

# WYBORY WŁADZ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO. ORDYNACJA WYBORCZA

*prof. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski*

## 1. Wstęp

Wybór polityków do rządzenia jest pierwszym etapem budowy funkcjonowania systemów publicznych w państwie oraz w kształtowaniu warunków rozwoju społecznego i gospodarczego. System wyborczy jest zatem najważniejszą instytucją demokracji. O jakości wybranych polityków przesądza ich poziom intelektualny i etyczny, zdolność do współpracy z innymi w rozwiązywaniu problemów oraz dotychczasowe dokonania. Sposób wyboru przedstawicieli narodu do rządzenia w państwie stanowi najgłówniejsze rozwiązanie ustrojowe. W demokracji mechanizm wyłaniania przedstawicieli społeczeństwa do rządzenia powinien być obywatelski i reprezentatywny, pozwalający utworzyć stabilne i efektywne rządy. O wyborze polityków rozstrzyga ordynacja wyborcza, tworząca system (mechanizm) delegowania do władz polityków spośród wysuniętych kandydatów. Sposób tworzenia organów samorządu wpływa nie tylko na ich skuteczność, ale także wskazuje formację rządzącą, co rzutuje następnie na treść polityki rozwojowej samorządu.

## 2. Dualizm i zmienność ordynacji wyborczej w samorządzie

W Polsce od 1990 r. w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego stosowane są równolegle dwie ordynacje: większościowa i proporcjonalna. Ordynacja większościowa obowiązywała w gminach, najpierw do 40 tys. mieszkańców (w 1990 i w 1994 r.), potem do 20 tys. (wybory w 1998, 2002, 2006 i 2010 r.), następnie we wszystkich gminach z wyjątkiem miast na prawach powiatu (2014 r.) i znów do 20 tys. (w 2018 r.). W miastach na prawach powiatu przez cały czas obowiązuje ordynacja proporcjonalna, tak jak w powiatach i w samorządach województwa. Organ wykonawczy (kolegialny) w powiecie i w samorządzie województwa wybierany jest przez radnych. Istnieją w tym względzie pewne ograniczenia, bowiem marszałkiem województwa może być osoba bez mandatu radnego, który jest wymagany w powiecie od starosty. W celu ujednoczenia, uzasadnione byłoby (tak jak w gminie), aby pozostali członkowie zarządu województwa i powiatu pochodzili spoza struktur władzy samorządowej (osoby niebędące radnymi). Dodatkową przesłanką takiego rozwiązania jest zapewnienie profesjonalizacji organów wykonawczych.

W celu ujednoczenia, uzasadnione byłoby (tak jak w gminie), aby pozostali członkowie zarządu województwa i powiatu pochodzili spoza struktur władzy samorządowej (osoby niebędące radnymi). Dodatkową przesłanką takiego rozwiązania jest zapewnienie profesjonalizacji organów wykonawczych.

W gminie, do 2002 r., organ wykonawczy, też kolegialny (zarząd) był wybierany przez ogół radnych. Praktyka samorządowa pokazała, że członkami zarządów zostawali na ogół sami radni, niezbyt jeszcze gotowi podzielić się posiadaną władzą publiczną. Taki sposób wyborów zarządów kolegialnych z istoty wywołuje konflikt funkcji i co za tym idzie – interesów. W obliczu pełnienia równocześnie roli organu stanowiącego (uchwałodawczego) i organu wykonawczego (egzekutywy), przypadek taki nazwany w prawie *incompabilitatis* jest nieczytelny, dysfunkcyjny i narusza równowagę władz publicznych. W gminie od 2002 r. wybory jednoosobowego organu wykonawczego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) dokonywane są bezpośrednio przez uprawnionych mieszkańców, co nadaje mu legitymację demokratyczną i pewną niezależność od rady gminy.

Istnieją różne ordynacje wyborcze tworzone według pewnych zasad (większościowe, proporcjonalne, mieszane). Każda z nich posiada odrębną logikę wyboru w zależności od dominacji jednej z dwóch reguł: większości i reprezentatywności. Reguła większościowa (obywatelskości) w głosowaniu polega na bezpośrednim wskazaniu przez wyborcę kandydata, posiadającego w jego oczach największą wiarygodność i zaufanie. Z kolei celem zasady reprezentatywności jest zapewnienie, że wyłonieni kandydaci reprezentują interes pewnej grupy wyborców, słowem ich wybór jest zgodny z preferencjami wybierających. Racjonalność takiego wyboru zapewnia równowagę w proporcji zastosowania obydwu zasad. Poszczególne typy systemów wyborczych w różnym stopniu biorą pod uwagę znaczenie tych zasad; w proporcjonalnej na plan pierwszy wybija się reprezentatywność grup społecznych, w większościowej – demokratyczna zasada większości.

Wydaje się, że nie ma uzasadnienia dla utrzymywania w samorządzie dwóch ordynacji wyborczych. Wielkość ludnościowa jednostki samorządowej nie jest żadnym kryterium podziału ordynacji wyborczej na dwa systemy. Stosowanie dwóch ordynacji jest nieefektywne ze względu na ich sprawność organizacyjną i ponoszone koszty. Utrzymanie tego podziału należy tłumaczyć jedynie przyczynami politycznymi. Równoległość ordynacji wprowadza chaos, nieprzejrzystość i pewne zagubienie zwłaszcza, jeśli trzeba w tym samym czasie podjąć kilka decyzji wyborczych. Główną zaletą ordynacji proporcjonalnej jest większa szansa, że wybrani przedstawiciele będą lepiej reprezentować możliwie największą gamę interesów zbiorowych. Zasada reprezentatywności wyraża pluralizm poglądów, opinii i zapatrywań, wyznaczonych przez potrzeby społeczne. Jednak nie do końca jest pewne, że wybrani radni będą artykułować szeroki zestaw preferencji obywateli. Sama siła zaufania do kandydatów jest w tym przypadku ewidentnie słabsza. Walorem ordynacji większościowej jest demokratyczny wybór konkretnej osoby w warunkach naturalnego, bezpośredniego związku kandydata z wyborcą. Więż ta jest czytelna, ponieważ wybór polityka (radnego) przez potencjalnie mniejszą liczbę wyborców zapewnia lepsze rozpoznanie preferencji obywateli. Mechanizm demokratycznego wyboru stwarza możliwość silniejszej kontroli jego działalności przez nieznanych wyborców. Między tymi ordynacjami występuje sprzeczność (kolizja) mająca charakter alternatywy, ponieważ opierają się o różne logiki wyboru.

### **3. Ułomności obowiązujących ordynacji**

Warto przyjrzeć się wadom, które charakteryzują ordynacje wyborcze stosowane w polskim samorządzie terytorialnym. Wady te są jednocześnie zaletą ordynacji przeciwnej. Ułomnością systemu proporcjonalnego jest mało demokratyczny charakter, zniekształcający wolę wyborców. Nie pozwala obywatelom skorzystać z biernego prawa wyborczego oraz ogranicza korzystanie z czynnego prawa wyborczego. Kandydat nie może być bezpośrednio wybrany przez wyborców, lecz pośrednio dzięki umieszczeniu go na odpowiednim miejscu na liście.

Osoby wybrane w takiej ordynacji pełnią na końcu funkcję instrumentalną, zgodnie z wolą wąskiego kierownictwa politycznego (a nie z wolą wyborców). Nadto, wybrani kandydaci sprawują tzw. mandat wolny, który nie wiąże ich z instrukcjami wyborców[1]. Ordynacja proporcjonalna jest również antyobywatelska dlatego, że nadaje partiom politycznym specjalne przywileje w stosunku do „zwykłych obywateli”. W ramach ordynacji proporcjonalnej istnieje możliwość wyboru kandydatów, niejako z poręki jednego popularnego polityka, na którym zasadza się cała kampania wyborcza. Z tego powodu, według autora, w ramach obowiązującego mechanizmu możliwe jest wprowadzenie do władzy osób o wątpliwej reputacji. Doświadczenie bezpośrednich wyborów organu wykonawczego w gminie dowodzi, że jakość wybranych przedstawicieli mieszkańców jest wyższa. Radny w trakcie kadencji ponosi odpowiedzialność jedynie przed kierownictwem partii, które decyduje o wpisaniu go na listę kandydatów.

Widać z tego, że ordynacja proporcjonalna posiada partyjny charakter, a o wygranej przesądza na ogół numer lokaty na liście wyborczej. Nie występuje tutaj bezpośredni związek między decyzją wyborcy a zdobyciem mandatu, który często otrzymują osoby legitymujące się kilkakrotnie mniejszym poparciem niż przegrani konkurenci w okręgu. Jest to wyraźna dysfunkcja w systemie wyborczym. W ordynacji proporcjonalnej przyjmuje się błędne założenie, że tylko w jej ramach możliwy jest wybór uwzględniający interesy wszystkich grup społecznych i zawodowych. Uzyskanie reprezentatywności zależy w dużym stopniu od frekwencji wyborczej. Należy zauważyć, że prawie połowa potencjalnych wyborców nie ma swojego przedstawiciela we władzach samorządowych, a przesądza o tym relatywnie niska frekwencja kształtująca się od lat na poziomie ok. 50%. Ordynacja proporcjonalna jest bardzo wygodna dla polityków należących do dużych partii i faworyzuje kandydatów partyjnych. Zastosowane progi wyborcze znoszą w zasadzie zasadę proporcjonalności (jako coś bliżej nieznanego), gdyż liczba przyznanych mandatów odbiega nawet wyraźnie od liczby oddanych głosów. Obecny układ polityczny blokuje rozwój i dopływ nowych ludzi spoza obecnych partii politycznych. Obywatele są zmęczeni, nie lubią polityki, ale zwykle głosują partyjnie, ponieważ nie mają interesującego wyboru i działają pod wpływem silnych emocji, wybierając często tzw. mniejsze zło. Prawie 99% Polaków nie należy do partii politycznych.

System większościowy stwarza możliwość wydatnego poszerzenia liczby kandydatów do rządu. Nie zagraża to demokracji, lecz ją wzbogaca. Politycy nie powinni się tego bać, gdyż jeśli poddadzą się weryfikacji wiarygodności i zaufania przez pełniejszy wybór demokratyczny, otrzymają tym samym silniejszy mandat do rządu. W takiej sytuacji mamy do czynienia z lojalnością wobec wyborcy, a nie wobec lidera partyjnego. Kandydat jest nieskrępowany, zdobywa poparcie dzięki swojej aktywności wśród wyborców, mówiąc inaczej, pracuje na siebie dorobkiem, działaniami, programem i zobowiązaniami wobec wyborców w swoim okręgu. W związku z tym posiada w pełni bierne prawo wyborcze.

Za główną wadę ordynacji większościowej uważa się polaryzację sceny politycznej oraz niską reprezentatywność dokonywanych wyborów. Pierwszy zarzut wydaje się być mylący bowiem przy obecnej ordynacji proporcjonalnej do Sejmu, dominują i tak dwie duże formacje polityczne. Przy praktyce częstej zmiany sztyldów partyjnych, nie ma to większego znaczenia. „Zabetonowanie” rynku politycznego uniemożliwia zaistnienie nowych sił politycznych reprezentujących określone interesy społeczne. Powoływanie się na tzw. prawo Duvergera jest w opinii autora bardzo mylące, ponieważ stan ten ukształtowała już w Polsce ordynacja proporcjonalna[2].

[1] Na ten temat pisali m.in. Karl Popper i Max Weber. Pierwszy podkreślał, że system proporcjonalny oddziera z odpowiedzialności osobistej, czyniąc wybranego „maszyną” do głosowania. Drugi, że tworzy to demokrację bez prawdziwych przywódców (w walce o interesy i targom o pozycje na listach). Zbigniew Brzeziński (były doradca prezydenta USA) nazwał polską ordynację wyborczą najgorszą na świecie.

[2] Według tego prawa, wybory większościowe prowadzą do polaryzacji sceny politycznej (dwubiegunowość).

Drugim zarzutem wobec ordynacji większościowej jest fakt, że nie zapewnia ona we władzach składu polityków adekwatnego do preferencji obywateli (wyborców). Zwykle głównym argumentem na rzecz tej tezy są przykłady brytyjskie, gdzie można zdobyć np. 13% głosów i uzyskać tylko jeden mandat. Nawet jeden mandat pozwala wyartykułować dobrze zdefiniowany interes[3].

Sugestia, że ordynacja większościowa prowadzi do rządów jednopartyjnych nie jest chyba trafna, gdyż odwrotnie istnieje duże prawdopodobieństwo zróżnicowania barw politycznych ze względu na ich większy dostęp w procesie głosowania. Autor uważa, że jednorodność lub zmienność w tej mierze nie ma istotnego wpływu na jakość rządzenia. Propozycje tzw. ordynacji mieszanej są próbą kompromisu między interesem obywatela a interesem klasy politycznej. Mimo tego ordynacja mieszana utrzymuje nadal uprzywilejowaną pozycję partii. Część mandatów obsadzanych jest wtedy w wyborach w okręgach jednomandatowych, a pozostałe obejmują na ogół wybrani partyjni nominaci.

#### 4. Problem tworzenia koalicji

Każda ordynacja wyborcza może doprowadzić do sytuacji dwubiegunowej, gdy w wyborach wyłoniona jest wyraźna większość radnych z jednego ugrupowania politycznego czy komitetu obywatelskiego, lub nie istnieje taka jednoznaczność. Autor uważa, że rządy jednopartyjne lub koalicyjne są równie dobre, mimo iż te ostatnie są bardziej kosztowne. Większość jednej barwy politycznej (programu wyborczego) zapewnia sprawność podejmowanych decyzji oraz realizacji elementów programu, jak też jednoznaczność ponoszenia odpowiedzialności (czytelne kryterium w rozliczalności polityków). W zależności od siły (zakresu) opozycji, jej rola polega na monitorowaniu, kontroli, presji na korektę polityki rozwoju oraz przedstawieniu propozycji rozwiązania problemów szczegółowych. Taka opozycja jest konstruktywna i partnerska w sprawowaniu rządów przez innych. Strona mniejszościowa w porozumieniu (sojuszu) staje się „obrotowa”, poszukując dla siebie najkorzystniejszego rozwiązania w dojściu do władzy publicznej. W oczach obywateli takie koalicje nie są dobrze widziane, lecz z drugiej strony mogą być dowodem na rozdrobnienie interesów społecznych. Zjawisko zawierania porozumień koalicyjnych występuje częściej w okręgach, gdzie stosowany jest system proporcjonalny. Z decyzją wyborcy (suwerena) nie należy polemizować, lecz uszanować, ponieważ jego wola obrazuje zwierzchnictwo narodu w sensie wyłonienia swoich przedstawicieli do rządzenia.

Zawarcie koalicji w rządzeniu opiera się o porozumienie sił politycznych, dającym gwarancję posiadania większości w decyzjach organu stanowiącego. Inicjatorem utworzenia koalicji jest zawsze formacja najsilniejsza (liczbowo, pod względem uzyskanych mandatów), która obawia się rządzić samodzielnie. Sądzę, że posiadanie większości daje wtedy poczucie komfortu rządzenia, ale jednocześnie osłabia motywację do podejmowania działań racjonalnych oraz rozprasza odpowiedzialność na strony porozumienia koalicyjnego. Koalicja kosztuje dużo, gdyż zwycięskie ugrupowanie musi podzielić się władzą polityczną, ekonomiczną oraz administracyjną w samorządzie. Nade wszystko, zawiedzeni są sami wyborcy, którzy opowiedzieli się za innymi programami wyborczymi. Współpraca koalicyjna jest niejednorodna i złożona, gdy nowy (już po głosowaniu) program działania staje się wtedy hybrydą, powstałą z mechanicznego połączenia wybranych elementów z programów wyborczych koalicyjantów. Rozliczalność takich rządów odbywa się w kolejnych wyborach, przy czym warto pamiętać, że w gminach wójt, burmistrz, prezydent miasta jest jednoosobowo odpowiedzialny za wszystkie sprawy należące do jego kompetencji i gestii. Koalicja w każdej jednostce samorządu obciąża koszty jej funkcjonowania nie tylko politycznie, ale też ekonomicznie, dzięki konieczności tworzenia nowych funkcji i stanowisk pracy, jak też kreacji przedsięwzięć społecznych i gospodarczych w ramach realizacji zadań własnych.

[3] Warto zauważyć, że w parlamencie brytyjskim swoich przedstawicieli ma aż 11 partii co sprawia, że opozycja jest bardzo różnorodna. Brytyjczycy są zadowoleni z systemu większościowego potwierdzając to w referendum w 2011 r. Opowiedzieli się za jej utrzymaniem również Kanadyjczycy w prowincji Ontario w 2007 r.

## 5. Logika i zarys nowej ordynacji wyborczej

Wady ordynacji proporcjonalnej i większościowej nakazują poszukiwać koncepcji rozwiązania godzącego logiki tych skrajnych systemów wyborczych. Chodzi o inny model, łączący w sobie zasadę reprezentatywności z demokratyczną zasadą większości, czyli głównymi cechami poszczególnych systemów wyborczych. Proponowana ordynacja wyborcza stanowi rozwiązanie decyzyjne o nowej jakości, próbujące godzić naturalny wybór demokratyczny z zasadą różnorodności reprezentowanych interesów wyborców. Założeniem ordynacji „trójkowej” (termin *ad hoc*) jest zniesienie ułomności ordynacji większościowej w wersji okręgów jednomandatowych i ordynacji proporcjonalnej. Wybory do wszystkich organów stanowiących samorządu powinny być zdaniem autora poli-większościowe, lepiej oddające bliskość wyborców i wielość kandydatów. Kandydatowi wystarcza poparcie większości wyborców (relatywnej) w okręgu, co jest mniejszym wysiłkiem niż uzyskanie mandatu w ordynacji proporcjonalnej. Dzięki bezpośredniemu wyborowi możliwe jest szybkie utworzenie organu wykonawczego w powiecie i w województwie. Ordynacja „trójkowa” ze względu na swój mechanizm i czasochłonność jest mniej kosztowna; wymaga niewielkich pieniędzy dla kandydata, który by wygrać musi utrzymywać ciągły kontakt z wyborcami. Podstawą demokracji przedstawicielskiej i rządów parlamentarno-gabinetowych jest zasada odpowiedzialności przed wyborcami. Jej realizacja wymaga, aby obywatele mieli przez cały czas nadzór i kontrolę nad wybranym przez siebie delegatem. Jest to prawdziwe tylko w niewielkich okręgach, gdzie można łatwiej przyglądać się działalności wybranego delegata, jak też spotkać go. Okręg o tej wielkości jest przestrzenią budowania społeczeństwa obywatelskiego i skłania więcej osób do partycypacji w życiu publicznym. W okręgach trójmandatowych kandydatami stają się z reguły osoby znane danej społeczności lokalnej od wielu lat. Wobec tego ich ocena i monitorowanie przez wyborców jest łatwiejsze i trafniejsze.

Nowy mechanizm wyłaniania do gremiów rządzących polega na innym podziale na okręgi wyborcze i innej liczbie delegatów. Okręgi są większe od jednomandatowych (obowiązujących w części gmin do 20 tys. mieszkańców) i mniejsze od okręgów w ordynacji proporcjonalnej. W mniejszych samorządach gminnych, okręgi jednomandatowe dość skutecznie blokują dostęp do mandatu radnego, ponieważ większe szanse mają obecnie radni bardziej znani, popierani przez znaczące grono wyborców[4]. Jeden kandydat z okręgu nie zapewnia reprezentatywności w artykułowaniu interesów mieszkańców, kilku już tak. W propozycji nowej ordynacji, trzykrotnie większy okręg niweluje tę ułomność, a wybór większej liczby delegatów – „trzech najlepszych”, lepiej oddaje już sens większościowej reguły demokracji. Sprawa frekwencji ma znaczenie drugorzędne, bowiem z różnych powodów rezygnujący z udziału wyborach, świadomie pozbywają się prawa wyrażania swoich interesów. Stąd też miara frekwencji nie powinna wpływać na ważność i legitymizację wyborów, choć zapewne każdy z kandydatów chciałby zdobyć zaufanie jak największej liczby wyborców. Obowiązek głosowania jest niedemokratyczny, gdyż możliwość wzięcia udziału stanowi przywilej obywatelski, a nie nakaz. Wielkość frekwencji daje jednak cenną informację o zainteresowaniu i zaangażowaniu obywateli w życiu publicznym. Większa liczba mandatów w okręgu upodobiłaby bowiem ordynację do proporcjonalnej. O frekwencji w wyborach decyduje przede wszystkim atrakcyjność oferty programowej z prawdziwego zdarzenia. Obecnie tzw. programy wyborcze poszczególnych partii politycznych nie noszą znamion czytelnego, konkretnego działania, stanowiąc zbiór ogólnych deklaracji (hasel).

[4] W bardzo małych okręgach dla uzyskania mandatu wystarczy otrzymać ok. 40 głosów, przy założeniu poziomu frekwencji na ok. 50%. Sytuacja taka jest trudna dla nowego kandydata, gdyż konkurent z łatwością uzyska niezbędną pulę głosów. W wielu gminach zgłasza się tylko rozpoznawalny kandydat, z którym trudno rywalizować. Dla przykładu w woj. łódzkim w 2018 r. w wyborach do rad gmin, w 264 okręgach zgłosił się tylko jeden kandydat.



WW nowej ordynacji „trójkowej” mandaty przypadają kandydatom, którzy uzyskali – w kolejności – najwięcej głosów w okręgu. Gdy o trzeci mandat ubiegają się kandydaci z identycznym poparciem, o wyborze decyduje losowanie. Jeśli o drugi lub trzeci mandat ubiega się aż trzech kandydatów z taką samą liczbą głosów, w takim przypadku o wyborze przesądza również losowanie. W systemie „trójkowym” nie ma drugiej tury wyborów. W razie rezygnacji z objęcia lub sprawowania mandatu, jego następcą staje się każdy kolejny kandydat pod względem liczby oddanych głosów w okręgu. Sposób liczenia głosów powinien być publiczny i transparentny. Odbywać się na oczach chcących uczestniczyć w tym procesie mieszkańców okręgu.

System poli-większościowy w przedstawionej wersji „trójkowej” nawiązuje do zasady first past the post (pierwszy, który przekroczył metę) z tym, że wygranymi są też dwaj pozostali „medaliści”. Jest to system wyborczy oparty na większości względnej, gdyż zwycięzca nie musi uzyskać więcej niż połowy oddanych głosów[5]. Należy zaznaczyć, że na ogół wyborcy głosują zgodnie z tzw. pierwszą preferencją. Wybór trzech kandydatów z okręgu pozwala na zwiększenie reprezentatywności wybranych. Każdy wyborca dysponuje jednym głosem. Taki sposób wyboru zapewnia wejście na rynek polityczny nowym ugrupowaniom i ciekawym ludziom, co czyni go bardziej konkurencyjnym niż jest obecnie. Na marginesie warto rozważyć propozycję, aby na karcie do głosowania znalazła się trzecia możliwość wyboru „żaden z kandydatów”. Dzięki temu ogranicza się istotnie zakres głosów nieważnych, a nadto liczba oddanych w ten sposób głosów ilustruje faktyczne poparcie dla wszystkich kandydatów. Tzw. ordynacja wolnościowa zezwala w założeniu na udzielenie poparcia dla tylu kandydatów, ilu chce wyborca. Wybór odbywa się przez stawianie odpowiedniego krzyżyka, a wybrani są ci kandydaci, którzy otrzymali ich najwięcej. Jest to jednak procedura bardziej skomplikowana i czasochłonna od ordynacji „trójkowej”.

Istotną cechą ordynacji jest odejście od tzw. mandatu wolnego, niewiążącego radnego z instrukcjami wyborców na rzecz możliwości jego odwołania z woli wyborców. Możliwość taka, mająca z istoty charakter rozliczalny, powinna być dostępna, ponieważ blokadą są postawy samych radnych. Warunkiem odwołania radnego jest uzyskanie dezaprobaty w liczbie podpisów nie mniejszej od liczby oddanych głosów na danego radnego w ostatnich wyborach. Decyduje wówczas zwykła większość biorących udział w głosowaniu. W obecnym systemie odwołanie radnego jest niemożliwe. Fałszywie pojmowana solidarność radnych skutecznie chroni praktycznie takiego radnego przed odwołaniem. W ten sposób radny jest nierozliczalny w czasie trwania kadencji, jeśli chce może zmienić barwy polityczne, działając tym samym oportunistycznie, co należy oceniać negatywnie. Postawy te kłócą się ze standardami i wartościami przyjmowanymi w sektorze publicznym, gdyż obrazują pobłażanie lub tolerancję innych, a jednocześnie są zdradą przekonanych i deklarowanych poglądów. Taki polityk nie jest wiarygodny i nie budzi zaufania. Wybory w formule „trójkowej” szybko i skutecznie weryfikują go jako nieprzydatnego polityka lokalnego. Możliwość odwołania w każdej chwili radnego jest zasadą demokracji. Według Karla Poppera ten system wyboru jest najlepszy, który pozwala szybko odwołać stanowiącego władzę[5]. Tym samym, polityk (radny) jest odpowiedzialny bezpośrednio przed wyborcami.

Paradoksalnie, im mniejszy okręg, tym większa różnorodność poglądów, stanowisk, opinii, a zatem sympatii politycznych. W dużych okręgach preferencje wyborców są bardziej skryzalizowane, co przekłada się na prymat lub dualizm partii politycznych. W wielu takich okręgach od lat tradycyjnie wygrywają te same formacje polityczne. Okręgi w ordynacji „trójkowej” zapewniają w pewnej mierze sytuację tzw. target seats, czyli braku prymatu jednej partii. Czyni to kampanię wyborczą prawdziwą, gdyż kandydaci muszą konsekwentnie zabiegać o poparcie prawie aż do dnia wyborów.

[5] System większości bezwzględnej jest bardziej korzystny dla dużych partii politycznych. W ordynacji proporcjonalnej, w drugiej turze istnieje również większość względna.

Nawiasem mówiąc „cisza wyborcza” nie ma żadnego uzasadnienia merytorycznego. Propozycje tzw. ordynacji mieszanej są próbą kompromisu między interesem obywatela a interesem klasy politycznej. Mimo tego, ordynacja mieszana utrzymuje nadal uprzywilejowaną pozycję partii. Część mandatów obsadzanych jest wtedy w wyborach w okręgach jednomandatowych, pozostałe obejmują na ogół wybrani partyjni nominaci.

Ordynacji „trójkowej” mogą być niechętni czynni politycy, gdyż zmusza to ich do ciągłej pracy (spotkań, dyskusji) przez dotarcie do jak największej liczby wyborców w danym okręgu. W takiej ordynacji obawiają się bowiem konkurencji, próbując monopolizować pewną część rynku politycznego. W omawianej ordynacji największe szanse na wygraną mają kandydaci znani w okręgu, z dobrą opinią i zdolni wypracować osobiste relacje z wyborcami w czasie kampanii wyborczej. Dla spełnienia takich warunków najważniejsze jest osobiste zaangażowanie, wymagające nieporównywalnie mniejszych środków finansowych. O wygranej przesądza wiarygodność i osobista, ciężka praca kandydata. Pewnym niebezpieczeństwem tego systemu wyborczego może być wystawianie wspólnego kandydata przez obawiające się rywalizacji partie polityczne. Zjawisko to zaobserwował Maurice Duverger (1946) w okręgu jednomandatowym[6]. Trudno jest zaistnieć na rynku politycznym komuś nowemu, niezwiązanemu z aktualnym układem władzy politycznej. Dodatkowo efekt ten jest potęgowany przez finansowanie partii z budżetu państwa.

## 6. Walory i warunki proponowanej ordynacji

Główną zaletą proponowanej ordynacji poli-większościowej („trójkowej”) jest wybór demokratyczny oparty na naturalnym związku kandydata z wyborcą. Ordynacja „trójkowa” charakteryzuje się też podstawowymi zaletami, takimi jak:

- prostota i przejrzystość, otwartość polityki (łatwiejszy dostęp kandydatów),
- szybkość procedury głosowania i ogłoszenia wyników,
- niska pracochłonność i koszt przeprowadzenia wyborów,
- większa (niż w ordynacji większościowej) reprezentatywność wyborów (mozaika poglądów) i bezpośredni wybór demokratyczny określonego kandydata,
- łatwość w jednoznacznym zidentyfikowaniu odpowiedzialności polityków,
- zmniejszenie do minimum liczby głosów nieważnych (oddanie głosu na konkretnego kandydata).

Wszystko to przekłada się na większą sprawność funkcjonowania aparatu władzy i administracji publicznej, pociągając za sobą mniejszą dynamikę kosztów budżetowych. Dzięki temu, możliwa jest prostota głosowania (jedna tura), transparentność wyborów, jawność liczenia głosów, a tym samym szybkie uformowanie organu stanowiącego. Logika bezpośredniego wyboru zapewnia pełną podmiotowość wyborców. Znaczenie ordynacji „trójkowej” polega na eliminacji z polityki osób reprezentujących poglądy skrajne. Wartość tej ordynacji związana jest z udziałem osób faktycznie niezależnych od kierownictwa partyjnego oraz z ponoszeniem osobistej odpowiedzialności jedynie przed wyborcami. O uzyskaniu mandatu decyduje bowiem jakość konkretnego kandydata (a nie przynależność partyjna) jako funkcja odpowiedniego poparcia i zaufania społecznego.

W nowej ordynacji wyborczej nie ma licznej puli zmarnowanych głosów, tak jak to się dzieje w ordynacji większościowej i proporcjonalnej. Faktem jest, że „pierwszym” zwycięzcą w okręgu może zostać osoba uzyskująca np. tylko 30% oddanych głosów, ale następnymi dwoma kandydatami są osoby z mniejszym poparciem, ale relatywnie znaczącym (np. 20% i 15%).

[6] A. Gędzwiłł, T. Żóttak, Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 3 (65), s. 110.

Bez wątpienia trzech najlepszych kandydatów jest w stanie skumulować większość poparcia wyborców. Oczywiście kandydaci przegrani i zawiedzeni, tak jak ich wyborcy, nie mają wtedy swojego przedstawiciela we władzy stanowiącej samorządu, ale nasuwa się pytanie, czy powinni mieć? Otrzymanie małego poparcia od mieszkańców oznacza wprost, że wyartykułowane w takim trybie przez kandydata interesy nie znalazły należytego uznania demokratycznego. Także w ordynacji proporcjonalnej, rzekomo bardziej reprezentatywnej, progi wyborcze ograniczają możliwość reprezentowania osób z liczbą głosów mieszczących się w limicie progowym.

Dzięki ordynacji „trójkowej” skrócona zostaje wydatnie procedura wyłaniania większości rządzącej, ma miejsce szybsze liczenie głosów i ustalenie wyników bez stosowania niezbędnych przeliczników głosów na mandaty[7]. Kandydat musi uzyskać większą liczbę głosów od konkurentów. Jest to korzystne, bowiem ogranicza partyjne manipulacje, charakterystyczne przy wyborach dwutorowych. Jeśli zgłosił się tylko jeden kandydat zostaje radnym bez konieczności przeprowadzenia głosowania. W analizowanej ordynacji „trójkowej” zapewniona zostaje również swoboda indywidualnego kandydowania, finansowanie jego kampanii wyborczej możliwe jest jedynie ze środków prywatnych, następuje też zapewnienie równego dla wszystkich kandydatów limitu wydatków oraz równego dla wszystkich czasu antenowego w terminie kampanii wyborczej.

Z konstrukcji ordynacji wynika, że dzięki skuteczności oraz szybkości głosowania i liczenia głosów, ordynacja powoduje wysoką efektywność w zastosowaniu. Koszty jej funkcjonowania są nieco wyższe od kosztów ordynacji większościowej i zdecydowanie niższe od proporcjonalnej. W ocenie ekonomicznej ordynacji należy wziąć pod uwagę analizę relacji celów do poniesionych kosztów. Pierwszym celem ordynacji jest wybór demokratyczny wiarygodnego kandydata, obdarzonego najwyższym zaufaniem obywateli biorących udział w głosowaniu (w wyborach). Drugim celem ordynacji jest stworzenie warunków organizacyjnych umożliwiających sprawność i transparentność w przeprowadzeniu rzetelnej procedury oraz obliczenia wyników głosowania w wymiarze ekonomicznym. Każdy mechanizm demokratycznego wyboru odpowiednio kosztuje zwłaszcza, że jest on w przeważającej mierze finansowany ze środków publicznych.

W ordynacji „trójkowej” istotne koszty pochłaniają niektóre ogniwa procedury wyborczej. Monitorowanie i zapewnienie przejrzystości w liczeniu głosów wymaga odpowiedniej infrastruktury (urządzenia rejestracyjne, pomieszczenia dla publiczności itd.). Konstrukcja ordynacji stwarza przesłanki dla uzyskania większej efektywności społecznej (obywatelskiej) w dokonywanych wyborach. Oddanie głosów na trzy osoby uzyskujące mandat w danym okręgu pozwala w większym stopniu na efektywną alokację poparcia i zaufania (głosów) obywateli między różne, konkurencyjne, preferencje wyborcze, za którymi stoją ogólne interesy grup mieszkańców oraz ich środowisk. Reprezentowanie interesów okręgu przez jednego kandydata (tak jak w JOW-ach) ma de facto charakter cząstkowy, fragmentaryczny. W każdym systemie wyborczym będą brać udział grupy obywateli, którzy nie będą mieć swojego przedstawiciela w organach władzy publicznej. Reprezentatywność wyborów ma w tym zakresie charakter względny, gdyż nie uda się przewidzieć, aby pojedynczego wyborcę satysfakcjonował cały program wyborczy, którym na ogół kierują się obywatele. Wydaje się, że największy ciężar gatunkowy w akcie wyborczym ma światopogląd kandydata odbity w jego programie, na ogół zgodnym z programem politycznym partii krajowych. W wyborach pewne znaczenie mają również osobiste cechy kandydata oraz jego dorobek zawodowy.

Tak jak w każdej ordynacji, powinien być zapewniony obywatelski i medialny nadzór nad głosowaniem oraz publiczne liczenie głosów w okręgu. W tym celu niezbędne są następujące rozwiązania i etapy procedury wyborczej:

- w lokalu wyborczym powinny znajdować się urny wyborcze, posiadające konstrukcję zabezpieczającą przed dostępem osób nieupoważnionych,

[7] Proponowany system wyborczy mieści się w grupie ordynacji większościowych wykazujących wyższą prakseologiczną nad ordynacjami proporcjonalnymi. Por. m.jn. B. Banaszak, JOW – czy jest się o co bić?, „Rz” 22.06.2015 r.



- obowiązek obywatelskiego i medialnego nadzoru dotyczącego sprawdzenia urn wyborczych,
- permanentny nadzór nad głosowaniem, od jego rozpoczęcia aż do dostarczenia urn do liczenia w odpowiedniej komisji wyborczej,
- zapewnienie infrastruktury technicznej, umożliwiającej obserwację procesów głosowania i liczenia głosów,
- publiczne liczenie głosów z udziałem kandydatów, ich pełnomocników i członków komitetów wyborczych prowadzi odpowiednia komisja wyborcza,
- komisji wyborczej przewodniczy osoba lokalnego zaufania publicznego,
- wynik liczenia głosów komisja wyborcza ogłasza niezwłocznie po jego obliczeniu.

## Podsumowanie

Reasumując, w świetle przedstawionych racji, proponowana przez autora ordynacja „trójkowa” jest systemem prostym i czytelnym, a zatem najbardziej zrozumiałym dla wyborców. Wydaje się, że mechanizm tkwiący w konstrukcji tej ordynacji bardziej racjonalizuje wybory obywateli. Nadto, jak wcześniej stwierdzono, nie widać żadnych przesłanek merytorycznych dla stosowania dwóch różnych systemów wyborczych do władz samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia mieszkańca (wyborcy) należy uznać to za dysfunkcję w mechanizmie wyborczym, powodującą dezorientację i niezrozumienie. Dlaczego dla większości samorządów przewidziano ordynację proporcjonalną, a dla pozostałych większościową? Przedstawiona propozycja nowej ordynacji wyborczej ma charakter koncepcyjny, a jej elementy wymagają dalszej konkretyzacji.

## Bibliografia:

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16 poz. 96 ze zm. – akt uchylony).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95 poz. 602 ze zm. – akt uchylony).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 – akt obowiązujący).
- Banaszak B., JOW – czy jest się o co bić?, „Rzeczpospolita” z 22 lipca 2015 r.
- Bąkiewicz M., System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim, Toruń 2008.
- Gendźwiłł A., Żółtak T., Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 3(65).
- Kaźmierski T.J., Bez dobrej ordynacji wyborczej nie będzie samorządów, „Rzeczpospolita” z 10 października 2018 r.
- Miernik B., Charakterystyka wyborów samorządowych w Polsce, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2019, t. 24.
- Regulski J., Samorządna Polska, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2005.
- Wałdoch M., Zmiana ordynacji wyborczej jako determinanta życia politycznego społeczności lokalnej w pięciu miastach pomorskich (2006-2014), „Studia Gdańskie” 2016, tom XIII.
- Wojciechowski E., Gospodarka samorządu terytorialnego, Difin, Warszawa 2012.

## O AUTORZE

**prof. zw. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski** – ekonomista, zatrudniony do 2020 r. jako kierownik Katedry Gospodarki Samorządu Terytorialnego Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego. Autor około 300 publikacji naukowych (9 książek, rozdziałów w monografiach, artykułów, raportów badawczych, projektów naukowych, ekspertyz i opracowań studialnych zastosowanych w praktyce samorządowej). Przedmiotem zainteresowań naukowo-badawczych jest problematyka ekonomiczna samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw komunalnych, zarządzania i administracji publicznej, ekonomiki rozwoju miast, infrastruktury komunalnej i gospodarki finansowej samorządu. Zasiadał w radach nadzorczych w spółkach komunalnych i Skarbu Państwa.

*Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.*

.....  
Warszawa, kwiecień 2023

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa

www.frdl.org.pl