotny jest fakt, że ograniczenie stosowania formuły większościowej z wykorzystaniem JOW-ów wyłącznie do gmin do 20 000 mieszkańców spowoduje obniżenie poziomu zastosowania tej metody z 2412 do 2140 JST, co oznacza spadek z 97,34% do 86,36% gmin w Polsce (GUS 2018, s. 46). Stoi to w sprzeczności z praktyką ostatnich lat, zgodnie z którą zasięg zastosowania formuły większościowej, w szczególności z wykorzystaniem JOW-ów, był poszerzany. Przy okazji uchwalenia Kodeksu wyborczego poszerzono zastosowanie tej formuły o wspomniane wcześniej gminy liczące powyżej 20 000 mieszkańców, ale nie mające statusu miasta na prawach powiatu (w odniesieniu do gmin do 20 000 mieszkańców oznaczało to wyłączenie zmianę struktury okręgów przez wprowadzenie obligatoryjnych JOW-ów) oraz o wybory do Senatu RP (również wyłącznie w kontekście zmiany wielkości okręgów). Ponadto w toku prac nad Kodeksem wyborczym przedstawiciele najsilniejszego ówczesnie ugrupowania wchodzącego w skład koalicji parlamentarnej (Platformy Obywatelskiej) deklaruowali chęć zastosowania formuły większościowej z wykorzystaniem JOW-ów również w pozostałych systemach wyborczych, włącznie z wyborami do Sejmu RP, w których takie rozwiązanie nie mogłoby zostać wprowadzone bez uprzedniej zmiany Konstytucji RP, i w wyborach do Parlamentu Europejskiego, co stało w sprzeczności z normami na poziomie wspólnotowym (Kancelaria Sejmu 2009, s. 16–17). Szerokie zastosowanie formuły większościowej wykorzystującej JOW-y było ponadto jednym z głównych postulatów zgłaszanych przez kandydata na Prezydenta RP Pawła Kukiza, a następnie przez kandydatów Komitetu Wyborczego Kukiz'15, stanowiąc niewątpliwie istotny czynnik warunkujący uzyskanie przez nich poparcie: 20,80% (Dz.U. z 2015 r., poz. 650, s. 1) w wyborach prezydenckich i 8,81% w wyborach do Sejmu RP (Dz.U. z 2015 r., poz. 1731, s. 3). Zgodnie z badaniami opinii publicznej formuła większościowa z wykorzystaniem jednomandatowych okręgów wyborczych jest oceniana jako najlepsze rozwiązanie przez 35% respondentów przy 14% poparcia dla formuł proporcjonalnych i 17% dla systemów wykorzystujących obie formuły (określanych jako mieszane). Jest to potwierdzeniem stałego, wysokiego poparcia dla formuł większościowych, utrzymującego się od początku XXI w. w przedziale od 32% do 44% (cały czas będącego możliwością cieszącą się najwyższym poparciem). Do możliwości wprowadzenia JOW-ów pozytywnie odnosi się ponad połowa badanych (52%, w tym 26% zdecydowanie popiera taką możliwość). Należy zaznaczyć, że przedstawione dane dotyczą badania preferowanego systemu wyborczego mogącego mieć zastosowanie w wyborach Sejmu RP, nie zaś organów stanowiących JST, jednak można domniemywać, że w tym wypadku opinie byłyby zbliżone (CBOS 2015, s. 2–5). Potwierdzają to badania opinii odnośnie do zmiany systemu wyborczego do organów samorządu, przeprowadzone po zgłoszeniu projektu poselskiego. Zgodnie z tymi badaniami propozycję rezygnacji z formuły większościowej w wyborach do wszystkich rad gmin popierało jedynie 29% badanych (w tym 9% zdecydowanie), przy 38% przeciwnych (w tym 17% zdecydowanie przeciwnych), co oznaczało, że była to propozycja ciesząca się jednym z najniższych poziomów poparcia społecznego (CBOS 2017, s. 8–9).

Zmiana formuły wyborczej jest niewątpliwie jedną z najistotniejszych zmian wprowadzonych na mocy nowelizacji samorządowej. Stanowi ona zmianę kierunku reformowania polskich systemów wyborczych obowiązującego w ostatnich latach, a co więcej – została wprowadzona mimo oczywistej sprzeczności z opinią społeczeństwa. Taka zmiana będzie miała niewątpliwie konsekwencje dla funkcjonowania gmin, w szczególności oznaczać będzie (przynajmniej w większości przypadków) dokładniejsze odzwierciedlenie decyzji wyborczych głosujących w składzie rady (Biskup 2017, s. 7–8). W wielu miejscach może przełożyć się to na utrudnienia uzyskania samodzielnej większości przez jedno ugrupowanie. Równocześnie pozwoli to ograniczyć wyłącznie do najmniejszych gmin ryzyko wystąpienia znaczącej nadreprezentacji zwycięskiego ugrupowania, a w skrajnym wypadku – uzyskania wszystkich mandatów w radzie przez ugrupowanie cieszące się poparciem mniejszości wyborców⁶.

5. Struktura okręgów

Uchwalona nowelizacja wpisuje się w bogatą praktykę modyfikacji ustawowych uwarunkowań struktur okręgów wyborczych w wyborach organów stanowiących JST (w tych wypadkach, gdy wybory przeprowadza się z wykorzystaniem formuły proporcjonalnej). W ujęciu historycznym najczęstszymi zmianom podlegała wielkość okręgów w wyborach rad gmin. W roku 1990 i 1994, gdy gminy stanowiły jedyny szczebel samorządu, wybierano od 5 do 10 radnych (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 96, art. 12 ust. 2), co zostało utrzymane w nowej ordynacji, określającej systemy wyborcze do rad gmin, powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 1998 r. Nr 95, poz. 602, art. 90 ust. 2). Następnie na mocy nowelizacji z roku 2001 wprowadzono okręgi od 8 do 12 mandatów (Dz.U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497, art. 8 pkt 4)), co zostało ponownie zmienione jeszcze przed kolejnymi wyborami na mocy nowelizacji z lutego 2002 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220, art. 4 pkt 24), przywracającej dolną granicę wielkości okręgu, ale równocześnie ustanawiającej jego maksymalną możliwą wielkość na 8 mandatów. Kolejną zmianę wprowadzono na mocy Kodeksu wyborczego, gdy (w miastach na prawach powiatu) uchwalono możliwą wielkość okręgów ponownie jako wynoszącą od 5 do 10 mandatów (Kodeks wyborczy, art. 418 § 2).

W wypadku rad powiatów pierwotna, uchwalona w roku 1998 struktura okręgów zakładała, że ich wielkość wynosi od 3 do 10 mandatów (Dz.U. z 1998 r. Nr 95, poz. 602, art. 133 ust. 1). Mimo późniejszych modyfikacji (np. Dz.U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220, art. 4 pkt 33) taka struktura pozostała niezmienna. Podobnie w wypadku struktury okręgów w wyborach do sejmików województw

⁶ Taka sytuacja jest mało prawdopodobna, ale możliwa, o czym świadczy m.in. przypadek wyborów do Rady Miasta Kutno w roku 2014, gdy zwycięskie ugrupowanie (Komitet Wyborczy Wyborców Zbigniewa Burzyńskiego) uzyskało poparcie 36,88% głosujących i wszystkie 21 mandatów w Radzie. Zważywszy na fakt, że kandydat tego komitetu (od nazwiska którego wzięła on swą nazwę) został wybrany na prezydenta Kutna, należy stwierdzić, że ogromna większość głosujących została całkowicie pozbawiona reprezentacji na rzecz mniejszości.

– wielkość tych okręgów została w roku 1998 ustalona na od 5 do 15 mandatów (art. 164 ust. 1 pkt 1).

Dopiero pierwotny projekt nowelizacji samorządowej zakładał daleko idące zmiany w strukturze okręgów na wszystkich szczeblach samorządu (włącznie ze wszystkimi gminami, jako że proponowano całkowitą rezygnację z formuły większości względnej), ujednociając ją i przewidując, że wielkość okręgów wynosi od 3 do 7 mandatów (Druk nr 2001, art. 4 pkt 95, 116, 124). Ostatecznie ustawodawca odstąpił od tak daleko posuniętych zmian, pozostawiając dotychczasową strukturę okręgów na poziomie powiatu oraz województwa, a w wypadku gmin określając wielkość okręgów na od 5 do 8 mandatów (w tych gminach, w których zastosowanie będzie miała formuła proporcjonalna).

Wstępną propozycję należy ocenić jako niosącą za sobą znacznie większe konsekwencje dla ustroju JST niż ostatecznie przyjęta ustawa, w szczególności przez wprowadzenie wysokich progów naturalnych sięgających nawet 25%. Przez próg naturalny należy rozumieć taki najmniejszy możliwy udział głosów na daną listę (lub danego kandydata) w zbiorze ważnie oddanych głosów w okręgu, jakiego przekroczenie gwarantuje uzyskanie przez tę listę (lub tego kandydata) przynajmniej jednego mandatu (względnie – nie mniej niż określoną liczbę mandatów) przy znanej wielkości okręgu wyborczego i stosowanej formule wyborczej, niezależnie od rozkładu pozostałych głosów (Chmaj, Skrzydło 2015, s. 67–70; Grofman 2001, s. 300; Rae, Hanby, Loosemore 1971, s. 485–486). Możliwe byłoby zatem nieuzyskanie przez listę żadnego mandatu mimo poparcia nawet $\frac{1}{4}$ wyborców w okręgu. Mogłoby to skutkować koncentracją zachowań wyborczych oraz mandatów, co prawdopodobnie skutkowałoby ograniczeniem roli, jeśli nie wyeliminowaniem, słabszych ugrupowań na lokalnej i regionalnej scenie politycznej. Z drugiej strony, można również postawić tezę przeciwną, jako, że funkcjonowanie okręgów 3-mandatowych w wyborach do rad powiatów przez prawie 20 lat i 5 kolejnych elekcji nie doprowadziło do takiego efektu na tym poziomie samorządu.

Zagadnieniem bardzo zbliżonym do struktury okręgów wyborczych jest sposób ustalenia konkretnego podziału na okręgi, a w szczególności wskazanie organu uprawnionego do jego dokonania. Do tej pory organem uprawnionym do wprowadzania zmian w podziale obszaru danej JST na okręgi wyborcze była właściwa rada (gminy, powiatu, sejmik województwa), działająca na wniosek, odpowiednio, wójta (Kodeks wyborczy, art. 419 § 2), zarządu powiatu (tamże, art. 459 § 1) lub marszałka województwa (tamże, art. 463 § 1). Zgodnie z treścią nowelizacji kompetencja ta zostaje przeniesiona na komisarzy wyborczych (nowelizacja samorządowa, art. 4 pkt 109, 129, 135). Pozostałe przepisy precyzujące sposób podziału nie uległy zmianie z wyjątkiem trybu podziału gminy na dwa lub więcej okręgów w wyborach do rady powiatu (w miejsce wymogu uzyskania porozumienia wprowadzono możliwość zasięgnięcia opinii).

Normy dotyczące możliwości odwołania się od decyzji organu dokonującego podziału zostały zmodyfikowane, aby dostosować je do nowego organu decyzyjnego (np. prawo odwołania uzyskała również właściwa rada), uzupełniono również normy dotyczące sądowej drogi odwoławczej, która poprzednio nie była

określona, co zostało uznane przez TK za sprzeczne z Konstytucją RP (Dz.U. z 2016 r., poz. 1232, s. 1–2).

Przeniesienie kompetencji podziału obszaru danej JST na okręgi wyborcze jest najdalej idącą zmianą wprowadzoną na mocy nowelizacji samorządowej ograniczającą dotychczasowe uprawnienia JST. Pozbawienie organów jednostki uprawnienia do dokonania podziału na okręgi, a nawet do wnioskowania o dokonanie takowego w oczywisty sposób ogranicza autonomię JST – komisarze wyborczy są bowiem wyznaczani na poziomie centralnym i całkowicie niezależni od samorządów (nowelizacja samorządowa, art. 5 pkt 67). Nie sposób jednak równoznacznie potwierdzić zarzutu o upolitycznienie procedury podziału na okręgi wyborcze. Należy zgodzić się z tezą, że wprowadzone zmiany powodują ryzyko ustalania podziału na okręgi zgodnego z interesem ugrupowania lub ugrupowań stanowiących zaplecze polityczne rządu (komisarzy powołuje Państwowa Komisja Wyborcza na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych – zob. tamże), jednak należy również zwrócić uwagę, że dotychczasowa procedura była obciążona bardzo podobnym ryzykiem. Główna czy wręcz jedyna różnica polega na zmianie ośrodka władzy, którego interesy mogą być realizowane przy dokonywaniu podziału na okręgi, niezależnie od interesu danej JST i od realizacji podstawowych zasad wyborczych (a w określonych przypadkach interesy ośrodka władzy mogą stać z tymi zasadami w sprzeczności). Do tej pory istniało ryzyko realizacji interesu ugrupowania lub ugrupowań posiadających większość w danej radzie (szczególnie jeśli stanowiły one zaplecze organu wykonawczego, choć nie było to niezbędne⁷). Problem ten jest przedmiotem dyskusji i analiz politologicznych (np. Cebula 2014, s. 59–61; Flis, Stolicki 2015, s. 27–28). Należy jednak zauważyć, że wprowadzona zmiana nie wpływa na poziom zagrożenia zjawiskami negatywnymi, w szczególności gerrymanderingiem (manipulowaniem granicami okręgów wyborczych) oraz malapportionmentem (manipulowaniem siłą głosu w okręgach). Pierwsze z nich może zostać ograniczone np. przez wprowadzenie czynnika eksperckiego (co nie jest obecnie planowane) lub wprowadzenie bardziej jednoznacznych norm dotyczących układu przestrzennego okręgów wyborczych, np. z wykorzystaniem współczynników zwartości okręgów (Pierzgalski 2015, s. 14–15), drugie natomiast wynika w głównej mierze z wadliwej konstrukcji mającej zastosowanie w polskich systemach wyborczych normy określającej dopuszczalne odchylenie od jednolitej normy przedstawicielstwa, skutkującej (w wypadku skrajnym – okręgów jednomandatowych) możliwością tworzenia, zgodnie z obowiązującym prawem, okręgów o takiej samej liczbie mandatów różniących się liczbą mieszkańców aż trzykrotnie (Pierzgalski, Stępień 2017, s. 110–111; Flis, Stolicki 2015, s. 25–26). Obu zjawisk można ponadto uniknąć, odchodząc od podziału obszaru JST na okręgi wyborcze i wprowadzając system wyborczy zakładający rozdysponowanie wszystkich mandatów w jednym okręgu, który obejmuje swym obszarem całą jednostkę.

⁷ Mimo że podziału na okręgi dokonywano na wniosek, odpowiednio: wójta, zarządu powiatu lub marszałka województwa, właściwa rada nie była związana propozycją i mogła, w granicach prawa, ją modyfikować (M.P. 2012, poz. 354, zał., pkt 5).

Przeniesienie powyżej analizowanych kompetencji na komisarzy wyborczych nastąpi 1 stycznia 2019 r., więc już po najbliższych wyborach samorządowych (nowelizacja samorządowa, art. 19 pkt 1)). Komisarze wyborczy nie powinni mieć zatem wpływu na podział na okręgi wyborcze mający zastosowanie w najbliższych wyborach. Może do tego jednak dojść w sytuacji wyjątkowej, która może powstać ze względu na nałożenie na wszystkie rady gmin obowiązku dokonania ponownego podziału na okręgi wyborcze (nowelizacja samorządowa, art. 12 pkt 1), również w tych wypadkach, w których dotychczasowy podział na okręgi odpowiada wymogom ustawowym (M.P. 2018, poz. 204, zał. 1, pkt 3), co dotyczy zarówno gmin poniżej 20 tys. mieszkańców (gdzie utrzymany został podział na okręgi jednomandatowe), jak i tych miast na prawach powiatu, w których podziale nie funkcjonowały do tej pory okręgi 9- oraz 10-mandatowe. W wypadku niepodjęcia właściwej uchwały przez rady gmin dokona go właściwy terytorialnie komisarz wyborczy (nowelizacja samorządowa, art. 12 pkt 3). W związku z atmosferą konfliktu zbudowaną wokół nowelizacji samorządowej i ze względu na krótki czas na podjęcie działań (60 dni od wejścia w życie ustawy) należy spodziewać się przypadków, w których rady gmin – z powodu braku wiedzy o istniejącym obowiązku w sytuacji, gdy dotychczasowy podział spełnia wymogi znowelizowanej ustawy lub z powodu zbyt krótkiego czasu przewidzianego jej przepisami – nie wypełnią nałożonego na nie obowiązku.

Praktyka działań organów gmin oraz PKW i komisarzy wyborczych w pierwszych miesiącach po uchwaleniu nowelizacji samorządowej, związanych z dokonaniem podziału na okręgi wyborcze, ujawniła odmienny, w naszej opinii wcześniej niespodziewany, problem, wynikający z możliwych różnych interpretacji art. 12 ustawy. Jak pokazała praktyka, zawarte w nim zobowiązanie do dokonania podziału na okręgi było interpretowane zarówno jako dokonanie zupełnie nowego podziału, jak i wprowadzenie zmian w dotychczas obowiązującym. Jest to o tyle istotne, że w tym drugim wypadku zastosowanie mają pozostałe zapisy Kodeksu wyborczego, określające, w jakich sytuacjach może mieć miejsce zmiana struktury okręgów wyborczych, w szczególności art. 419 i art. 421. Z oczywistych względów problem interpretacji dotyczył miast na prawach powiatu, gmin do 20.000 mieszkańców i rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy, w których dotychczasowa struktura okręgów odpowiadała nowym wymogom ustawowym, czyli tych, w których nie funkcjonowały okręgi 9- ani 10-mandatowe oraz nie istniały inne przesłanki pozwalające na zmianę struktury okręgów wyborczych. W wytycznych i wyjaśnieniach dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze uchwalonych przez PKW w dniu 5 lutego br. (zatem niedługo po wejściu w życie art. 12 nowelizacji samorządowej) stwierdzono: „Jeżeli w gminach dotychczasowy podział na okręgi wyborcze spełnia wymogi Kodeksu wyborczego, rada gminy może podjąć uchwałę w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze określającą takie same granice okręgów wyborczych jak obowiązujące dotychczas” (M.P. 2018, poz. 204, s. 2). Uchwała PKW nie wskazywała zatem takiego obowiązku, pozostawiając do decyzji właściwych rad gmin, czy struktura okręgów ulegnie zmianie. W późniejszym terminie, 12 marca, PKW przekazała Komisarzom Wyborczym (wraz z prośbą o przekazanie wójtom,

burmistrzom i prezydentom miast) wyjaśnienia w sprawie podziału gmin na okręgi wyborcze, zgodnie z którymi „(...) Państwowa Komisja Wyborcza wyraża stanowisko, że w wypadku, gdy obowiązujący podział na okręgi wyborcze gminy jest zgodny z przepisami Kodeksu wyborczego, rada gminy nie może zmienić istniejącego podziału, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w powołanym powyżej art. 421 Kodeksu wyborczego. W takiej sytuacji rada gminy podejmuje nową uchwałę w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze, lecz określając takie same granice okręgów wyborczych jak obowiązujące dotychczas” (PKW 2018a, s. 1–2). Co więcej, wytyczne stanowiące załącznik do lutowej uchwały zostały opublikowane w dzienniku urzędowym (Monitor Polski), dzięki czemu dostęp do nich był praktycznie nieograniczony, natomiast wytyczne marcowe nie podlegały publikacji w żadnej formie.

Obserwacje poczynione przez autorów tego artykułu wskazują, że nie w każdym wypadku organy gminy dostosowały swoje działania do wytycznych przekazanych komisarzom wyborczym, a za ich pośrednictwem – również wójtom. Wpływ mógł mieć na to brak dyspozycji do przekazania wytycznych radom gmin (np. w osobach właściwych przewodniczących rad), przez co radni mogli nie mieć świadomości obowiązującej interpretacji. Obserwacje dotyczące podjęcia uchwały o podziale gminy na okręgi wyborcze w Łodzi ujawniły, że – przynajmniej w tym wypadku – informacja o nowych wytycznych PKW była przekazywana radnym dopiero w momencie ogłoszenia zamiaru zgłoszenia poprawek do projektu przedstawionego przez prezydenta miasta. Autorom nie są znane przypadki przedstawiania przez wójtów projektów podziału gmin na okręgi niezgodnych z marcowymi wytycznymi PKW, możliwe jest jednak wskazanie przynajmniej kilku przypadków, gdy rady gmin, w sposób nieuprawniony, uchwaliły podział odmienny od zaproponowanego. Problem ten dotyczy m.in. dzielnic miasta stołecznego Warszawy: Rembertowa, Ochoty i Pragi Południe⁸ oraz gminy miejskiej Konin. Listy tej nie należy traktować jako zamkniętej, gdyż właściwe badania są podejmowane niezależnie od niniejszego artykułu. Należy jednak zauważyć, że dokonanie podziału na okręgi niezgodnie z art. 419 i 421 Kodeksu wyborczego, tj. ich nieuzasadniona zmiana, może stanowić podstawę do podważania wyniku najbliższych wyborów do rad gmin (i rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy) tam, gdzie miało to miejsce.

6. Tymczasowe memorandum na wybory uzupełniające, przedterminowe i nowe

W ślad za zmianą przepisów Kodeksu wyborczego, w szczególności dotyczących stosowania określonych formuł wyborczych, ustawodawca zdecydował o odstąpieniu od przeprowadzania nowych, uzupełniających i przedterminowych wyborów organów JST z wyjątkiem tych wyborów, które zostały zarządzone

⁸ W wypadku Pragi Południe wystąpiła co prawda jedna z przesłanek określonych w art. 421 Kodeksu wyborczego, jednakże – w ocenie Państwowej Komisji Wyborczej – Rada Miasta Stołecznego Warszawy przekroczyła swoje kompetencje, zbyt modyfikując całość struktury okręgów wyborczych w tej dzielnicy (PKW 2018a, s. 2–4).

przed jej wejściem w życie (nowelizacja samorządowa, art. 16 ust. 1). Oznacza to brak możliwości obsadzenia zwolnionego mandatu w radach gmin niebędących miastami na prawach powiatu (co wymagałoby przeprowadzenia wyborów uzupełniających), wyborów wójta w razie wygaśnięcia jego mandatu (niezależnie od przyczyny) – w tym wypadku jego funkcję pełnić będzie osoba wskazana przez Prezesa Rady Ministrów (ustawa gminna, art. 28f). Nie mogą odbyć się również nowe wybory wynikające np. z zakończenia działalności rady gminy z mocy prawa w wyniku niekorzystnego dla niej wyniku referendum w sprawie odwołania wójta (Dz.U. z 2000 r. Nr 88, poz. 985, art. 67 ust. 3).

Odstąpienie od przeprowadzania wyborów nowych, przedterminowych i uzupełniających ma ograniczone znaczenie ze względu na już wcześniej funkcjonujące ograniczenia. Wyborów uzupełniających do rad nie przeprowadza się w terminie 6 miesięcy przed upływem ich kadencji (Kodeks wyborczy, art. 386 § 5), co obecnej sytuacji oznacza, że najpóźniejszym terminem głosowania jest 13 maja 2018 r. (ostatni dzień wolny przed wskazanym okresem). W wypadku wyborów całej rady wprowadzona zmiana nie ma praktycznego znaczenia, gdyż nie przeprowadza się ich w terminie 12 miesięcy przed upływem kadencji rad (w aktualnej kadencji oznacza to okres od 16 listopada 2017 r.) (Kodeks wyborczy, art. 377). Zmiana ta ma również ograniczone znaczenie dla przedterminowych wyborów wójta: podobnie jak w wypadku radnych gmin niebędących miastami na prawach powiatu, nie przeprowadza się ich w terminie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji, a w wypadku gdy okres ten wynosi od 6 do 12 miesięcy, właściwa rada może podjąć decyzję o nieprzeprowadzaniu danych wyborów (ustawa gminna, art. 28d. ust. 2). Przypomnieć należy, że nowelizacja samorządowa weszła w życie 14 dni od ogłoszenia (z wyjątkami, których część wspomniano), czyli 31 stycznia br. Nie zmienia to faktu, że już w okresie obowiązywania ustawy odbędą się wybory zarządzane przed jej wejściem w życie, co oznacza 61 wyborów uzupełniających w 63 okręgach (PKW 2018b, s. 19–20). Wprowadzone zmiany nie mają ponadto wpływu na możliwość przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organu JST, choć np. w wypadku referendum z inicjatywy mieszkańców wniosek nadal musi zostać złożony nie później niż 8 miesięcy przed upływem kadencji (co oznacza 16 marca) (Dz.U. z 2000 r. Nr 88, poz. 985, art. 5 ust. 2).

7. Wnioski

Poddana analizie nowelizacja ustroju samorządu terytorialnego w Polsce jest reformą dość szeroką. Obejmuje wszystkie trzy szczeble samorządu, od gmin po województwa. Jest też reformą dość głęboką, zwłaszcza w kwestiach wyborczych. Największe zmiany dotyczą biernego prawa wyborczego, formuły wyborczej i struktury okręgów.

Zdecydowanie najbardziej dyskutowanym społecznie i medialnie zapisem nowelizacji była kwestia dwukadencyjności organów wykonawczych. Jednak wobec rezygnacji przez projektodawców z najbardziej kontrowersyjnego punktu, mówiącego o liczeniu dopuszczalnych dwóch kadencji z uwzględnieniem już

realizowanych lub zrealizowanych, napięcie wokół tej sprawy ucichło. Autorzy wyrażają zrozumienie dla intencji tej zmiany, mającej doprowadzić do ukrócenia różnego rodzaju patologii, które narosły w samorządzie. Jednak wobec równie powszechnej tendencji do „namaszczenia” następców przez odchodzących ze stanowiska wójtów, burmistrzów i prezydentów miast nie wydaje się, aby zmiana ta przyniosła diametralną poprawę sytuacji.

Druga zmiana z zakresu biernego prawa wyborczego, czyli uniemożliwienie kandydatom na wójtów kandydowania do organów stanowiących JST innych niż rada gminy, w której dana osoba kandyduje na wójta, nie budziło już takich kontrowersji. Z jednej strony zmiana ta wydaje się korzystna z punktu widzenia wyborcy, który dzięki tym zmianom uzyska lepsze rozeznanie w planach kandydata i nie będzie problemu z tym, jaką społeczność dany kandydat zamierza reprezentować (dzięki zablokowaniu możliwości kandydowania w innej gminie). Z drugiej jednak strony, autorzy nie znajdują wystarczających argumentów, które by wyjaśniały, dlaczego wspomniani kandydaci na wójtów nie mogą kandydować do organów stanowiących powiatu czy województwa, na terenie których znajduje się gmina kandydata. Co ważniejsze, przyjęte rozwiązanie może generować dodatkowe koszty (choć w idealnych warunkach nie musi).

Na tym etapie trudna jest jednoznaczna ocena zmian w formule wyborczej. Zalety i wady formuł większościowych i proporcjonalnych są powszechnie znane, a ich wystąpienie w tym konkretnym przypadku zależeć będzie od zachowania wszystkich aktorów procesu wyborczego, nie tylko samych kandydatów i wyborców.

Bardzo daleko idąca zmiana dotycząca wyznaczania granic okręgów wyborczych nie powinna przynieść zbyt daleko idących różnic w praktyce. Zmieni się jedynie poziom, na którym znajduje się beneficjent. Dotychczas władze danej JST mogły ustalać granice okręgów w sposób dający im potencjalnie największą przewagę nad konkurentami. Od tej pory będzie to zależne od władz na szczeblu centralnym, z czego zyski czerpać będą ugrupowania będące zapleczem rządu. Oba rozwiązania nie stanowią wystarczającego zabezpieczenia przed wypaczeniami procesu wyborczego, takimi jak chociażby *gerrymandering* (manipulacje granicami okręgu wyborczego) czy *malapportionment* (manipulacje siłą głosu między okręgami wyborczymi).

W tym miejscu należy koniecznie zwrócić uwagę na sprzeczne interpretacje zapisów nowelizacji przez PKW, co może sugerować, że nowelizacja nie jest wystarczająco szczegółowa lub że jest niejasna nawet dla ekspertów, za jakich należy uważać członków PKW.

Pozostałe zmiany wydają się mieć mniejsze, a czasem wręcz śladowe znaczenie. Autorzy niniejszego artykułu rozumieją na przykład powody, dla których wyznaczenie terminu wyborów na 11 listopada 2018 roku nie byłoby najlepszym rozwiązaniem, są jednak zdania, że stały kalendarz wyborczy jest mimo wszystko ułatwieniem zarówno dla wyborców, jak i kandydatów. Zwłaszcza że pozostałe zmiany, czyli m.in. likwidacja głosowania dwudniowego i tymczasowe memorandum na wybory uzupełniające, przedterminowe, mają na celu uporządkowanie całego systemu.

Analizując całokształt zmian w systemie wyborczym, można odnieść wrażenie, że celem wprowadzonych zmian jest przesunięcie środka ciężkości w relacjach między samorządem terytorialnym a władzą centralną. Nie musi oznaczać to zamiaru wprowadzenia rozwiązań silnie scentralizowanych, znanych np. z systemu francuskiego, powoduje jednak zawężenie autonomii samorządu. Szczególnie wyraźnie uwidaczniają ten proces nowe rozwiązania dotyczące procedur wyznaczania okręgów wyborczych.

Trudno doszukać się w analizowanych zmianach możliwości wyraźnego zwiększenia wpływu obywateli na proces wyborczy. Można tu wskazać na ograniczenie podwójnego kandydowania, co wydaje się rozwiązaniem, które będzie bardziej *fair* w stosunku do wyborców, jednak nie zwiększy wpływu obywateli, a jedynie poprawi nieco ich sytuację. Pewne zmiany we wpływie obywateli na proces wyborczy może także przynieść zmiana formuły wyborczej. Ograniczenie zastosowania JOW-ów, w których „marnuje się” znacznie więcej głosów niż w formule proporcjonalnej, może przynieść pewne zyski, zwłaszcza dla wyborców głosujących na średnie i małe ugrupowania, które nie mają wystarczającego poparcia, aby przebić się w formule większościowej.

Bibliografia

- Antoszewski A., Herbut R. (red.), 2004, *Leksykon politologii*, Wrocław: Wrocławskie Wydawnictwo Naukowe Atla 2.
- Bartnicki S., 2017, Wybrane determinanty poparcia kandydatów podczas wyborów gminnego organu wykonawczego, „*Studia Wyborcze*”, nr 23, s. 107–133.
- Biskup B., 2017, *Opinia na temat skutków wejścia w życie projektowanych zmian w Poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Druk Sejmowy nr 2001) w części dotyczącej ustawy Kodeks wyborczy*. Warszawa, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk8.nsf/0/0885CAAA0F2AF265C12581E-F003D597D/%24File/i2532-17A.rtf> (dostęp: 5.05.2018).
- CBOS, 2015, *Jakiego systemu wyborczego oczekują Polscy? Komunikat z badań*, Warszawa: CBOS.
- CBOS, 2017, *Stosunek do poselskich propozycji zmian w kodeksie wyborczym*, Warszawa: CBOS.
- Cebula A., 2014, „3 = 1? O materialnej (nie)równości wyborów, do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu”, *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8, s. 58–68.
- Chmaj M., Skrzydło W., 2013, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Chrzanowski M., 2013, „Aktualne dylematy samorządowego prawa wyborczego – wybrane zagadnienia”, *Ekonomia i Zarządzanie*, t. 5, nr 3, s. 109–126.
- Dolnicki B., 2016, *Samorząd terytorialny*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Druk nr 2001, 2017, Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.
- Druk nr 1611, 2017, Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy.

- Flis J., 2008, „Wybory do sejmu i sejmiku na przykładzie Łapanowa”, w: M. Magoska (red.), *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Flis J., Stolicki D., 2015, „Skrzywione podziały. Na tropie gerrymanderingu w polskich gminach”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 4, s. 23–35.
- Galicki J., 2014, „Wybrane aspekty rywalizacji wyborczej w wyborach do organów samorządu terytorialnego”, *Studia Wyborcze*, nr 17, s. 123–144.
- GUS 2017, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2017 r.*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Grofman B., 2001, „A note of caution in interpreting the threshold of exclusion”, *Electoral Studies*, t. 20, nr 20, s. 299–303.
- Izdebski H., 2014, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kancelaria Sejmu, 2009, Biuro Komisji Sejmowych, Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (nr 4), Nr 2560/VI kad. 16.07.2009 r., Warszawa.
- M.P., 2012, Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, M.P. 2012, poz. 354.
- M.P., 2018, Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 lutego 2018 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, M.P. 2018, poz. 204.
- Nohlen D., 2004, *Prawo wyborcze i system partyjny: o teorii systemów wyborczych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 maja 2015 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r., Dz.U. z 2015 r., poz. 650.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r., Dz.U. z 2015 r., poz. 1731.
- Pierzgalski M., 2015, „Gerrymandering, czyli manipulowanie strukturą granic okręgów wyborczych”, *Studia Socjologiczne*, nr 3(218), s. 7–39.
- Pierzgalski M., 2012, *Metody ilościowe w badaniu systemów wyborczych na przykładach z państw Azji Wschodniej*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Pierzgalski M., Stępień P., 2017, „Nierówność wyborców w wyborach gminnych 2014”. *Studia Socjologiczne*, nr 1(224), s. 103–137.
- PKW, 2014, Informacja Państwowej Komisji Wyborczej o warunkach udziału obywateli polskich w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, http://pkw.gov.pl/pliki/1461157380_02104690e-a6d4b1d80c53ce45e6952fe.pdf (dostęp: 5.05.2018).
- PKW, 2018a, Odpowiedź na prośbę o przedstawienie stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej, ZPOW-521-23/18, Warszawa 2018 (korespondencja w posiadaniu autorów).

- PKW, 2018b, Terminarz wyborów i referendów w trakcie kadencji 2014–2018, http://pkw.gov.pl/pliki/1517832375_Terminarz_wyborow_w_trakcie_kadencji_-_2014-2018.pdf (dostęp: 13.02.2018).
- PKW, 2018c, Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Warszawie I, ZPOW-5244-12/18, Warszawa 2018.
- PKW, 2018d, Statystyka wygaśnień mandatów radnych oraz wójtów – stan na 28 lutego 2018 r., http://pkw.gov.pl/pliki/1521458160_02-2018-Delegatury_statystyka_wygaśnięcia.pdf (dostęp: 5.05.2018).
- Rae D., Hanby V., Loosemore J., 1971, „Thresholds of representation and thresholds of exclusion: An analytic note on electoral systems”, *Comparative Political Studies*, t. 3, nr 4, s. 479–488.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1989 r. o ustanowieniu Narodowego Święta Niepodległości, Dz.U. z 1989 r. Nr 6, poz. 34.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16 poz. 95.
- Wizualizacja wyborów samorządowych 2014 w 2014 r., <http://samorzad2014.pkw.gov.pl/>.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576.
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. z 1998 r. Nr 95, poz. 602.
- 985.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. z 2000 r. Nr 88, poz.
- Ustawa 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, Dz.U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.
- Ustawa z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym, Dz.U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 130.
- Wojtasik W., 2013, „Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce”, *Rocznik Nauk Społecznych*, t. 5(41), nr 1, s. 53–72.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, Dz.U. z 2011 r. Nr 149, poz. 889.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt P 5/14, Dz.U. z 2016 r., poz. 1232.