

*Marcin Jastrzębski*

## UWAGI O PRAWNYCH UWARUNKOWANIACH POZYCJI PARTII POLITYCZNYCH W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH W III RZECZYPOSPOLITEJ

Partie polityczne są uznawane za jeden z głównych elementów państwa demokratycznego. Często w nauce politologii używa się nawet w odniesieniu do demokratycznych systemów politycznych pojęcia „rządów partii”<sup>1</sup>. To dzięki ich wielości i różnorodności można realizować zasadę pluralizmu politycznego. Ugrupowania polityczne są również „pośrednikiem” pomiędzy państwem a obywatelami, artykułują interesy określonych grup społecznych i w momencie dojścia do władzy te interesy starają się realizować. To wreszcie dzięki partiom politycznym możliwa jest tak pożądana w państwach demokratycznych alternacja władzy odbywająca się dzięki kolejnym wyborom. Z powyższych rozważań wynika, iż partie polityczne są bardzo mocno związane ze współczesnym państwem demokratycznym.

Jednocześnie coraz silniej, szczególnie od drugiej połowy XX w., dostrzegamy tendencjami są tezy wielu przedstawicieli nauk politycznych mówiące o „upartyjnieniu” państwa, o jego zawłaszczeniu przez ugrupowania polityczne<sup>2</sup>, a także o monopolizacji rynku politycznego przez partie – czego najdalej idącą egzemplifikacją jest teoria tzw. partii kartelu.<sup>3</sup> R. Katz i P. Mair – twórcy tej teorii – stwierdzili, iż nastąpiła kolonizacja biurokracji państwowej przez partie polityczne, które stały się w dużej części agendami państwowymi. Główną przyczyną zaistnienia tego procesu jest chęć przetrwania organizacyjnego tychże partii. Ugrupowania, które dokonały „zawłaszczenia” państwa (są to przede wszystkim partie reprezentowane

<sup>1</sup> Zob. R. Herbut, *Koncepcja „rządów partii” (party government)*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997, s. 124–135.

<sup>2</sup> Zob. R. Herbut, *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*, Wrocław 2002, s. 98–100; W. Sokół, *Klasyfikacja partii politycznych*, [w:] red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, Lublin 2003, s. 31–32; R. Wiszniowski, *Typy partii politycznych*, [w:] red. W. Jednaka, *Wstęp do teorii partii i systemów partyjnych*, Wrocław 2000, s. 24–27.

<sup>3</sup> Zob. R. S. Katz, P. Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party*, „Party Politics”, 1995, vol. 1, s. 5–28.

w parlamencie), chcą jednocześnie uniemożliwić bądź znacznie ograniczyć możliwość uczestnictwa w kolonizacji państwa nowym partiom politycznym (czy tym bardziej innymi organizacjom).

W procesie kontrolowania rynku politycznego partie kartelu korzystają z szeregu instrumentów znacznie ograniczających możliwość wejścia do przetargów politycznych nowym ugrupowaniom. Jedną z ważniejszych przeszkód dla organizacji nowych wydaje się odpowiednie ukształtowanie przez partie kartelu (parlamentarne) prawa wyborczego.

Zazwyczaj teorię partii kartelu stosuje się do opisanego systemu politycznego na poziomie parlamentarno-gabinetowym. Wydaje się, iż można tę konstrukcję zastosować także do poziomu samorządu terytorialnego. Ordynacje wyborcze kształtujące zasady wyłaniania organów samorządu terytorialnego tworzone są przez parlament, a więc przez partie parlamentarne, które wydają się zainteresowane nie tylko „kartelizacją” na poziomie organów centralnych czy państwowej administracji terenowej, ale również kolonizacją sfery samorządu terytorialnego.

Wydaje się, iż te ogólne rozważania dotyczące systemów demokratycznych mają przynajmniej częściowo zastosowanie do sytuacji istniejącej w polskim samorządzie terytorialnym. Wiele elementów polskiego prawa wyborczego na szczeblu samorządów terytorialnych służy ograniczeniu lokalnych rynków politycznych. Realizuje się to poprzez przepisy umożliwiające wyeliminowanie lub znaczne ograniczenie możliwości udziału w walce wyborczej tworzonych *ad hoc* komitetów wyborczych, małych partii politycznych oraz innych organizacji społecznych i sprowadzenie alternatywy w wyborach samorządowych do przedstawicieli ugrupowań o zasięgu ogólnokrajowym zazwyczaj reprezentowanych w Sejmie.

W Polsce mamy do czynienia z ciągłą ewolucją modelu samorządu terytorialnego i w związku z tym zmieniają się również przepisy prawa wyborczego do organów samorządowych.

W latach 1990–1998 obowiązywała ordynacja wyborcza do rad gmin z 8 marca 1990 r.<sup>4</sup> Następnie w związku z uchwaleniem nowej konstytucji z kwietnia 1997 r. oraz z reformą samorządu terytorialnego (wprowadzenie, obok gmin, samorządu powiatowego i wojewódzkiego) 16 lipca 1998 r. parlament uchwalił nową ordynację wyborczą do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw obowiązującą ze zmianami do dnia dzisiejszego.<sup>5</sup> Ostatnim z aktów prawnych regulujących kwestię wyborów do organów samorządowych jest ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.<sup>6</sup>

Najważniejszymi zagadnieniami, które w procesie swojej ewolucji mogą ograniczać rolę grup wyborców, organizacji lokalnych, stowarzyszeń czy małych partii politycznych w wyborach samorządowych na rzecz ugrupowań dużych, ogólnokrajowych, są następujące regulacje:

<sup>4</sup> Tekst pierwotny: Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 96; tekst jednolity: Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387.

<sup>5</sup> Dz. U. z 1998 r. Nr 95, poz. 602 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984 ze zm. w Dz. U. z 2002 r. Nr 127, poz. 1089.

- 1) Postanowienia dotyczące podmiotów uprawnionych i procedury rejestrowania kandydatów oraz list wyborczych.
- 2) Sposób rozdziału mandatów w wyborach do organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego.
- 3) Wprowadzenie klauzul zaporowych.
- 4) Możliwość zmiany samorządowej ordynacji wyborczej bezpośrednio przed wyborami.

### 1.

Zgodnie z ordynacją wyborczą z 1990 r. zgłoszenie kandydata na radnego w okręgach jednomandatowych (wybory większościowe – gminy do 40 000 mieszkańców) powinno być poparte podpisem co najmniej 15 wyborców zamieszkałych w danym okręgu wyborczym (art. 40 ust. 1 i 41 ust. 1). Z kolei listy kandydatów w okręgach wielomandatowych (wybory proporcjonalne – gminy powyżej 40 000 mieszkańców) musiały uzyskać 150 takich podpisów (art. 47 ust. 1 i 48 ust. 1). Zgłoszenia kandydatów i listy kandydatów trzeba było rejestrować odrębnie dla każdego okręgu wyborczego najpóźniej w 30. dniu przed dniem wyborów.<sup>7</sup>

Ordynacja wyborcza z początku lat 90. przyznawała uprawnienie do zgłaszania list kandydatów wyborcom z danej gminy, nie wspominając o partiach politycznych i innych organizacjach. Ewentualnie kandydat na radnego mógł wносить o oznaczenie swojej kandydatury w rejestrze kandydatów nazwą lub skrótem nazwy partii bądź ugrupowania politycznego, komitetu obywatelskiego albo innej popierającej go organizacji (art. 40 ust. 4). Jednak do 1998 r. nie było różnic w sposobie rejestracji kandydatów na radnych dla wyborców i organizacji społecznych czy politycznych. Jednocześnie w doktrynie podkreśla się, iż mimo że ówczesny sposób zgłaszania kandydatów nie był bezpośrednio skierowany przeciwko ugrupowaniom społecznym i politycznym, to jednak zapewniał „szerokie możliwości do spontanicznego i bezpośredniego wysuwania kandydatów przez nieformalne grupy wyborców. Wyborcy nie byli skrepowani istniejącymi strukturami społeczno-politycznymi, w działaniach prowadzących do wysunięcia i zarejestrowania swoich kandydatów. W ówczesnej sytuacji panującego w społeczeństwie przesylenia zbiorowymi i politycznymi formami życia społecznego miało to duże znaczenie psychologiczno-polityczne, prowadziło bowiem do daleko idącego utożsamiania się obywateli z kandydatami na radnych; wyrabiało w społeczeństwie przekonanie, iż wybory te są rzeczywiście wyborami wolnymi. Przebieg wyborów samorządowych z 1990 r. ukazał, iż znaczna część kandydatów, a później radnych nie była związana z żadnymi stronnictwami politycznymi i została zgłoszona, a następnie wybrana bez ich udziału. Już wybory przeprowadzone w 1994 r. wykazały znacznie większy udział w nich partii politycznych.”<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Szerzej o sposobie zgłaszania kandydatur w wyborach samorządowych zob. np. J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994, s. 330–331.

<sup>8</sup> J. Mordwiłło, *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990–2000*, [w:] red. F. Rymarz, *10 lat demokratycznego prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa 2000, s. 164–165.

Nowa ordynacja samorządowa z 1998 r. kompleksowo reguluje sposób rejestracji kandydatów w wyborach do nowych trzech poziomów samorządu: gmin, powiatów i samorządu wojewódzkiego.

Aktualnie prawo do zgłaszania kandydatów w wyborach samorządowych mają tylko komitety wyborcze (art. 95 ust. 1, art. 140 ust. 1, art. 165 ust. 1 nowej ustawy wyborczej). Komitety takie tworzone są przez partie polityczne i ich koalicje, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz przez wyborców (art. 64a). Komitety wyborcze zarejestrowanych partii politycznych i koalicji partyjnych organizacji społecznych kierują do Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: PKW) zawiadomienie o stworzeniu komitetu wyborczego. Podobne zawiadomienia formułują organizacje społeczne, jednak jeżeli chcą zgłaszać kandydatów w więcej niż jednym województwie, muszą zawiadomić o tym fakcie PKW (czego nie wymaga się już od ugrupowań politycznych).<sup>9</sup> Jednocześnie komitety wyborcze wyborców tworzy co najmniej pięciu obywateli po zebraniu co najmniej 20 podpisów obywateli mających prawo wybierania (art. 64f ust. 1 i 4). Jeżeli taki komitet chce zgłaszać kandydatów w więcej niż jednym województwie, musi zebrać co najmniej 1000 podpisów wyborców i zawiadomić o tym PKW (art. 64f ust. 5).

Jak widać, nowe samorządowe prawo wyborcze już na etapie tworzenia komitetów wyborczych preferuje partie polityczne, których zgłoszenie wystawienia kandydatów o zasięgu ponadwojewódzkim nie dotyczy, w przeciwieństwie do innych organizacji społecznych. Jednocześnie najbardziej restrykcyjnie traktuje się tutaj komitety wyborcze powstałe *ad hoc*, żądając od nich zebrania ponad 1000 podpisów.

Wymóg zebrania odpowiedniej liczby podpisów dla zarejestrowania list kandydatów w okręgach wyborczych jest taki sam dla wszystkich komitetów wyborczych. Jednocześnie liczba potrzebnych podpisów nie jest duża i wynosi od 25 (w gminie do 20 000 mieszkańców, gdzie przeprowadza się wybory większościowe) poprzez 150 (w gminie powyżej 20 000 mieszkańców, gdzie przeprowadza się wybory proporcjonalne), 200 (powiat) do 300 podpisów (województwo).<sup>10</sup>

Podsumowując ewolucję sposobu zgłaszania kandydatów w wyborach samorządowych, należy stwierdzić, iż nowe przepisy dają większe uprawnienia organizacjom, a w szczególności partiom politycznym. „W wyborach do rad gmin wyraźnie wzmocniono zorganizowane formy zgłaszania kandydatów. Prawo zgłaszania kandydatów na radnych przysługuje: partiom politycznym, stowarzyszeniom oraz organizacjom społecznym i wyborcom, którzy w ordynacji wymienieni są w trzeciej kolejności. Podniesiono wymaganą liczbę wyborców uprawnionych do zgłoszenia listy kandydatów.”<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Por. art. 64c ust. 4 i 64d ust. 4 z art. 64e ust. 3 i 4 ordynacji samorządowej z 1998 r.

<sup>10</sup> Por. art. 100 ust. 1 i 2; art. 140 ust. 1 i 2 oraz art. 165 ust. 1 i 2 ordynacji samorządowej z 1998 r. Szczegółowe omówienie tworzenia komitetów wyborczych i rejestracji kandydatów zob. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002, s. 173–177, 182, 184.

<sup>11</sup> J. Mordwiłło, op. cit., s. 185.

## 2.

Od początku prac nad ordynacją samorządową z 1990 r. jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii było określenie systemu wyborczego, na podstawie którego będzie dokonywany rozdział mandatów radnych.<sup>12</sup> Ostatecznie w gminach do 40 000 mieszkańców przyjęto system większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych. W gminach większych mandaty rozdzielano w systemie proporcjonalnym w wielomandatowych okręgach wyborczych (art. 8 ordynacji z 1990 r.). Takie rozwiązanie stało się możliwe dzięki kompromisowi poszczególnych ugrupowań proponujących różne granice pomiędzy systemem większościowym a proporcjonalnym. Postulaty poszczególnych grup parlamentarnych wahały się od propozycji systemu większościowego we wszystkich gminach, poprzez cezurę od 20 000 do 200 000 mieszkańców, aż po system całkowicie proporcjonalny<sup>13</sup>. Ustalenie granicy na poziomie 40 000 mieszkańców było na pewno wynikiem konsensusu, jednak w kontekście wyżej wymienionych propozycji wydaje się, iż przewagę uzyskali tu zwolennicy proporcjonalnego systemu wyborczego. Proporcjonalność wyborów samorządowych sprzyjała na pewno organizacjom i ugrupowaniom politycznym.

Jak słusznie zauważył J. Mordwiłło, regulacja systemu wyborczego do samorządu terytorialnego narodziła się na arenie konfliktu interesów różnych ugrupowań politycznych, których reprezentanci „zdawali bardziej się identyfikować z interesem swoich nowo powstałych partii niż z interesem OKP (Obywatelski Klub Parlamentarny – przyp. M. J.) jako całości. Zarówno więc część posłów wywodzących się z OKP, jak i wywodzących się z partii dawnego obozu rządowego (w tym PZPR) opowiadała się za przyjęciem ordynacji proporcjonalnej z pięcioprocentowym progiem wyborczym. Działający jeszcze w tamtym czasie, stosunkowo jednolity ruch społeczny »Solidarność« oraz powiązane z nim Komitety Obywatelskie opowiadały się raczej za systemem większościowym, licząc na zdyskontowanie społecznego poparcia.”<sup>14</sup>

Według ustawy wyborczej z 1990 r. radnym w gminie do 40 000 mieszkańców zostawał kandydat, który otrzymał najwięcej ważnie oddanych głosów (art. 89). Jeżeli dwóch lub więcej kandydatów otrzymało równą liczbę głosów, o tym, który z nich otrzyma mandat, rozstrzygało losowanie.

Z kolei w gminach większych, powyżej 40 000 mieszkańców, rozdziału mandatów dokonywano zmodyfikowanym systemem Sainte-Leaguë. Polega on na tym, iż liczby głosów ważnych, oddanych na poszczególne listy, dzieli się kolejno przez 1,4; 3; 5; 7... i dalej przez ciąg kolejnych liczb nieparzystych, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile jest mandatów w okręgu wyborczym do podziału. Każdej liście kandydatów przyznaje się tyle mandatów radnych, ile spośród ustalonego w powyższy sposób

<sup>12</sup> Zob. ibidem, s. 156–157.

<sup>13</sup> Zob. ibidem, s. 157.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 157–158.

szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno najwyższych. W wypadku równości ostatnich ilorazów uprawniających do rozdziału mandatów, o pierwszeństwie decyduje losowanie (art. 97). Mandaty przypadające na daną listę otrzymują kandydaci z tej listy, którzy uzyskali kolejno największą liczbę głosów. W wypadku równości decyduje kolejność umieszczenia na liście, chyba że kolejność na liście była ustalona w porządku alfabetycznym. W takim wypadku o pierwszeństwie rozstrzyga losowanie (art. 98).

O ile system większości względnej daje duże szanse na zdobycie mandatu radnego nawet pojedynczym kandydatom, popartym przez organizacje lokalne czy wyborców z okręgu, to system proporcjonalny wymaga istnienia wyższych form zorganizowania i zazwyczaj wysunięcia większej liczby kandydatów na listach, aby głosy oddane na kilku kandydatów po zsumowaniu i podzieleniu przez kolejne liczby nieparzyste dawały jak największe ilorazy zapewniające uzyskanie mandatów radnych. Co prawda powszechnie uważa się, iż system Sainte-Leaguë stosunkowo nieznacznie deformuje wyniki wyborów i preferuje przy rozdziale mandatów ugrupowania małe, to jednak rozważania te dotyczą klasycznego systemu Sainte-Leaguë, gdzie pierwszym dzielnikiem jest cyfra 1, czy w jeszcze większym stopniu systemu zmodyfikowanego, gdzie pierwszym dzielnikiem są liczby mniejsze od jedności (np. 0,7). Natomiast użycie jako pierwszego dzielnika liczby 1,4 w zasadzie doprowadza do preferowania ugrupowań o średnim czy nawet dużym poparciu.<sup>15</sup>

Ordynacja z 1998 r. dokonała zasadniczych zmian w systemie ustalania wyników wyborów samorządowych. Po pierwsze zmniejszono liczbę gmin, w których wybory przeprowadzano na podstawie systemu większościowego. Dokonano tego zmniejszając granicę liczby mieszkańców gmin, w których dokonuje się wyborów większościowych z 40 000 do 20 000 mieszkańców (art. 87 ordynacji z 1998 r.). W wyborach do rad gmin powyżej 20 000 mieszkańców, rad powiatów i do sejmików wojewódzkich wprowadzono system proporcjonalny o zasadach ogólnych podobnych do stosowanych w poprzedniej ordynacji w wyborach do rad gmin powyżej 40 000 mieszkańców. Co ciekawe, zmniejszenie liczby mieszkańców gmin, w których dokonuje się wyborów większościowych, do 15 000 proponowane było już w projekcie ordynacji samorządowej z 1994 r. Ta zmiana stała się jedną z przyczyn weta prezydenckiego do tejże ustawy. Prezydent uważał, iż wybory większościowe w gminach są regułą, natomiast wybory proporcjonalne to od nich wyjątek. Obniżenie granicy pomiędzy powyższymi systemami wyborczymi z 40 000 do 15 000 powodowałoby znaczący wzrost liczby rad wybieranych w systemie proporcjonalnym w okręgach wielomandatowych. „Zdaniem Prezydenta tak daleko idąca zmiana zasad prawa wyborczego do rad gmin nie znajdowała uzasadnienia w przepisach ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego. Prezydent w uzasadnieniu swojego

<sup>15</sup> Zob. A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1997, s. 119 i 125; B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 187; M. Chmaj, W. Skrzydło, op. cit., s. 61–62.

weta, w zakresie omawianej powyżej sprawy, powoływał się na protesty płynące ze środowisk samorządowych, które wyrażały obawy, iż szersza proporcjonalność wyborów prowadzić będzie do upartyjnienia samorządów lokalnych i zwiększenia ich dyspozycyjności wobec struktur partyjnych. Protestujący wyrazili nadto obawy, iż odtworzenie w radach gmin proporcjonalnego układu partyjnego podporządkuje je organom władzy państwowej, co osłabiłoby ustrojową ideę samorządności.”<sup>16</sup>

Wydaje się, iż obiekcje, które wyraził prezydent co do rozszerzania w wyborach samorządowych zasady proporcjonalności jako promującej „upartyjnienie” organów samorządu terytorialnego, pozostają aktualne również współcześnie w odniesieniu do tylko nieznacznie wyższej (dwudziestotysięcznej) granicy okręgów proporcjonalnych.

Zasadniczą zmianą, jaką niosła za sobą ordynacja z 1998 r., było wprowadzenie zamiast systemu Sainte-Leaguë systemu d’Hondta w wyborach do rad gmin ponad 20 000 mieszkańców (art. 123 ust. 1 pkt 1 ordynacji z 1998 r.), rad powiatów (art. 151 ust. 1 pkt 1) i sejmików wojewódzkich (art. 178 ust. 1 pkt 1). Mechanizm działania obu systemów jest identyczny, z tym że w systemie d’Hondta dzielniki nieparzyste zastępuje się kolejnymi liczbami naturalnymi (1, 2, 3, 4... itp.). Ta prosta zmiana liczb, przez które dzieli się wyniki poszczególnych list kandydatów, powoduje dalekosiężne skutki. Otóż w zgodnej opinii naukowców system d’Hondta sprzyja przy rozdziale mandatów ugrupowaniom o dużym poparciu.<sup>17</sup> Co więcej, w latach 1998–2002 system rozdziału mandatów na zasadach proporcjonalnych był dwukrotnie zmieniany. W kwietniu 2001 r. przywrócono system Sainte-Leaguë, a w lipcu 2002 r. ponownie zastosowano system d’Hondta (zob. rozważania w punkcie 4).

Wydaje się, iż częsta zmiana systemu rozdziału mandatów w wyborach proporcjonalnych jest najbardziej widocznym przykładem tworzenia prawa wyborczego z myślą o przysporzeniu korzyści partiom parlamentarnym. Można zgodzić się z twierdzeniem M. Chmaja i W. Skrzydło, którzy odnośnie zmiany systemu Sainte-Leaguë na system d’Hondta w wyborach skonstatowali, iż „można domniemywać, że przyjęcie takiej metody podziału mandatów było, w zamierzeniu twórców ordynacji, elementem utrwalenia władzy w terenie przez najsilniejsze ugrupowania parlamentarne”.<sup>18</sup>

Bardzo ważną kwestią przy rozpatrywaniu nowego sposobu rozdzielania mandatów radnych jest fakt znacznego zmniejszenia się okręgów wyborczych w gminach oraz stworzenia małych okręgów w powiatach i na szczeblu wojewódzkim. Otóż im mniejszy okręg wyborczy (już mniej mandatów do rozdzielania) w systemie proporcjonalnym, tym ugrupowania mniejsze (czy tym bardziej pojedynczy kandydaci) mają słabsze szanse uczestniczenia w rozdziale mandatów. Jest to szczególnie widoczne przy zastosowaniu metody podziału mandatów według d’Hondta. Można

<sup>16</sup> J. Mordwiłło, op. cit., s. 174.

<sup>17</sup> Zob. A. Żukowski, op. cit., s. 118–119, 124–125; B. Banaszak, A. Preisner, op. cit., s. 187; M. Chmaj, W. Skrzydło, op. cit., s. 60–61.

<sup>18</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, op. cit., s. 179.

stwierdzić, iż metoda ta „była zawsze tym bardziej kontrowersyjna, im mniej mandatów pozostało do podziału.”<sup>19</sup> Oznacza to, że im mniejszy okręg wyborczy, tym większa deformacja wyników wyborów na rzecz list kandydatów o dużym poparciu.

Według ordynacji z 1990 r. w gminach gdzie przeprowadzano wybory w systemie proporcjonalnym, wybierano od 5 do 10 radnych (art. 12 ust. 2). Oryginalny tekst ustawy wyborczej z 1998 r. zachowywał taką rozpiętość mandatów. Jednak nowela kwietniowa z 2001 r. zwiększała ilość mandatów w gminnych okręgach wyborczych do 8–12 radnych. Ostatecznie nowela lutowa z 2002 r. zmniejszyła tę liczbę do 5–8 mandatów (art. 90 ust. 2 ordynacji z 1998 r.; zob. także rozważania w punkcie 4).

W powiatowych okręgach wyborczych wybierano w 1998 r. od 3 do 10 radnych (art. 135). Następnie liczbę tą zwiększono do 5–10 mandatów. Należy jednak mieć na uwadze, iż w wyborach powiatowych ugrupowania duże „chronione” były klauzulą zaporową (patrz punkt następny).

W wyborach do sejmików wojewódzkich w okręgach wybiera się od 1998 r. stałą liczbę od 5 do 15 radnych (art. 164 ust. 1). Tu także istnieje jednak klauzula zaporowa.

Takie ukształtowanie liczby mandatów możliwych do zdobycia w okręgach samorządowych jednoznacznie wzmacnia ugrupowania duże.<sup>20</sup>

### 3.

Ważnym uregulowaniem, które wzmacnia znacząco ugrupowania o dużym poparciu wyborczym, jest wprowadzenie w 1998 r. klauzul zaporowych. Otóż w miastach na prawach powiatu (art. 88 ust. 2), powiatach (art. 134 ust. 2) i województwach (art. 164 ust. 2) w podziale mandatów uczestniczą listy kandydatów tych komitetów wyborczych, na których listy oddano w skali miasta na prawach powiatu co najmniej 5% ważnie oddanych głosów.

Wprowadzenie progów wyborczych ma służyć przede wszystkim zapobieganiu rozdrobnienia organów kolegialnych, czyli zmniejszeniu liczby ugrupowań, które posiadają w tychże organach swoich przedstawicieli. O ile przy wyborach parlamentarnych wprowadzenie klauzul zaporowych wydaje się często zasadne, to w wyborach samorządowych, w których startują często pojedynczy kandydaci czy organizacje lokalne o małym poparciu, wydaje się ono wielce dyskusyjne. Szczególnie, iż 5-procentową wysokość klauzuli zaporowej „skopiowano” z wyborów sejmowych, gdzie tenże próg jest jednym z wyższych w Europie.<sup>21</sup>

### 4.

Kolejną kwestią, która wydaje się tworzyć pewne przywileje prawne dla partii parlamentarnych, a w szczególności dla partii rządzących, jest zagadnienie momentu uchwalania nowych norm wyborczego prawa samorządowego. O ile potrzeba uchwa-

<sup>19</sup> A. Żukowski, op. cit., s. 124–125; zob. także M. Chmaj, W. Skrzydło, op. cit., s. 63.

<sup>20</sup> Zob. J. Mordwiłło, op. cit., s. 186–187.

<sup>21</sup> Zob. M. Chmaj, W. Skrzydło, op. cit., s. 67–68.



lenia nowej ordynacji wyborczej w 1998 r. wydaje się zasadna (nowa konstytucja i nowe szczeble samorządu), to jednak warto się zastanowić nad niektórymi szczegółowymi rozwiązaniami. Jakie było *ratio legis* wprowadzenia systemu d'Hondta i stosunkowo małych okręgów wyborczych, które to uregulowania wspierają przy rozdziale mandatów ugrupowania o dużym poparciu?

Wydaje się, iż na pewno w jakiejś mierze na wybranie takiego unormowania wpłynęły wysokie w tamtym czasie notowania partii rządzących: Akcji Wyborczej Solidarność (dalej: AWS) i Unii Wolności (dalej: UW). Koniunkturalizm tychże zmian legislacyjnych staje się szczególnie widoczny w kwietniu 2001 r., kiedy to te same partie polityczne wraz z innymi ugrupowaniami parlamentarnymi, poza Sojuszem Lewicy Demokratycznej (dalej: SLD), zmieniły ordynację samorządową powracając do systemu Sainte-Leaguë i zwiększając liczbę mandatów w okręgach w wyborach do rad gmin.<sup>22</sup>

Można domniemywać, iż na zmianę sposobu rozdziału mandatów w wyborach samorządowych mogły wpłynąć niskie w tamtym czasie notowania w sondażach wszystkich ugrupowań parlamentarnych poza SLD. Tym bardziej, że wspomniana nowelizacja ordynacji samorządowej zbiegła się w czasie z uchwaleniem nowej ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, która również zwiększała okręgi wyborcze i wprowadzała system Sainte-Leaguë zamiast systemu d'Hondta w wyborach do izby niższej parlamentu. Sposób wprowadzenia tejże ordynacji spotkał się z bardzo szeroką krytyką. Podstawowymi zarzutami wobec nowego prawa wyborczego były: uchwalenie nowego prawa na 5 miesięcy przed wyborami i koniunkturalizm spowodowany wynikami sondaży przedwyborczych.<sup>23</sup>

Kolejnymi nowelizacjami samorządowej ordynacji wyborczej, które zmniejszały ilość mandatów możliwych do zdobycia w okręgach wyborczych do rad gmin oraz przywracały system d'Hondta, były ustawy z 15 lutego 2002 r. i z 26 lipca 2002 r.<sup>24</sup> Te zmiany ordynacji wyborczej zostały przeprowadzone na 8 i na 3 miesiące przed wyborami samorządowymi głosami koalicji rządzącej SLD-UP-PSL mającej w tamtym czasie stosunkowo wysokie poparcie wyborcze. Przy tych nowelizacjach również trudno uniknąć podejrzeń o koniunkturalizm wobec ugrupowań większości parlamentarnej.

Wydaje się, że bardzo racjonalną propozycją, pozwalającą uniknąć oskarżeń o dostosowywanie prawa wyborczego do aktualnych wyników sondaży, była propozycja prezydenta Rzeczypospolitej.<sup>25</sup> Dotyczyła ona ordynacji wyborczej do parlamentu i zakładała wprowadzenie unormowania zakazującego zmian ordynacji wyborczej w ciągu roku przed terminem kolejnych wyborów. Wydaje się, iż taka cezura

<sup>22</sup> Zob. art. 8 pkt 4 i 5 ustawy o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, z dnia 11 kwietnia 2001 r. Dz. U. Nr 45, poz. 497.

<sup>23</sup> Zob. szerzej M. Chmaj, W. Skrzydło, dz. cyt., s. 82–83.

<sup>24</sup> Zob. art. 4 pkt 24 i 33 nowelizacji lutowej, Dz. U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220 oraz art. 1 pkt 23, 25 i 29 nowelizacji lipcowej.

<sup>25</sup> Wyrażona w wystąpieniu telewizyjnym prezydenta RP z 30 kwietnia 2001 r.

czasowa byłaby konieczna również na poziomie wyborów samorządowych. Niestety, do dzisiaj nie wprowadzono takiego unormowania zarówno na szczeblu elekcji parlamentarnych, jak i samorządowych.

Wspomniane wyżej regulacje są podstawą „uprzywilejowanej” pozycji partii politycznych w wyborach samorządowych. Oprócz tych zagadnień na pewno duży wpływ na status ugrupowań partyjnych mają uregulowania dotyczące finansowania komitetów wyborczych, zasad prowadzenia kampanii wyborczych, uzupełnienie składu organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego czy bezpośrednio wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Tezę o stopniowym „upartyjnianiu” instytucji samorządowych potwierdzają wyniki kolejnych wyborów.

W 1990 r. partie polityczne i ich koalicje zdobyły 17,3% głosów i podobną liczbę mandatów, organizacje ruchu obywatelsko-solidarnościowego otrzymały 48,6%, a organizację grup wyborców 24,7%. Natomiast resztę głosów otrzymali kandydaci niezależni.<sup>26</sup> W 1994 r. wyniki były podobne, jednak stałą tendencją okazał się wzrost znaczenia partii politycznych.<sup>27</sup> W 1998 r. wybory przeprowadzono po raz pierwszy według nowej ordynacji wyborczej. O ile na poziomie gmin dominacja partii politycznych nie ujawniła się, gdyż partie parlamentarne zdobyły około połowy mandatów, to w wyborach powiatowych i do samorządu województwa (ograniczonych 5-procentową klauzulą zaporową) ugrupowania reprezentowane w parlamencie zdobyły odpowiednio około 75 i 80% mandatów.<sup>28</sup> Powyższa tendencja została utrzymana w wyborach samorządowych z 2002 r.<sup>29</sup>

Oczywiście wzrostu znaczenia ugrupowań politycznych nie należy upatrywać li tylko w zasadach instytucjonalno-prawnych wyrażonych w ordynacjach wyborczych. Wpływ na pozycje partii mają z pewnością również przemiany społeczne, ekonomiczne, polityczne czy ustrojowe. Jest to skutek wykrystalizowania się i przynajmniej częściowego okrzepnięcia systemu partyjnego.

Jednak porównując te dane można stwierdzić, iż zawłaszczenie instytucji samorządowych występuje przede wszystkim na szczeblu powiatu i województwa, a jest o wiele mniejsze w gminach (szczególnie tych poniżej 20 000 mieszkańców). Jest to również twierdzenie zgodne z opiniami niektórych publicystów i radnych.<sup>30</sup> Niebagatelną rolę w istnieniu różnic wyników wyborczych partii parlamentarnych pełni kwestia innych systemów wyborczych na poszczególnych szczeblach samorządu, jak również istnienie 5-procentowego progu wyborczego.

Nie ulega wątpliwości, iż jakiegokolwiek instytucjonalne ograniczanie udziału partii politycznych w wyborach samorządowych byłoby w praktyce niemożliwe, jak

<sup>26</sup> Wyniki wyborów za: J. Mordwiłło, op. cit., s. 170.

<sup>27</sup> Zob. ibidem, s. 179.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 187.

<sup>29</sup> Zob. <http://wybory2002.pkw.gov.pl/>.

<sup>30</sup> Zob. J. Paradowska, M. Janicki, M. Urbanek, *Raport: Mała nomenklatura*, „Polityka”, 2002, nr 43 (2373), z dnia 26 października, s. 6.

również niecelowe. Partie polityczne są również instytucjami społecznymi, wyrazicielami zasady pluralizmu politycznego. Ich udział we władzach samorządowych jest potrzebny i konieczny. Jednak wydaje się, iż tworzenie przez partie parlamentarne zasad wyborczych często faworyzujących te ugrupowania i uniemożliwiających innym organizacjom czy samodzielnym kandydatom wybór do instytucji samorządowych jest sprzeczne z ideą samorządności, zakładającą szeroki udział społeczności lokalnych.

Upartyjnienie samorządu może być jedną z przyczyn niskiego zainteresowania wyborców udziałem w elekcjach samorządowych. W literaturze wskazywana jest czasami teza, iż partie polityczne dokonały pewnego zawłaszczenia organizacji lokalnych, stowarzyszeń, wykorzystując je do własnych celów. Tendencja ta nasiliła się szczególnie po ostatniej reformie samorządowej.<sup>31</sup> Zawłaszczenie przez partie wielu organizacji lokalnych, jak i ich dominacja w wyborach samorządowych może być jedną ze znaczących przeszkód w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. W pełni wyraża się to stwierdzeniem, iż „przyjęcie przez ordynację wyborczą do rad samorządu terytorialnego mechanizmów upartyjniających wybory skutkowało upolitycznieniem kampanii wyborczej oraz ogromnym upartyjnieniem składów tych organów przedstawicielskich. Konsekwencje tego zjawiska i procesu, dostrzegalne w funkcjonowaniu rad po wyborach, mogą być niebezpieczne i dalekosiężne dla realizacji konstytucyjnej zasady realizacji samorządności wspólnot obywateli w demokratycznym państwie.”<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Zob. J. T. Hryniewicz, *Przekształcenia instytucji regionalnych*, [w:] red. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec, *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa 2001, s. 104–105.

<sup>32</sup> J. Mordwiłło, op. cit., s. 187.