

ZMIANY PRZEPISÓW PRAWA WYBORCZEGO W ZWIĄZKU Z WYBORAMI DO ORGANÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2006 R.

WYBORY SAMORZĄDOWE W POLSCE odbywają się na podstawie przepisów dwóch ustaw. W zakresie wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego jest to ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jednolity: Dz.U. 2003 r. Nr 159, poz. 1547 z późn. zm.). Z kolei wybory organów wykonawczych gmin odbywają się w oparciu o przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.)¹.

Wybory, które odbyły się w listopadzie 2006 r. były trzecimi z kolei wyborami do rad i sejmików oraz drugimi wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przeprowadzonymi na podstawie tych przepisów. Nie oznacza to wcale, że odbywały się one według identycznych reguł jak w przeszłości. O skali zmian świadczyć może chociażby ilość nowelizacji jakim poddane były obydwie akty. Od momentu swojego uchwalenia były one bowiem zmieniane w sumie już 25 razy (co daje średnio ponad trzy zmiany na rok), z czego ordynacja samorządowa 21 razy, a ustawa o wyborze wójta 4. Zmiany te miały różny zasięg i rangę. Oprócz modyfikacji o charakterze technicznym i ujednolicającym mieliśmy również do czynienia ze zmianami o znaczeniu politycznym. Do takich kategorii zaliczyć należy przede wszystkim wprowadzenie w 2002 r. instytucji bezpośrednich wyborów organów wykonawczych w gminie oraz gruntowna nowelizacja ordynacji samorządowej w zakresie finansowania kampanii wyborczej, która wprowadziła w tej materii wiele analogicznych

¹ W dalszej części artykułu w odniesieniu do tych ustaw będą stosowane następujące skróty: „ordynacja samorządowa” na oznaczenie ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, oraz „ustawa o wyborze wójta” w przypadku ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

rozwiązań jak w przypadku zasad finansowania wyborów prezydenckich, a przede wszystkim parlamentarnych². W rezultacie kolejne wybory samorządowe przeprowadzone na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego odbywały się już wg poważnie zmienionych zasad.

PRAWA WYBORCZE

W 2004 r. nastąpiła dość istotna zmiana przepisów dotycząca czynnego i biernego prawa wyborczego, co w sposób bezpośredni związane było z koniecznością implementacji postanowień dyrektywy Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. określającej szczegółowe zasady korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii zamieszkałych w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 102, poz. 1055) dokonała stosownej nowelizacji właściwych przepisów rozdziału drugiego ordynacji samorządowej. W myśl nowych regulacji prawo głosowania i kandydowania w wyborach do rad gmin oraz wybierania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast uzyskali również pełnoletni obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi pod warunkiem, że stale zamieszkują na obszarze działania danej gminy. Projekt tej nowelizacji już na wstępnym etapie legislacji spotkał się z dość silnym sprzeciwem części środowisk politycznych. W ostateczności zdecydowano się na swego rodzaju kompromis polityczny w tej kwestii. Realizację tego uprawnienia przez obywateli państw UE uzależniono bowiem od wymogu umieszczenia takiej osoby w stałym rejestrze wyborców dla danej gminy najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem głosowania. Intencją tego zapisu miało być „urealnienie” stawianego przez ustawę wymogu w postaci stałego zamieszkiwania tej osoby w danej gminie. Dla uniknięcia zarzutu złamania zasady równości prawa obowiązek domicylu został również rozciągnięty na obywateli polskich. Jedynym odstępstwem od tej zasady było ukończenie 18 lat w okresie poprzedzającym dzień głosowania lub w tym dniu.

Znowelizowane przepisy zostały przez Rzecznika Praw Obywatelskich, w piśmie z dnia 10 marca 2005 r. do Trybunału Konstytucyjnego, uznane za niezgodne z konstytucją w zakresie w jakim pozbawiają prawa wybierania (czynnego prawa wyborczego) oraz prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) obywateli

² Zob. ustawa z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 127, poz. 1089).

polskich oraz obywateli UE wpisanych do prowadzonego w gminie stałego rejestru wyborców w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów. Rzecznik przepisom tym zarzucił naruszenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez: nieuzasadnione ograniczenie w korzystaniu przez obywateli z przysługujących im konstytucyjnie wolności i praw (w tym przypadku wyborczych), które zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji mogą być w demokratycznym państwie prawa ograniczone jedynie względami bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej lub wolności i praw innych osób, ograniczenie zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ograniczenie zasady wolności wyboru miejsca zamieszkania (art. 52 ust. 1 Konstytucji) oraz wkroczenia przez ustawodawcę w materię już uregulowaną w Konstytucji (art. 62 ust. 1 i art. 169 ust. 2 Konstytucji)³.

Trybunał Konstytucyjny po rozpatrzeniu wniosku podzielił w pełni zarzuty sformułowane przez Rzecznika (z wyjątkiem naruszenia zasady wolności miejsca zamieszkania) i uznał, że znowelizowane przepisy ordynacji samorządowej uzależniające możliwość korzystania z praw wyborczych od wymogu wpisania do stałego rejestru wyborców w gminie najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów różnicuje mieszkańców będących członkami tej samej wspólnoty samorządowej oraz prowadzi do pozbawienia osób niewpisanych do rejestru ich konstytucyjnego prawa wybierania (i praw pochodnych), co prowadzi w konsekwencji do istotnego naruszenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Regulacja ta wykracza również poza konstytucyjnie przewidziane przesłanki wyłączenia z kręgu podmiotów prawa wybierania (ukończenie 18 lat najpóźniej w dniu głosowania, pozbawienie praw publicznych lub wyborczych oraz ubezwłasnowolnienie prawomocnym orzeczeniem sądowym) oraz pozostaje w kolizji z art. 19 ust. Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który jest przeciw (w związku z decyzją o przystąpieniu Polski do UE) integralnym elementem wiążących Polskę umów międzynarodowych⁴. W ten sposób zaskarżone przepisy ordynacji samorządowej w zakresie w jakim pozbawiały praw wyborczych obywateli polskich i obywateli UE niebędących obywatelami Polski utraciły swoją moc.

Omawiana nowelizacja wprowadziła również pozytywne i od dawna podnoszone zmiany w zakresie ograniczenia korzystania z biernego prawa wyborczego przez osoby dopuszczające się przestępstw. Zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem art. 7 ordynacji, prawa wybieralności w wyborach samorządowych (biernie prawo wyborcze) nie mają osoby karane za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego

³ Zob. uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2006 r., sygn. akt K 9/05.

⁴ Ibidem.

oraz wobec których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego.

KOMITETY WYBORCZE

W wyborach zarządzonych na 12 listopada 2006 r. zmieniły się również zasady dotyczące rejestracji komitetów wyborczych wyborców w gminach do 20 tys. mieszkańców. Do tej pory komitety te ze względu na swoją specyfikę (rywalizują o mandaty w wyborach większościowych w związku z tym często ograniczają się do zgłaszania kandydatów w jednym okręgu, a nierzadko są to komitety tylko jednego kandydata) były zwolnione z obowiązku rejestracji u właściwego terytorialnie komisarza wyborczego. Przywoływana już nowelizacja ordynacji samorządowej z kwietnia 2004 r. dokonała istotnej zmiany w tym względzie rozciągając ten obowiązek również na te komitety. W rezultacie liczba startujących komitetów w skali kraju spadła o ponad połowę w porównaniu z poprzednimi wyborami. W 2002 r. w rywalizacji wyborczej wzięły udział 27 074 komitety wyborcze wszystkich rodzajów z czego 24 250 było z obowiązku rejestracyjnego zwolnione (czyli ponad 89%). W 2006 r. Państwowa Komisja Wyborcza oraz poszczególni komisarze wyborczy zarejestrowali w sumie 13 207 komitetów wyborczych z czego 10 699 stanowiły komitety startujące wyłącznie w gminach do 20 tys. mieszkańców. Tak duży spadek liczby komitetów startujących w najmniejszych gminach nie jest przypadkowy. Bez wątplenia obowiązek rejestracji takich komitetów wpłynąć musiał na zmniejszenie tej liczby. Już pobieżna analiza danych prowadzi do wniosków, że im większa odległość gminy od siedziby komisarza wyborczego tym mniejsza ilość zarejestrowanych komitetów.

Kolejną zmianą w stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów było dodanie przez ustawę z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 159, poz. 1127) ustępu 5 do art. 64g zabraniającego „umieszczenia w nazwie komitetu wyborczego partii politycznej, skrótu nazwy politycznej lub części nazwy utożsamianej z daną partią, bez zgody organu statutowego innej partii politycznej, której nazwa albo skrót ma zostać umieszczony w nazwie komitetu wyborczego”. Z kolei „jeżeli wpis do ewidencji partii politycznych uzyskały dwie lub więcej partie, których nazwy nie odróżniają się wyraźnie od siebie mogąc tym samym wprowadzić wyborcę w błąd, wymóg zgody organu statutowego dotyczy partii politycznej, która pierwsza uzyskała wpis do ewidencji partii politycznych”. Istota tego przepisu sprowadza się do wyeliminowania sytuacji, w której nazwa lub skrót nazwy (albo ich części) jednej partii politycznej mogłyby zostać wykorzystane przez inną partię w nazwie utwo-

rnego przez nią komitetu wyborczego. Takie działanie musiałyby w konsekwencji prowadzić do dezorientacji wśród wyborców i mogłyby stanowić przyczynę potencjalnych błędów podczas głosowania. Naruszałyby tym samym zasady uczciwej rywalizacji wyborczej.

Nie kwestionując intencji jakie przyświecały ustawodawcy przy wprowadzaniu tego przepisu należy jednak zauważyć, że stoi on w sprzeczności z regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jednolity: Dz.U. 2001 Nr 79, poz. 857 z późn. zm.). Rozbieżność ta w szczególności dotyczy art. 17 powoływanej ustawy, który stanowi, że elementy identyfikujące partie polityczną (nazwa, skrót nazwy, symbol graficzny) korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla dóbr osobistych. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 5 tejże ustawy, powinny one dostatecznie odróżniać się od nazw, skrótów i symboli partii już istniejących. Oceny czy dane elementy identyfikujące są dostatecznie różne od innych dokonuje Sąd Okręgowy w Warszawie poprzez wezwanie do usunięcia takiej wady, wpisanie bądź odmowę wpisania danego podmiotu do ewidencji partii politycznych. Oznacza to, że z chwilą rejestracji partia taka ma wyłączone prawo do posługiwania się swoją nazwą. Art. 64g ust. 5 ordynacji samorządowej jest więc z tą regulacją niezgodny. Uzależnia bowiem prawo do swobodnego korzystania z przysługującej danej partii nazwy i skrótu od zgody innej partii w przypadku, gdy obydwie nazwy „nie odróżniają się wyraźnie od siebie”. Co więcej, regulacja ta pozostaje w jawnej sprzeczności z wcześniejszymi przepisami ordynacji samorządowej. Art. 64g ust. 1 przesądza bowiem, iż nazwa komitetu wyborczego partii składa się z, oprócz wyrazów „komitet wyborczy”, nazwy lub skrótu nazwy tej partii. Ustawa jest w tym przypadku jednoznaczna i nie daje partiom politycznym innych możliwości w zakresie wyboru nazwy komitetu. Konsekwencją tych rozbieżności może być paradoksalna sytuacja, w której jakaś partia polityczna jest zmuszona zabiegać o zgodę innej partii politycznej na używanie swojej własnej nazwy w nazwie utworzonego przez nią komitetu wyborczego, który zgodnie z tą samą ustawą nie może zresztą nazywać się inaczej. Uwagę posłów na tą sprawę próbował zwrócić m.in. Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej jeszcze podczas prac legislacyjnych nad tą poprawką w Komisji Samorządu Terytorialnego. Niestety nie wpłynęła ona na decyzję posłów⁵.

⁵ Zob. stenogram z posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 24 sierpnia 2006 r., biuletyn nr 1026/V, <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn5/STR-59>, odczyt z dn. 15.11.2006 r.

GRUPOWANIE LIST

Nowością w polskim systemie wyborczym było wprowadzenie instytucji blokowania list kandydatów w tych jednostkach samorządu terytorialnego, w których wybory odbywają się wg formuły proporcjonalnej. Zmiana ta została wprowadzana przez koalicję rządową (Prawo i Sprawiedliwość, Samoobrona, Liga Polskich Rodzin) omawianą już wcześniej nowelizacją z września 2006 r. i miała zdecydowanie największe polityczne znaczenie spośród wszystkich omawianych wcześniej modyfikacji prawa wyborczego. Blokowanie list podczas wyborów samorządowych miało umożliwić zgrupowanym w ten sposób podmiotom przechwycenie większej liczby mandatów niż w przypadku gdyby startowały one osobno. To z kolei miało zgodnie z uzasadnieniem wnioskodawców prowadzić do stworzenia warunków „zgodnego współdziałania różnych ugrupowań dla dobra społeczności regionalnych i lokalnych (...) powstania stabilnej większości w sejmikach i radach, gdyż proponowane zmiany, w połączeniu z zasadą obliczania głosów metodą d’Hondta, będą sprzyjały jednoci sił politycznych”⁶.

Prace nad tymi zmianami i ich przyjęcie odbywało się zresztą w warunkach silnego konfliktu politycznego przy dość dużym sprzeciwie opozycji (Platforma Obywatelska, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Polskie Stronnictwo Ludowe), która wykorzystując spory proceduralne próbowała za wszelką cenę nie dopuścić do przyjęcia tych modyfikacji. Komisja Samorządu Terytorialnego głosami opozycji zadecydowała o zorganizowaniu przesłuchania publicznego z udziałem samorządowców w sprawie proponowanych zmian. W istocie miało to doprowadzić do opóźnienia procesu legislacyjnego i tym samym utrudnić czy wręcz uniemożliwić jej uchwalenie w takim terminie, który gwarantowałby wejście jej w życie jeszcze przed wyborami. W tej sytuacji koalicja rządowa zdecydowała się na dokooptowanie nowych członków do składu Komisji Samorządu Terytorialnego (z 31 do 61 osób). W poszerzonej w ten sposób Komisji posłowie koalicji mieli większość. Z łatwością przegłosowali więc zmianę na stanowisku przewodniczącego oraz odwołali przesłuchanie publiczne. Waldemara Pawlaka (PSL), który był zwolennikiem przeprowadzenia przesłuchania publicznego zastąpił Dawid Jackiewicz (PiS). Ostatecznie zmiany w ordynacji zostały przez Sejm przyjęte 6 września 2006 r. i po 7 dniach zaczęły obowiązywać. Brak odpowiedniego *vacatio legis* oraz ekspresowy tryb prac nad tą nowelizacją stał się

⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta, druk sejmowy nr 818.

zresztą podstawową do zaskarżenia omawianych przepisów przez opozycję do Trybunału Konstytucyjnego⁷.

W literaturze politologicznej dość powszechnie przyjmuje się, że blokowanie list stanowi jeden z istotniejszych elementów wpływających na strukturę systemu wyborczego i wywołuje istotne konsekwencje polityczne⁸. Przede wszystkim służy redukcji głosów straconych. Są to głosy oddawane na partie małe, które z racji niewielkiego poparcia z reguły nie przekraczają naturalnych, czy też ustawowo określonych progów poparcia i w ten sposób nie uczestniczą w dystrybucji głosów na mandaty. W tym przypadku zblokowanie listy takiego ugrupowania z którymś z silniejszych partnerów daje jej szanse na uzyskanie reprezentacji politycznej⁹. Odpowiadają za to dwa mechanizmy: matematyczny i psychologiczny. Pierwszy z nich działa na dwa sposoby. Po pierwsze, agreguje on głosy zblokowanych list ułatwiając im tym samym przełamanie progów wyborczych. W ten sposób głosy tych list, które w normalnych warunkach nie byłyby brane pod uwagę przy rozdziale mandatów pozostają w systemie (nie są tracone) i wywierają wpływ na ostateczny wynik wyborów. Po drugie, liczba mandatów uzyskana przez blok nie jest tylko i wyłącznie prostą sumą liczby mandatów, które przypadłyby poszczególnym jego członkom, gdyby ci startowali samodzielnie. W zależności bowiem od zastosowanej metody podziału głosów na mandaty takie „sztuczne” zwiększenie ogólnej liczby głosów umożliwi przechwytywanie dodatkowych mandatów stanowiących swego rodzaju „premię” wyborczą.

Dla lepszego zrozumienia istoty tych zależności rozpatrzmy następujący przykład. Okręg liczy 10 mandatów, wybory odbywają się wg formuły proporcjonalnej z metodą d'Hondta jako regułą podziału głosów na mandaty. W wyborach rywalizują cztery partie A (400 głosów), B (340 głosów), C (140 głosów) oraz D (120 głosów). Łącznie na wszystkie z nich oddano 1000 głosów. Mechanizm dystrybucji mandatów przedstawia tabelka poniżej¹⁰.

⁷ Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził złamania przez omawiane przepisy postanowień Konstytucji RP. Jednocześnie uznał, że tak krótki okres *vacatio legis* dla ustaw wyborczych może w przyszłości stanowić przesłankę przesądzającą o niekonstytucyjności tak uchwalanych zmian. Zob. uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06.

⁸ A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems*, New York 2006, s. 14–15.

⁹ D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 94.

¹⁰ Wartości w komórkach tabeli to wyniki dzielenia głosów oddanych na poszczególne partie przez kolejne liczby nieparzyste. Cyfry rzymskie pokazują kolejność przyznawania mandatów tym partiom.

Przykład nr 1: Rozdział mandatów w okręgu pomiędzy listami bez blokowania

	A	B	C	D
1	400,00 ^I	340,00 ^{III}	140,00 ^V	120,00 ^{VII}
2	200,00 ^{II}	170,00 ^{IV}	70,00	60,00
3	133,33 ^{VI}	113,33 ^{VIII}	46,67	40,00
4	100,00 ^{IX}	85,00 ^X	35,00	30,00
5	80,00	68,00	28,00	24,00
6	66,67	56,67	23,33	20,00

W rezultacie partia A i B zdobyły po 4 mandaty, a partie C i D po 1 mandacie. Załóżmy teraz, że partia A i D zblokowały swoje listy w tym okręgu wyborczym. Rezultaty podziału mandatów będą w takiej sytuacji wyglądały następująco:

Przykład nr 2: Rozdział mandatów w okręgu w przypadku zblokowania list

	A+D	B	C
1	520,00 ^I	340,00 ^{II}	140,00 ^{VI}
2	260,00 ^{III}	170,00 ^{IV}	70,00
3	173,33 ^V	113,33 ^{VIII}	46,67
4	130,00 ^{VII}	85,00	35,00
5	104,00 ^{IX}	68,00	28,00
6	86,67 ^X	56,67	23,33

W wyniku tego podziału blok założony z partii A+D uzyskał w sumie 6 mandatów, partia B 3 mandaty, a C 1. Sojusz A+D uzyskał więc o jeden mandat więcej, niż w sytuacji kiedy partie te startowałyby osobno. „Premiowy” mandat blok uzyskał kosztem ugrupowania B. Przy czym w opisywanym powyżej przykładzie podział tych mandatów w ramach bloku wyglądałby w ten sposób, że partia A uzyskałaby 5 mandatów, a partia D 1 mandat i to bez względu, czy redystrybucja mandatów w ramach bloku dokonywana byłaby metodą d’Hondta, czy też mniej deformującą St. Laguë. Jak widać w tym przypadku zblokowanie okazało się korzystne przede wszystkim dla ugrupowania A, które dzięki głosom partii D uzyskało dodatkowy mandat. Partia D na tym sojuszu zyskiwałaby tylko i wyłącznie, gdy liczba jej głosów nie wystarczałaby do przełamania klauzuli zaporowej. W takim przypadku zgrupowanie z silniejszym partnerem pozwalałoby jej pokonać tę barierę. W pozostałych sytuacjach zblokowanie nie przyniosłoby tej partii żadnych korzyści.

O wiele istotniejszym z punktu widzenia wyników głosowania małych partii jest mechanizm psychologiczny działający na wyborców w kierunku dokładnie odwrotnym do efektu opisywanego przez Maurice Duvergera w przypadku stosowania formuły większości względnej. Brak zagrożenia w postaci możliwości nieprzekroczenia przez daną partię klauzuli zaporowej może zachęcić do głosowania na taką partię tych jej zwolenników, którzy w innej sytuacji nie zagłosowaliby na nią w obawie utraty głosu z tego właśnie powodu. W ten sposób powiększeniu ulega nie tylko poparcie dla bloku, ale również pozycja takiej partii w jego ramach. Tym samym zmniejszeniu ulegają dysproporcje wynikające z występowania efektu matematycznego w sytuacji zróżnicowania siły poszczególnych sojuszników.

O ile jednak mechanizm matematyczny blokowania list jest empirycznie weryfikowalny i działa zawsze w ten sam sposób, o tyle wystąpienie efektów psychologicznych jest jednak uzależnione od innych czynników. Sam fakt zblokowania nie gwarantuje, że zawsze i w każdym warunkach efekt ten wystąpi. Wyborcy mogą bowiem uznać, że pomiędzy zblokowanymi listami nie ma istotnych różnic programowych i zgodnie z zasadą maksymalizacji zysku (w tym wypadku rozumianego jako polepszenie samopoczucia psychicznego poprzez głosowanie na zwycięzcę) zagłosują na ugrupowanie najsilniejsze w bloku. Z drugiej strony część wyborców może nie zgadzać się na swego rodzaju „handel” głosami zmierzający do sztucznego (bo przy pomocy elementów instytucjonalnych) polepszenia wyniku wyborczego i zupełnie zrezygnować z popierania takiego ugrupowania. Wystąpienie efektu psychologicznego uzależnione jest zatem od określonego kontekstu politycznego, poglądów elektoratu na temat instytucji blokowania oraz zachowań samych elit politycznych.

Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w samorządowej ordynacji wyborczej dwa lub więcej komitety wyborcze mogą w drodze umowy utworzyć jedną grupę list kandydatów w danej jednostce samorządu terytorialnego (z wyjątkiem gmin do 20 tys. mieszkańców) w celu wspólnego udziału w podziale mandatów (art. 641a ordynacji). Prawo do sumowania głosów oddanych na poszczególne listy w ramach bloku przysługuje tym grupom list, które uzyskały co najmniej 10% ważnie oddanych głosów w skali gminy i powiatu w wyborach do tych rad oraz 15% w skali województwa w wyborach do sejmiku. Przy czym do podziału mandatów w ramach bloku są uprawnione tylko listy kandydatów tych komitetów wyborczych, które w skali danej jednostki terytorialnej uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów. Oznacza to, że w przypadku nieosiągnięcia tego progu przez którąś ze zgrupowanych partii jej głosy przechodzą na cały blok. Jeżeli w przedstawionym przez nas przykładzie nr 2, partia D nie przekroczyłaby klauzuli zaporowej, to zysk partii A wyniósłby w tej sytuacji nie jeden, ale dwa mandaty. Co więcej, jeśli wziąć pod uwagę wielkość okręgów wyborczych to okaże się, że faktyczne progi wyborcze (tzw. progi naturalne)

w poszczególnych okręgach są o wiele wyższe, niż te wyznaczone przepisami ustawy. I tak w wyborach do rad gmin powyżej 20 tys. rozmiar okręgu wyborczego może wahać się od 5–8 mandatów, w wyborach do rad powiatów od 5–10 mandatów, a wyborach do sejmików województw od 5–15. Oznacza to, że w najmniejszych okręgach możliwość zdobycia mandatu pojawia się po uzyskaniu co najmniej 10% głosów (jest to tzw. próg włączenia zwany również progiem „nadziei”), jednak dopiero osiągnięcie 16,67% głosów mandat ten zagwarantuje (tzw. próg wykluczenia)¹¹.

W przypadku, gdy grupa list wyborczych zostanie utworzona przez stronnictwa o bardzo zróżnicowanym rozmiarze poparcia (na jedną partię zostanie oddana wyjątkowo duża liczba głosów, a na pozostałych partnerów zgłasza znikoma liczba wyborców), może prowadzić to do sytuacji, w której dodatkowe mandaty uzyska jedynie podmiot najsilniejszy. Tym samym będzie on zdecydowanie nadreprezentowany w stosunku do rzeczywistego poparcia, którym cieszy się wśród wyborców. Wskazany mechanizm w tym przypadku stawia w mocno uprzywilejowanej sytuacji podmiot najsilniejszy. Tym samym wypacza on w jakimś zakresie ustawową zasadę proporcjonalności, której podstawowym celem jest, aby ugrupowania startujące w wyborach otrzymywały liczbę mandatów odpowiadających rzeczywistemu poparciu wśród wyborców¹².

Analizując szczegółowo przyjęte w ordynacji rozwiązania należy stwierdzić, że nie przyczyniały się wcale do poprawy sytuacji politycznej partii małych. Obowiązek przekroczenia przez każdy komitet wyborczy ustawowej klauzuli zaporowej w istocie eliminuje podstawową przyczynę, dla których blokowanie list może być dla tych partii korzystne. W ten sposób matematyczny efekt blokowania działa przede wszystkim na korzyść ugrupowań najsilniejszych w bloku. Wyniki wyborów z 12 listopada 2006 r. pokazały, że w tym przypadku nie zadziałał również mechanizm psychologiczny. Dla przykładu, walcząca o przetrwanie Liga Polskich Rodzin zgrupowana z Prawem i Sprawiedliwością tylko w wyborach do 4 sejmików województw zdołała przekroczyć 5% klauzulę zaporową. Z kolei Krajowa Partia Emerytów i Rencistów, która blokowała swoje listy z Platformą Obywatelską, na tym szczeblu wyborów samorządowych bariery tej nie przekroczyła nigdzie. Można więc sądzić,

¹¹ Próg włączenia oblicza się wg następującego wzoru: $100\%/2M$, gdzie parametr M oznacza liczbę mandatów obsadzanych w okręgu. Wzór dla progu wykluczenia wygląda następująco: $100\%/(M+1)$. Więcej na ten temat zob. A. Lijphart, op.cit., s. 25–39.

¹² K. Skotnicki, *Opinia prawna o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (druk 818)*, s. 2, plik do pobrania pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/Opwsdr?OpenForm&818>, odczyt z dn. 15.11.2006 r.

że dla wyborców fakt zablokowania nie miał z tego punktu widzenia większego znaczenia. Nie byli oni bowiem skłonni oddawać swoich głosów na te ugrupowania nawet w sytuacji, w której (ze względu na zablokowanie tych partii) nie groziła im ich utrata. Biorąc pod uwagę wszystkie elementy prawa wyborczego, takie jak: proporcjonalny charakter wyborów samorządowych (z wyjątkiem najmniejszych gmin oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast), przyjęta metoda podziału głosów na mandaty, wielkość okręgów wyborczych, istnienie ustawowych progów wyborczych można stwierdzić, że wprowadzenie instytucji blokowania list było korzystne przede wszystkim dla partii dużych. Umożliwiło im bowiem uzyskanie dodatkowych mandatów przechwyconych dzięki głosom partii mniejszych.

PODSUMOWANIE

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, wnioski związane z oceną poprzednich modyfikacji oraz określone uwarunkowania polityczne przesądziły o kolejnych nowelizacjach przepisów samorządowego prawa wyborczego. Na lata 2004–2006 przypada łącznie 11 nowelizacji z czego 4 przeprowadzono już w roku wyborczym. Zmiany te swoim zasięgiem objęły regulacje dotyczące takich kategorii spraw, jak: czynne i bierne prawo wyborcze, komisje wyborcze, komitety wyborcze, finansowanie kampanii wyborczej, zgłaszanie list kandydatów. Ich zasięg i ranga miały zróżnicowany charakter.

Spośród omawianych powyżej nowelizacji największe polityczne znaczenie miała niewątpliwie ustawa z 6 września 2006 r. wprowadzająca na grunt polskiego systemu wyborczego możliwość grupowania list kandydatów w wyborach do tych organów jednostek samorządu terytorialnego, które odbywają się według formuły proporcjonalnej. Istotą mechanizmu blokowania partii politycznych jest przeciwdziałanie zjawisku wytwarzania w systemie zbyt dużej liczby „głosów straconych”, co może prowadzić do znaczących odstępstw od proporcjonalności. Niestety w przeszłości wielokrotnie instytucja ta wykorzystywana była w celu zapewnienia sobie przez rządzących korzystnego wyniku wyborczego. Sytuacja taka wystąpiła m.in. we Francji i we Włoszech w latach pięćdziesiątych¹³. Z tej przyczyny wszelkie modyfikacje systemu wyborczego w tym obszarze powinny być poprzedzone zdefiniowaniem konkretnych celów jakim zmiany tego typu mają służyć oraz szczegółową analizą

¹³ Szerzej na ten temat zob. m.in.: B. Michalak, *System wyborczy jako narzędzie manipulacji politycznej*, [w:] *Rola wyborów w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, red. S. Drobczyński, M. Żyromski, Poznań 2004, s. 207–208.

skutków ich wprowadzenia dla całego systemu wyborczego. Dlatego ekspresowy tryb prac nad wspomnianą nowelizacją, uchwalenie jej w przeddzień zarządzenia wyborów oraz brak wystarczającego *vacatio legis* należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Charakter tej nowelizacji oraz kontekst polityczny w jakim była przyjmowana sugeruje, że o jej uchwaleniu zadecydowały przesłanki natury *stricte* politycznej i to o wybitnie koniunkturalnym znaczeniu. W ten sposób zmiana ta wpisała się niestety w niechlubną tradycję dokonywania modyfikacji w prawie wyborczym bezpośrednio przed konkretnymi wyborami.

Nie dezawuuując *a priori* samych propozycji zmian w samorządowym prawie wyborczym należy jednak z całą mocą podkreślić, że ze względu na jego wagę i znaczenie dla całego systemu, modyfikacje tego typu powinny służyć przede wszystkim podnoszeniu poziomu legitymacji procedur. Niestabilność, niejednorodność i zbyt duży poziom skomplikowania prawa wyborczego oraz koniunkturalność i przypadkowość wielu jego zmian prowadzi może tylko do zgoła odmiennych rezultatów. Nie oznacza to bynajmniej by prawa nie zmieniać. Wręcz przeciwnie. W niektórych obszarach modyfikacje są wręcz konieczne. Wystarczy przeanalizować wnioski jakie płyną z doświadczeń będących rezultatem wieloletniej praktyki wyborczej. Jeżeli jednak zmiany te mają mieć charakter systemowy, a nie koniunkturalny powinny być rezultatem kompleksowej reformy, a nie bieżącej rywalizacji politycznej.

SUMMARY

MEMBERSHIP POLAND IN European Union, results of earlier reforms and political context decided about successive changes in local government electoral law. Since 2004 to 2006 Polish parliament made eleven modifications this law. These changes concerned on: electoral rights, electoral commissions, election committees, financing of the election campaign and submission of lists of candidates.

This paper analyses political consequences of these reforms. Author wants to prove that some of these changes had a political reasons, especially linked lists of candidates (*apparentement*). Instability, variety and complicated some of electoral rules may causes to delegitimize the electoral system as a whole in future. It may be dangerous for democracy.

In author's opinion it does not mean that it is unnecessary to change the local government electoral law. It can be modified but every single change must be think over first. That is because of the electoral system is the most specific manipulative instrument of politics. Healthy partisan competition requires that the election rules are not be changed too frequent, especially before the election.