

Dominik Sieklucki

Praktyczne konsekwencje zmian samorządowego systemu wyborczego w Kodeksie wyborczym - uwagi i refleksje na tle wyborów 2014 roku

Polityka i Społeczeństwo nr 3 (13), 82-95

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Dominik Sieklucki*

**PRAKTYCZNE KONSEKWENCJE ZMIAN
SAMORZĄDOWEGO SYSTEMU WYBORCZEGO
W KODEKSIE WYBORCZYM – UWAGI I REFLEKSJE
NA TLE WYBORÓW 2014 ROKU**

**PRACTICAL CONSEQUENCES OF CHANGES IN LOCAL-
GOVERNMENT ELECTORAL SYSTEM IN ELECTORAL CODE –
NOTES AND REFLECTIONS AFTER THE 2014 ELECTION**

Abstract

The article contains the first notes and reflections upon the consequences of changes in the Polish electoral system implemented in the Electoral Code formulated following the 2014 local-government election. The author focuses on three types of changes. The first one covers only the reforms of the local-government electoral system (e.g. changes in electoral formula or electoral districts). The second includes reforms of electoral procedures applicable to all Polish elections (voting act and candidate registration). The last one touches upon the general purpose of electoral law codification, primarily the stabilization of the electoral system.

Key words: elections, electoral system, self – government

Uwagi wstępne

Przeprowadzenie analizy praktycznych konsekwencji zmian w samorządowym systemie wyborczym wprowadzonych przez *Kodeks wyborczy* [KW] uchwalony 5 stycznia 2011 roku (DzU 2011, nr 21, poz. 112) wymaga odniesienia się do trzech podstawowych kwestii. Po pierwsze, określenia, jakie nowe rozwiązania stosowane w wyborach samorządowych przyniosła kodyfikacja prawa wyborczego, wraz z zakładanymi celami i efektami przypisywanymi kolejnemu kodeksowi wprowadzonemu do polskiego porządku prawnego. Po drugie, wskaza-

* Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński, ul. Jabłonowskich 5, 31–114 Kraków, e-mail: dominik.sieklucki@uj.edu.pl

nia zasadniczych problemów metodologicznych związanych z realizacją tak zakreślonego problemu badawczego, a po trzecie, podjęcia próby, w oparciu o podjęte ustalenia oraz liczne dane związane z wyborami samorządowymi przeprowadzonymi 16 i 30 listopada 2014 r., oceny konsekwencji wprowadzonych zmian.

Nie wnikając ze względu na objętość artykułu w liczne spory związane z definiowaniem podstawowych pojęć z zakresu teorii systemów wyborczych (Bankowicz 2006: 139–140; Nohlen 2004: 53–54), przyjmuję najszersze rozumienie terminu system wyborczy, zgodnie z którym oznacza on „ogół norm i zasad określających tryb przygotowania i przeprowadzenia wyborów” (Michalak, Sokala 2010: 150), rozstrzygających przede wszystkim: które z opcji politycznych są na tyle społecznie istotne, że należy dopuścić je do udziału w wyborach, w jaki sposób wyborca ujawnia swoje preferencje, w jaki sposób zdobywa się informacje o kandydatach, jak oddane głosy transformowane są na mandaty oraz jak kontrolowany jest przebieg procesu wyborczego z punktu widzenia poprawności, legalności i uczciwości (Michalak, Sokala 2010: 150).

Należy również wyjaśnić, że w niniejszym artykule nie aspiruję do całościowej analizy samorządowego systemu wyborczego z uwagi na złożoność problematyki (Chmaj, Skrzydło 2011: 154–181), jak również nie odnoszę się do wcześniejszych zmian i ogólnego procesu jego ewolucji (Antoszewski 2012: 170–178; Piasecki 2012: 25–26, 78, 119–120, 164–166, 226–228, 303–304).

Kodeks wyborczy a zmiany w samorządowym systemie wyborczym

Kodeks wyborczy nie przyniósł znaczącej jakościowo reformy systemu wyborczego, co w dużej części było konsekwencją trybu prac nad tym dokumentem polegających na ujęciu w jednym akcie prawnym regulacji zawartych w pięciu poprzednio obowiązujących ordynacjach wyborczych – prezydenckiej z 27 września 1990 r. (DzU 1990, nr 67, poz. 398), do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 16 lipca 1998 r. (DzU 1998, nr 95, poz. 602), do Sejmu i Senatu z 12 kwietnia 2001 r. (DzU 2001, nr 46, poz. 499), o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (DzU 2002, nr 113, poz. 984) oraz do Parlamentu Europejskiego z 23 stycznia 2004 r. (DzU 2004, nr 25, poz. 219). Prac nie poprzedzono bowiem, jak słusznie zauważył Krzysztof Skotnicki, ani głębszą refleksją, ani rzetelną analizą obowiązujących regulacji (Skotnicki 2011: 33), sprowadzając je do skompilowania rozwiązań z poprzednich ordynacji.

Nie oznacza to jednak, że nie wprowadzono w KW szeregu zmian w systemie wyborczym. Zasadniczo polegały one jednak na zmodyfikowaniu lub uzupełnieniu obowiązujących procedur w odniesieniu do wszystkich bądź niektórych wybieralnych instytucji. Na potrzeby artykułu można je uporządkować w trzy główne grupy, posługując się kryterium zakresu regulacji.

Pierwszą grupę stanowią zmiany dotyczące wyłącznie wyborów samorządowych, tj. znajdujące zastosowanie tylko w elekcjach organów jednostek samorządu terytorialnego. Druga grupa obejmuje zmiany w polskim systemie wyborczym o charakterze ogólnym, odnoszące się do trybu wyboru wszystkich lub prawie wszystkich (czyli *de facto* kolegialnych) instytucji. Natomiast trzecią grupę należy wiązać z ogólnymi przesłankami prowadzącymi do skodyfikowania prawa wyborczego.

W ramach pierwszej grupy zmian, pomijając różne szczegółowe regulacje, należy wymienić trzy nowe rozwiązania wprowadzone przez *Kodeks wyborczy*. Po pierwsze, w odpowiedzi na postulaty wysuwane przez środowisko osób związanych z samorządem terytorialnym (Regulski 2011: 19) dokonano zmiany w obrębie zmiennych (parametrów) systemu wyborczego. Modyfikacja ta obejmowała dwa powiązane ze sobą elementy systemu wyborczego – z jednej strony rozszerzono stosowanie formuły większościowej na gminy niemające statusu miasta na prawach powiatu (według ordynacji z 1998 r. formuła ta była stosowana w gminach liczących do 40 tys. mieszkańców), a z drugiej oparto ją na jednomandatowych okręgach (zastępując dotychczasowy podział na okręgi wielomandatowe, w których wybierano od 1 do 5 radnych). Cele tej zmiany można oczywiście wiązać z ogólnymi zaletami formuły większościowej i okręgów jednomandatowych znanych nauce systemów wyborczych (Rzążewski, Słomczyński, Życzkowski 2014: 203), choć – jak sądzę – wiązały się one przede wszystkim ze wzmocnieniem mechanizmów reprezentacji (stymulowaniem silniejszych więzi reprezentant – wyborca i rozpoznawalnością reprezentantów) oraz zwiększeniem szans na zdobycie mandatów przez kandydatów niepartyjnych. Po drugie, w *Kodeksie wyborczym* zmieniono procedurę zarządzania wyborów samorządowych. Według art. 371 ust. 1 KW „wybory do rad zarządza się nie wcześniej niż na 4 miesiące i nie później niż na 3 miesiące przed upływem kadencji rad. Datę wyborów wyznacza się na ostatni dzień wolny od pracy poprzedzający upływ kadencji rad” (*Kodeks wyborczy*, DzU 2011, nr 21, poz. 112). Przepis ten zastąpił regulację zawartą w art. 25 ust. 1 ordynacji z 1998 r. stanowiącą, że „wybory do rad zarządza się nie później niż na 30 dni przed upływem kadencji rad. Datę wyborów wyznacza się na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 60 dni po upływie kadencji rad” (Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r.). Regulacje

wprowadzone do kodeksu rozwiązały trzy występujące uprzednio problemy. Pierwszy, o charakterze politycznym, polegał na tym, że Prezes Rady Ministrów dysponował pewnym zakresem swobody przy wyznaczaniu daty głosowania po rządami ordynacji z 1998 r., co wywoływało zarzuty o doborze terminu korzystniejszego dla partii politycznej, którą reprezentował. Problem ten uwidocznił się w 2006 r., kiedy to premier zarządził wybory na niedzielę 12 listopada, co ówczesna opozycja odebrała jako stworzenie możliwości prowadzenia nieoficjalnej kampanii wyborczej przez przedstawicieli koalicji rządzącej (PiS, LPR, Samoobrony) przy okazji obchodów Narodowego Święta Niepodległości (Sieklicki 2010: 110). Przepisy KW obligują premiera do wyznaczenia daty głosowania na konkretny dzień, który można stosunkowo łatwo ustalić. Drugi problem wiązał się ze stosunkowo krótkimi terminami dzielącymi wydanie rozporządzenia wyznaczającego datę wyborów i dzień głosowania w poprzedniej ordynacji. Zmiany wprowadzone przez *Kodeks wyborczy* tym samym likwidują element niepewności (czy zaskoczenia) związany z terminem wyborów, pozwalając wszystkim zainteresowanym z odpowiednim wyprzedzeniem przygotować się do kampanii wyborczej. W końcu, zmiana wprowadzona w kodeksie polegająca na wyznaczaniu daty wyborów przed upływem kadencji rozwiązała problem o charakterze ustrojowym wiążący się z występowaniem faktycznego dość długiego okresu bez normalnie działającego organu stanowiącego. Ponadto zmodyfikowano również rozmiary okręgów wyborczych w jednostkach, w których wybory przeprowadzono w oparciu o formułę proporcjonalną – maksymalna wielkość okręgu uległa zwiększeniu z 8 do 10 mandatów.

Druga grupa zmian ma charakter najbardziej obszerny, dotyczy bowiem wielu różnych elementów systemu wyborczego. Przedstawienie wszystkich przekracza zarówno możliwości, jak i wykracza poza tematykę artykułu. Z praktycznego punktu widzenia należy jednak wskazać, iż w *Kodeksie wyborczym* wprowadzono szereg zmian związanych z korzystaniem z czynnego i biernego prawa wyborczego. Do zmian o takim charakterze można zaliczyć m.in.: dwudniowe głosowanie, ujednoczenie godzin otwarcia lokali wyborczych, głosowanie za pośrednictwem pełnomocnika przez osoby niepełnosprawne, czy kwotę płci. Celami wprowadzonych rozwiązań było nie tylko zwiększenie zainteresowania wyborami (podniesienie frekwencji), ale również wzmocnienie mechanizmów reprezentacji. Do szczegółowych kwestii związanych z ww. rozwiązaniami odnoszę się w dalszej części artykułu.

Natomiast w ramach ostatniej grupy można wskazać na trzy zasadnicze przesłanki kodyfikacji prawa wyborczego. Po pierwsze, kodeks, zgodnie z ugruntowanym w naukach prawnych rozumieniem tego pojęcia, to względnie całościowe uregulowanie określonej dziedziny poprzez

umieszczenie przepisów w jednym akcie prawnym będącym ustawą zwykłą (Kalina-Prasznic, red. 2005: 265). Kodyfikacja tym samym miała ułatwić stosowanie prawa wyborczego. Po drugie, celem kodyfikacji było zabezpieczenie prawa wyborczego przed częstymi zmianami oraz instrumentalnym traktowaniem przez partie polityczne. Ujmując to inaczej, celem była stabilizacja prawa wyborczego (Banaszak 2014: 3–4). Po trzecie, kodyfikacja miała również prowadzić do realizacji celów – jeśli można je tak określić – operacyjnych, tzn. wiążących się z usprawnieniem procedur wyborczych, rozwiązaniem szeregu szczegółowych problemów czy przygotowaniem systemu wyborczego na różnorodne wyzwania i tendencje mogące wystąpić w przyszłości (Patrzalek, Skrzydło 1997: 11–12).

Problemy metodologiczne i badawcze

Przełożenie wskazanych powyżej ogólnie zmian na praktykę wyborczą napotyka jednak poważne wyzwania o charakterze metodologicznym. O ile bowiem można stosunkowo łatwo ocenić normatywny aspekt zmian (przykładowo wskazać, jak w praktyce zmieniła się struktura podziałów na okręgi wyborcze), o tyle odniesienie się do konsekwencji zmian w pewnych przypadkach jest zadaniem niezwykle trudnym do realizacji. W szczególności należy zwrócić uwagę na następujące cztery kwestie metodologiczne.

Po pierwsze, analiza efektów zmian w systemie wyborczym powinna być prowadzona z odpowiednim dystansem czasowym. Dopiero potwierdzenie zauważonych zjawisk w następnej elekcji (lub nawet elekcjach) pozwala na formułowanie ocen i uogólnień. Dlatego różne dane związane z wyborami samorządowymi 2014 r. należy oceniać z dużą ostrożnością, ponieważ nawet łatwo zauważalne efekty niekoniecznie dają się w prosty sposób wytłumaczyć.

Po drugie, w moim przekonaniu posługiwanie się zbiorczymi danymi dotyczącymi wyborów samorządowych na wzór elekcji organów ogólnokrajowych nie pozwala uchwycić procesów społeczno-politycznych na poziomie konkretnych społeczności lokalnych. Najpełniejszy obraz zachowań wyborczych można uzyskać, analizując procesy społeczno-polityczne zachodzące na poziomie społeczności lokalnych poziomu gminy, a jest to zadanie trudne nie tylko ze względu na liczbę gmin, ale także na konieczność uwzględnienia w takiej analizie specyfiki każdej jednostki.

Po trzecie, należy również zauważyć, że wybory samorządowe mają swoją specyfikę, powodującą, że obok partii politycznych o głosy ubiegają się w nich również kandydaci niezwiązani z partiami politycznymi oraz różne organizacje społeczne. Nie oznacza to jednak, że oficjalny

status komitetu wyborczego oddaje jego faktyczny charakter. O ile na poziomie wyborów do sejmików województw ich struktura jest względnie czytelna, a porównania do elekcji sejmowej w pewnym stopniu uzasadnione, to na poziomie powiatów i gmin występuje zjawisko zaobserwowane już w pierwszych wyborach samorządowych III RP i trafnie nazwane przez Jacka Raciborskiego kategorią list konspiracyjnych (Raciborski 1997: 118–119). Oznacza ona, że partie polityczne wystawiają swoich kandydatów pod szyldami komitetów wyborczych wyborców, tym samym utrudniając, a czasami wręcz uniemożliwiając ich prawidłową identyfikację. W niniejszym artykule komitety wyborcze określam zgodnie z ich oficjalnym statusem.

Po czwarte, należy również zauważyć, że niektóre z wyodrębnionych celów zmian w systemie wyborczym mogą być oceniane w zasadzie tylko na poziomie normatywnym. Dotyczy to chociażby uproszczenia procedur. Trudno również stwierdzić, czy dzięki *Kodeksowi wyborczemu* prawo wyborcze stało się prostsze do stosowania, wymagałoby to bowiem przeprowadzenia odpowiednich badań, a biorąc pod uwagę liczne trudności techniczne, jakie wystąpiły w wyborach 2014 r. (Rzeczkowski 2014: 18–20), na ich wyniki mogłyby wpłynąć różnorodne czynniki.

Uwzględniając powyższe zastrzeżenia, w niniejszym artykule koncentruję się na czterech obszarach problemowych pozwalających na dokonanie wstępnej oceny efektów zmian samorządowego prawa wyborczego w *Kodeksie wyborczym*: 1. Strukturze podziałów na okręgi wyborcze w gminach; 2. Danych o komitetach wyborczych w gminach oraz ich wynikach wyborczych; 3. Danych o frekwencji wyborczej; 4. Problemach związanych ze stabilizacją prawa wyborczego i stosowaniem przepisów KW.

Struktura podziałów na okręgi wyborcze

Ze względu na to, że zmiany wprowadzone w *Kodeksie wyborczym* dotyczyły jedynie gmin niebędących miastami na prawach powiatu, w poniższej analizie koncentruję się tylko na tych gminach. Podziały na okręgi wyborcze w gminach mających status powiatów grodzkich, a także w powiatach i województwach zmieniły się bowiem tylko z uwagi na zmiany w strukturze zamieszkiwania ludności i nie były związane ze zmianami w systemie wyborczym. Zmiany dotyczące formuły wyborczej oraz struktury podziałów na okręgi wyborcze wprowadzone w KW pozwalają na sformułowanie następujących spostrzeżeń.

Po pierwsze, zmiany wprowadzone w kodeksie spowodowały, że formuła większościowa została zastosowana w 2014 r. w gminach, które

w 2010 r. liczyły co najmniej 20 tys. mieszkańców i nie były miastami na prawach powiatu. W wyborach przeprowadzonych 21 listopada 2010 r. liczba takich gmin wynosiła 262 (Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2010 r., rozdz. 3 pkt 1), a wybierano w nich 5568 radnych. W wyborach z 16 listopada 2014 r. we wszystkich gminach, jak wspominałem, stosowano formułę większościową.

Po drugie, w elekcji z 2014 r. na skutek wprowadzonych zmian znacząco wzrósł odsetek okręgów jednomandatowych. Jak wynika z tabeli 1 w wyborach 2010 r. liczba okręgów jednomandatowych wynosiła 13 393, a w wyborach 2014 r. ich liczba wzrosła do 37 842 (Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 23 listopada 2014... rozdz. II pkt 1). Oznacza to, że zmiana wprowadzona w KW dotyczyła 24 449 okręgów.

Tabela 1. Podział na okręgi wyborcze w gminach w wyborach z 21 listopada 2010 r.

Typ okręgu wyborczego	Liczba okręgów	Udział w %
1-mandatowe	13 393	66%
2-mandatowe	3 931	20%
3-mandatowe	1 689	8%
4-mandatowe	872	4%
5-mandatowe	494	2%

Źródło: *Wybory samorządowe 21 listopada 2010 r.*, cz. 1. *Wybory do rad*, Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa 2012, s. 12.

Po trzecie, należy również zauważyć, że na skutek występowania w poprzedniej ordynacji okręgów jednomandatowych w części gmin należy poszukiwać zasadniczych zmian w gminach, w których faktycznie zmieniła się struktura podziałów na okręgi wyborcze.

Komitety wyborcze i wyniki wyborów

Jak wynika z danych PKW, liczba komitetów wyborczych, w tym liczba komitetów wyborczych wyborców w elekcjach 2010 i 2014 r. utrzymała się na zbliżonym poziomie. Wydaje się, że wzrost liczby komitetów wyborczych w gminach niebędących miastami na prawach powiatu w 2014 r. w największym stopniu był spowodowany opisanymi wyżej zmianami w zakresie parametrów systemu wyborczego, szczególnie że łączna liczba komitetów w obu elekcjach utrzymała się na podobnym poziomie.

Tabela 2. Dane o komitetach wyborczych w wyborach 2010 i 2014 r.

	Wybory 21 listopada 2010 r.	Wybory 16 listopada 2014 r.
Łączna liczba komitetów wyborczych	12 511	12 582
Liczba komitetów wyborczych wyborców w gminach do 20 tys. mieszkańców	10 370	-
Liczba komitetów wyborczych wyborców w gminach niebędących miastami na prawach powiatu	-	10 658

Źródło: Wybory samorządowe 2010, PKW; Wybory samorządowe 2014, PKW

Stwierdzenie ewentualnych zmian spowodowanych modyfikacją wielkości okręgów wyborczych wymagałoby analizy struktury rywalizacji politycznej w ponad 260 gminach, a to z uwagi na konieczność zaznajomienia się ze specyfiką życia politycznego danej społeczności, co wydaje się zadaniem przekraczającym ramy artykułu. Można jednak na przykładzie wybranych gmin sformułować pewne spostrzeżenia.

Tabela 3. Porównanie wyniku wyborów w 2010 i 2014 r. w wybranych gminach

	Wybory z 21 listopada 2010 r.		Wybory z 16 listopada 2014 r.	
	komitety wyborcze	liczba mandatów	komitety wyborcze	liczba mandatów
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Krzeszowice (woj. małopolskie)	3 komitety wyborcze partii politycznych, 2 komitety wyborcze wyborców	12 9	2 komitety wyborcze partii politycznych, 3 komitety wyborcze wyborców	5 15
Myszków (woj. śląskie)*	3 komitety wyborcze wyborców, 6 komitetów wyborczy wyborców	6 15	4 komitety wyborcze partii politycznych, 2 komitety wyborcze wyborców	15 6
Piastów (woj. mazowieckie)	3 komitety wyborcze partii politycznych, 3 komitety wyborcze wyborców	9 12	2 komitety wyborcze partii politycznych, 3 komitety wyborcze wyborców	7 14

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Skawina (woj. małopolskie)	2 komitety wyborcze partii politycznych,	10	1 komitet wyborczy partii politycznej,	10
	3 komitety wyborcze wyborców	11	5 komitetów wyborczych wyborców	11
Wołomin (woj. mazowieckie)	3 komitety wyborcze partii politycznych,	10	1 komitet wyborczy partii politycznej,	14
	3 komitety wyborcze wyborców	11	4 komitety wyborcze wyborców	7
Zabierzów (woj. małopolskie)	1 komitet wyborczy partii politycznej,	4	1 komitet wyborczy partii politycznej,	1
	4 komitety wyborcze wyborców	17	7 komitetów wyborczych wyborców	20

* W 2010 roku w Myszkowie startowała koalicja lewicy zgłoszona jako komitet wyborczy wyborców, która zdobyła 7 mandatów.

Źródło: Wybory samorządowe 2010, PKW; Obwieszczenie Komisarza Wyborczego w Katowicach z dnia 22 listopada 2014 r. o wynikach wyborów do rad na terenie województwa śląskiego, s. 25, <http://katowice.pkw.gov.pl/> (01.12.2014); Obwieszczenie Komisarza Wyborczego w Krakowie z dnia 22 listopada 2014 r. o wynikach wyborów do rad na terenie województwa małopolskiego s. 24–25, 32, 35, <http://krakow.pkw.gov.pl/aktualnosci/wybory-samorzadowe-2014.html> (01.12.2014); Obwieszczenie Komisarza Wyborczego w Warszawie z dnia 22 listopada 2014 r. o wynikach wyborów do rad na terenie województwa mazowieckiego, s. 63, 67, <http://warszawa.pkw.gov.pl/wybory-samorzadowe/obwieszczenie-komisarza-wyborczego-w-warszawie-o-wynikach-wyborow-na-obszarze-województwa-mazowieckiego.html> (01.12.2014).

Oczywiście, wyniki wyborów z kilku gmin nie pozwalają na daleko idące uogólnienia, ale pozwalają zauważyć, że w wyborach 2014 raczej powtarzały się tendencje sprzed czterech lat. W zasadzie we wszystkich gminach poza Krzeszowicami struktura rywalizacji wyglądała bardzo podobnie. Wyjątkiem może wydawać się Myszków, ale jeśli uwzględnimy, że w 2010 r. swoich kandydatów wystawiła tam lewica pod szyldem komitetu wyborczego wyborców, zdobywając siedem mandatów, to jednak mieści się w ramach powyższej tendencji.

Frekwencja wyborcza

Na poziomie ogólnych danych statystycznych w wyborach 2014 r. frekwencja w wyborach samorządowych nieznacznie wzrosła do 47,4% (Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 23 listopada 2014... rozdz. I, pkt 5) w porównaniu do wyborów 2010 r., w których wynosiła 47,32% (Wybory samorządowe 2010 r., PKW). W praktyce jednak w wyborach 2014 r. głosowało (oddawało karty do głosowania) 72 753 osób mniej niż w 2010 r., a wzrost frekwencji wynika oczywiście ze zmiany proporcji między liczbą uprawnionych a głosujących. W 2014 r. spadła bowiem w porównaniu do poprzedniej elekcji samorządowej – o 175 646 – liczba osób uprawnionych do głosowania. Tym samym dokładne określenie poziomu uczestnictwa w wyborach samorządowych wymagałoby wnikliwych badań zachowań wyborczych, ale ich przeprowadzenie napotyka poważne trudności praktyczne, ponieważ PKW w krótkim okresie powyborczym nie udostępniła wszystkich danych statystycznych, których agregacja i analiza zapewne zajmie trochę czasu.

Tabela 4. Zmiany frekwencji wyborczej na poziomie województw między wyborami 2010 i 2014 r.

Województwo	Frekwencja w 2010 r. w %	Frekwencja w 2014 r. w %	Zmiana 2010–2014 w %
Dolnośląskie	45,22	44,75	- 0,47
Kujawsko-pomorskie	45,03	44,82	- 0,21
Lubelskie	49,95	49,90	- 0,05
Lubuskie	46,04	46,82	+0,78
Łódzkie	46,53	48,10	+1,57
Małopolskie	48,58	48,51	- 0,07
Mazowieckie	50,96	51,15	+0,19
Opolskie	40,99	42,18	+1,19
Podkarpackie	50,75	50,72	- 0,03
Podlaskie	47,93	48,07	+0,14
Pomorskie	46,73	45,70	- 1,03
Śląskie	42,94	43,38	+0,44
Świętokrzyskie	53,59	53,29	- 0,30
Warmińsko-mazurskie	47,55	47,05	- 0,50
Wielkopolskie	47,10	46,99	- 0,11
Zachodniopomorskie	46,01	44,16	- 1,85

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW – Wybory samorządowe 2010 r.; Obwieszczenia komisarzy wyborczych o wynikach wyborów na terenie województw w 2014 r.

Jak można zauważyć, frekwencja w wyborach 2014 r. utrzymała się na zbliżonym poziomie do elekcji z 2010 r. Przedstawione w tabeli 4 dane procentowe oznaczają bowiem, że zmiany frekwencji w poszczególnych województwach obejmowały grupy maksymalnie kilku tysięcy osób.

Perspektywy zmian samorządowego systemu wyborczego po wyborach 2014 r.

Warto w tym miejscu zauważyć, że wybory samorządowe 2014 r. można traktować również jako praktyczną podstawę do formułowania propozycji zmian w samorządowym prawie wyborczym. Niewątpliwie korekty wymagają przepisy *Kodeksu wyborczego* dotyczące możliwości przeprowadzenia dwudniowego głosowania. Instytucja ta, wprowadzona w pierwotnym brzmieniu KW (w art. 4 ust. 2), zmierzająca do zwiększenia frekwencji wyborczej w wyborach wszystkich wybieralnych organów, została częściowo uznana za niekonstytucyjną wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r.). Głosowanie dwudniowe mogłoby być przeprowadzone w wyborach samorządowych i wyborach do Parlamentu Europejskiego, w praktyce jednak nie pozwalają na to inne przepisy KW – art. 371 ust. 1 stanowi bowiem, że „wybory do rad zarządza się nie wcześniej niż na 4 miesiące i nie później niż na 3 miesiące przed upływem kadencji rad. Datę wyborów wyznacza się na ostatni dzień wolny od pracy poprzedzający upływ kadencji rad”. Oznacza to, że bez zmiany tego przepisu nie jest możliwe przeprowadzenie głosowania w ciągu dwóch dni.

Ponadto w stosunku do wyborów samorządowych nadal zgłaszane są różnorodne pomysły i propozycje, a niektóre z nich próbowano bezskutecznie wprowadzić do KW w Sejmie VII kadencji. Jest więc prawdopodobne, że przed kolejnymi wyborami propozycje te będą ponawiane. Szczególnie warte zauważania – w kontekście wyborów 2014 r. – wydają się cztery propozycje.

Pierwsza z nich dotyczy ograniczenia liczby kadencji, przez które można pełnić funkcje wójtów, burmistrzów i prezydentów miast do maksymalnie dwóch. Kwestia ta powraca regularnie w trakcie dyskusji nad samorządowym systemem wyborczym i znalazła swój wyraz m.in. w projekcie nowelizacji KW z dnia 9 listopada 2013 r. (Sejm RP VII kadencja, Druk nr 1015).

Druga, również zgłoszona w postaci zmiany przepisów kodeksu, zmierzała do wprowadzenia w samorządzie szczebla powiatu i województwa jednoosobowego organu wykonawczego na wzór samorządu

gminnego. Projekt ustawy z dnia 15 stycznia 2013 r. został jednak odrzucony w pierwszym czytaniu (Sejm RP, VII kadencja, Druk nr 1438).

Trzecia odnosiła się wprawdzie do przeprowadzonych w maju 2014 r. wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego (Sejm RP, VII kadencja, Druk nr 2110), ale na tle tendencji występujących w systemach wyborczych państw współczesnych zapewne będzie powracać w dyskusjach nad systemem wyborczym, szczególnie że pojawiała się już wcześniej w enuncjacjach programowych partii politycznych (Waszak, Zbieranek 2010: 9–10). Dotyczy ona obniżenia granicy czynnego prawa wyborczego do poziomu szesnastu lat, co zapewne wpłynęłoby na wzrost frekwencji wyborczej.

Czwarta z kolei zmierza do oparcia polskiego systemu wyborczego na okręgach jednomandatowych i znajduje swój wyraz m.in. w działalności założonego przez nieżyjącego Jerzego Przystawę Ruchu Obywatelskiego na Rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych (www.jow.pl). Realizacja propozycji Ruchu w praktyce prowadziłyby do wyeliminowania formuły proporcjonalnej z elekcji samorządowych.

Podsumowanie

Podsumowując prowadzone powyżej rozważania, należy zwrócić uwagę na trzy kwestie. Po pierwsze, przedstawione zagadnienia nie pozwalają na sformułowanie tezy, iż wprowadzone przed wyborami 2014 r. zmiany w samorządowym systemie wyborczym przyniosły widoczne efekty. Jak wspominałem, ich ocena będzie możliwa dopiero po przeprowadzeniu co najmniej trzech kolejnych elekcji w oparciu o identyczne rozwiązania. Niewątpliwie jednak musiałyby się one wiązać ze zwiększającą się frekwencją i odpartyjnieniem samorządu gminnego (ilościowo uchwytym wzrostem liczby kandydatów i radnych niepartyjnych), choć oczywiście, bezsporne wytłumaczenie podłoża takich zjawisk będzie niezwykle trudne.

Po drugie, można również wyrazić wątpliwość, czy faktycznie rozwiązania zawarte obecnie w *Kodeksie wyborczym* utrzymają się przez tak długi okres. Wynika to m.in. z liczby i charakteru zgłaszanych propozycji.

Po trzecie, należy również zauważyć, że zmiany wprowadzone w KW w odniesieniu do wyborów samorządowych mają selektywny charakter i osiągnięcie zakładanych efektów stanie się możliwe dopiero po całościowym przemyśleniu samorządowych procedur wyborczych. Jaki bowiem jest pożytek z okręgów jednomandatowych bez zmian procedur rejestracji kandydatów skutecznie zniechęcających obywateli do wystawiania kandydatur (Sieklucki 2013: 22–26)? Podobne uwagi moż-

na odnieść do procedur rejestracji kandydatur na urzędy wykonawcze gmin. Ponadto wprowadzanie rozwiązań mających na celu rozwiązywanie problemów powinno zostać poprzedzone gruntowną refleksją nad ich przyczynami, czego niekiedy brakuje w procesach legislacyjnych.

Bibliografia

- Antoszewski A., 2012, *System polityczny RP*, Warszawa.
- Banaszak B., 2014, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa.
- Bankowicz M., 2006, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków.
- Chmaj M., Skrzydło W., 2011, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- Kalina-Prasznik K. (red.), 2005, *Encyklopedia prawa*, Warszawa.
- Komorowski zapowiada prezydencki projekt nowelizacji *Kodeksu wyborczego*, http://m.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,117915,17080189,Komorowski_zapowiada_prezydencki_projekt_nowelizacji.html (04.12.2014)
- Michalak B., Sokala A., 2010, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa.
- Nohlen D., 2004, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa.
- Obwieszczenia komisarzy wyborczych o wynikach wyborów na terenie województw w 2014 r. <http://pkw.gov.pl/aktualnosci/strona,2.html> (01.12.2014).
- Obwieszczenie Komisarza Wyborczego w Katowicach z dnia 22 listopada 2014 r. o wynikach wyborów do rad na terenie województwa śląskiego, s. 25, <http://katowice.pkw.gov.pl/> (01.12.2014).
- Obwieszczenie Komisarza Wyborczego w Krakowie z dnia 22 listopada 2014 r. o wynikach wyborów do rad na terenie województwa małopolskiego, s. 24–25, 32, 35, <http://krakow.pkw.gov.pl/aktualnosci/wybory-samorzadowe-2014.html> (01.12.2014).
- Obwieszczenie Komisarza Wyborczego w Warszawie z dnia 22 listopada 2014 r. o wynikach wyborów do rad na terenie województwa mazowieckiego, s. 63, 67, <http://warszawa.pkw.gov.pl/wybory-samorzadowe/obwieszczenie-komisarza-wyborczego-w-warszawie-o-wynikach-wyborow-na-obszarze-wojewodztwa-mazowieckiego.html> (01.12.2014).
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2010 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad przeprowadzonych na terenie kraju 21 listopada 2010 r., DzU 2010, nr 222, poz. 1454.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 23 listopada 2014 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r., DzU 2014, poz. 1642.
- Patrzalek A., Skrzydło W., 1997, *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” nr 2(19).
- Piasecki A.K., 2012, *Wybory w Polsce 1989–2011*, Kraków.
- PiS proponuje zmiany w Kodeksie Wyborczym, TVN24, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/pis-proponuje-zmiany-w-przepisach-dot-wyborow,495292.html> (04.12.2014).
- Raciborski J., 1997, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989–1995*, Warszawa.

- Regulski J., 2011, „*W interesie nas wszystkich samorząd należy poprawiać*”. *Samorząd gminny w Polsce – bariery rozwoju* [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Kielce.
- Ruch Obywatelski na Rzecz Jednomandatowych Okręgów wyborczych, www.jow.pl (04.12.2014).
- Rzązewski K., Słomczyński W., Życzkowski K., 2014, *Każdy głos się liczy. Wędrówka przez krainę wyborów*, Warszawa.
- Rzeczkowski G., 2014, *Horror i error*, „Polityka” nr 48(2986).
- Sejm RP, VII kadencja, Druk nr 1015, Warszawa, 9 listopada 2012.
- Sejm RP, VII kadencja, Druk nr 1438, Warszawa, 15 stycznia 2013.
- Sejm RP, VII kadencja, Druk nr 2110, Warszawa, 11 grudnia 2013.
- Sieklucki D., 2010, *Kłopoty (polityczne) to nasza specjalność. Wybory samorządowe w Małopolsce* [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław.
- Sieklucki D., 2013, *System wyborczy do organów samorządu terytorialnego a partycypacja obywateli w polityce lokalnej* [w:] *Praktyczny wymiar demokracji lokalnej. Podmioty, instrumenty i wdrażanie polityk publicznych*, red. A. Kołomycew, B. Kortarba, Rzeszów.
- Skotnicki K., 2011, *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym* [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*, DzU 2011, nr 21, poz. 112.
- Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 1990, nr 67, poz. 398.
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, DzU 1998, nr 95, poz. 602.
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU 2001, nr 46, poz. 499.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, DzU 2002, nr 113, poz. 984.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. *Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego*, DzU 2004, nr 25, poz. 219.
- Waszak M., Zbieranek J., 2010, *Propozycja obniżenia wieku czynnego prawa wyborczego do 16 lat. Wybrane zagadnienia*, Warszawa.
- Wybory samorządowe 2010 r., PKW, <http://wybory2010.pkw.gov.pl> (01.12.2014).
- Wybory samorządowe 2014 r., PKW, <http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/> (01.12.2014).
- Wybory samorządowe 21 listopada 2010 r. cz. 1. Wybory do rad, 2012, Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, DzU 2011, nr 149, poz. 889.