

ARTYKUŁY

Jacek Raciborski

*Uniwersytet Warszawski
Instytut Socjologii¹*

DEMOKRACJA LOKALNA A REGUŁY WYBORÓW

W demokracji przedstawicielskiej sposób wybierania przedstawicieli należy do zasadniczych czynników determinujących jej jakość. Teza ta odnosi się do wszystkich poziomów systemu politycznego. Zagadnienie politycznych konsekwencji prawa wyborczego dobrze jest opisywać, przyjmując proceduralną koncepcję demokracji zaproponowaną przez Josepha Schumpetera a rozwiniętą przez Roberta Dahla. Przywołuje się ją zazwyczaj w kontekście badania demokracji na poziomie krajowym, ale nie widzę powodów, dla których koncepcja ta miałaby się nie odnosić do struktur władzy w dużym mieście czy w województwie. Czerpiąc z tej perspektywy, stawiam pytania o funkcjonalność dla demokracji niektórych dotychczasowych regulacji prawa wyborczego oraz nowych, wprowadzonych Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130), w części odnoszącej się do Kodeksu wyborczego z dnia 5 stycznia 2011 roku. Za kryterium jakości demokracji przyjmuję tu jak najlepsze spełnianie w procesie wyboru postulatów wynikających z proceduralnej koncepcji demokracji.

■ Imperatywy demokracji

W prezentacjach poglądów Schumpetera na demokrację pomija się zazwyczaj kontekst postawienia problemu. Prawdopodobnie dlatego, że współczesnym teoretykom, zwłaszcza polskim, wydaje się on zupełnie anachroniczny. A problem postawiony został jako pytanie, czy możliwy jest demokratyczny socjalizm. Schumpeter wyszedł od popularnej wśród ówczesnej socjaldemokracji, zwłaszcza wśród tzw. austromarksistów, formuły, iż to właśnie tylko socjalizm jest nierozłącznie związany z demokracją, i tylko socjalizm może urzeczywistnić prawdziwą demokrację, bo ta burżuazyjna jest zwykłym oszustwem służącym

¹ E-mail: raciborskij@is.uw.edu.pl

podtrzymaniu panowania klasowego właścicieli środków produkcji. Odpowiedź na postawione pytanie wymagała ujawnienia esencji demokracji, czyli wskazania na jasne kryterium konstytuujące system polityczny jako demokratyczny. Zanim Schumpeter sformułuje odpowiedź, stawia nas wobec takiego oto eksperymentu myślowego:

Przenieśmy się do hipotetycznego kraju, który w sposób demokratyczny uprawia prześladowania chrześcijan, palenie czarownic i morduje Żydów. Z pewnością nie powinniśmy tych praktyk aprobować tylko dlatego, że zostały one postanowione zgodnie z regułami demokratycznej procedury. Rozstrzygające pytanie brzmi jednak: czy bylibyśmy gotowi zgodzić się na demokratyczną konstytucję, która przynosi takie efekty, i przedłożyć ją ponad konstytucję niedemokratyczną, która pozwoliłaby tego uniknąć? (Schumpeter 2009: 302).

Jeżeli nie zaaprobujemy nawet w takiej sytuacji demokratycznej konstytucji – wywodzi Schumpeter dalej – to będziemy jak socjaliści gotowi znieść kapitalizm – fundamentalne zło – nawet niedemokratycznymi metodami. Stąd postulat, aby oczyścić pojęcie demokracji z wszelkich treści ideowych. Trzeba zerwać z klasycznym rozumieniem demokracji zakładającym, że jest coś takiego jak dobro wspólne, którego realizacji służy właśnie demokracja. Tego od demokracji nie należy oczekiwać, gdyż demokracja „jest *metodą* polityczną, tzn. pewnym typem rozwiązania instytucjonalnego służącego dochodzeniu do politycznych – legislacyjnych i administracyjnych – decyzji, i dlatego nie może być celem samym w sobie, niezależnie od tego, jakie decyzje zostaną w ten sposób podjęte w danych warunkach historycznych (ibidem, s. 302).

Nacisk położony jest tu na słowa „metoda polityczna”, a metoda daje różne rezultaty w zależności od miejsca i czasu. To rozstrzygnięcie powoduje, iż Schumpeter w dalszej części wywodów pojęcie demokracji zastępuje pojęciem „metody demokratycznej”. Stąd zdanie cytowane niezliczoną ilość razy jako definicja demokracji proceduralnej brzmi:

Metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców (ibidem, 326–327).

Politykę ujmuje więc Schumpeter jako konkurowanie elit o władzę. O wyniku tej walki co pewien czas rozstrzygają obywatele w procedurze wyborów. Obywatele mają decydować kto ma rządzić, nie przesądzać zaś o treści rządów i nie wtrącać się do rządzenia między elekcjami. Konkurencja polityczna musi być wolną konkurencją w sensie podobnym, jak przyjmuje się w modelu gospodarki wolnorynkowej. W ten sposób dochodzimy do zagadnienia warunków instytucjonalnych, w których możliwa jest wolna konkurencja polityczna. Ich

sprecyzowanie odnajdziemy wśród kryteriów poliarchii Roberta Dahla (1995). Można je przekształcić w formę postulatów odnoszących się do wyborów, których spełnienie jest konieczne, by fundowały one ład demokratyczny. Od razu podam je w stylizacji dostosowanej do analizy wyborów samorządowych w Polsce. A więc:

- Osoby realnie sprawujące władzę w gminach, powiatach, województwach wyłaniane są w toku wyborów bezpośrednich lub pośrednich;
- Wybory te są konkurencyjne, czyli muszą istnieć realne alternatywy wyboru;
- Prawie wszyscy dorośli mieszkańcy gminy/powiatu/województwa mają czynne prawo wyborcze i ich głos jest równy;
- Prawie każdy dorosły ma prawo ubiegać się o urząd radnego dowolnego szczebla, wójta, burmistrza, prezydenta;
- Zagwarantowana jest wolność słowa i dostęp do informacji publicznej, w szczególności możliwość swobodnej agitacji wyborczej;
- Zagwarantowana jest swoboda zrzeszania się, w szczególności zakładania komitetów wyborczych;
- Nie ma jakichkolwiek form przymusu, zwłaszcza przymusu administracyjnego, w stosunku do wyborców i kandydatów;
- Prawo wyborcze jest takie samo dla wszystkich;
- Wyniki głosowania są uczciwie liczone i istnieje możliwość ich weryfikacji.

Spełnianie powyższych postulatów gwarantuje, że demokracja lokalna będzie się odtwarzała i daje wielką szansę, iż wyłaniane władze będą dobrze legitymizowane. Ale to, że władza jest nabywana zgodnie z regułami nie jest wystarczającym warunkiem jej społecznej prawomocności. Konieczne jest jeszcze, aby te reguły były przez obywateli uznawane za „dobre”, „sprawiedliwe”, „słuszne” oraz aby obywatele w masowej skali brali udział w wyborach. Sprawdzając, jak powyższe postulaty realizowane są w polskich wyborach samorządowych, będę brał także pod uwagę ich legitymizacyjne znaczenie.

■ Kryteria poliarchii a polska demokracja lokalna

Osoby realnie sprawujące władzę w gminach, powiatach, województwach wyłaniane są w toku wyborów bezpośrednich lub pośrednich. Spełnianie tego postulatu nie budzi poważniejszych wątpliwości. Kompetencje organów samorządu terytorialnego od początku III RP były znaczące i systematycznie powiększane, aż do czasu objęcia rządów przez PiS w 2015 roku. W 2002 roku po raz pierwszy przeprowadzono bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, co wraz z innymi zmianami ustroju samorządu terytorialnego bardzo znacząco umocniło ich osobistą władzę. Marszałek województwa

i starosta powiatu są wybierani i odwoływani odpowiednio przez sejmik i radę powiatu. Wszystkie organy wykonawcze z pewnością nie są organami fasadowymi i toczy się rzeczywista walka o obsadzanie tych urzędów. Gorsza jest pozycja ustrojowa organów stanowiących w radach gmin. Są one w praktyce zdominowane przez jednoosobowe organy wykonawcze, zwłaszcza na poziomie gmin. Mówi się nawet w tym przypadku o „karykaturalnym prezydenjalizmie”. Ogólnie jednak do wyborów samorządowych w Polsce nie można odnieść słynnego bon mottu Ulricha Becka (2005: 14): „Ci których wybieraliśmy, nie mają władzy. Tych, którzy mają władzę nie wybieraliśmy”. Osoby wybierane w polskich wyborach samorządowych mają realną władzę.

Wybory są konkurencyjne, czyli istnieją realne alternatywy wyboru. Najprostsza operacjonalizacja tego postulatu wymaga, aby o każdy mandat ubiegał się więcej niż jeden kandydat. W wyborach do rad gmin zawsze było sporo okręgów jednomandatowych, w których zgłaszał się tylko jeden kandydat i w rezultacie otrzymywał mandat bez głosowania. W 2014 roku zmieniono ordynację wyborczą i w wyborach do małych gmin w miejsce systemu blokowego, obowiązującego co do zasady, wprowadzono system jednomandatowych okręgów wyborczych. W efekcie zwiększyła się liczba radnych gmin, dla których samo zgłoszenie się do wyborów było jednoznaczne z uzyskaniem mandatów (art. 380 Kodeksu wyborczego). O ile w 2010 roku tylko 0,3% ogółu miejsc w radach gmin obsadzono bez głosowania, to w 2014 roku odsetek ten wzrósł do 3,9% (Gendźwiłł, Żółtak 2016: 107). Oznacza to, że wyborcy w tych okręgach byli właściwie wyborcami jedynie tytularnymi. Zarysowany problem z perspektywy teorii demokracji wydaje się poważny, ale w praktyce tak nie jest. Można przyjąć, że wobec pasywności obywateli w tego rodzaju okręgach wybór nastąpił w swoistej procedurze aklamacyjnej. Brak konkurenta może być interpretowany jako akt akceptacji tego jednego kandydata.

Nieco inna jest sytuacja, gdy do wyborów na urząd wójta, burmistrza albo prezydenta przystępuje tylko jeden kandydat. Taka sytuacja wystąpiła w 2014 roku w 246 gminach (dane PKW) tj. w ok. 10% ogółu gmin. Głosowanie musi się odbyć, gdyż istnieje wymóg uzyskania przez kandydata poparcia bezwzględnej większości głosujących wyborców. Ale konkurencyjność niewątpliwie jest w takiej sytuacji ograniczona. Demokracja cierpi tu nie tyle przez aklamacyjną procedurę, ile za sprawą faktu, że z jakichś powodów społeczność nie kreuje personalnej alternatywy wobec włodarza gminy. To może być sygnał poważnej patologii lokalnej demokracji. Wróć do sprawy przy okazji kwestii reelekcji i ograniczeń biernego prawa wyborczego.

Powszechne czynne prawo wyborcze i równość głosu. W Polsce nie ma poważnych ograniczeń czynnego prawa wyborczego, chociaż radykalne ograniczenie możliwości głosowania korespondencyjnego dokonane styczniową

nowelizacją, w porównaniu z jego dotychczasowym zakresem, musi być interpretowane jako zwracające się przeciwko konstytucyjnej zasadzie powszechności wyborów. Praktyczno-polityczne znaczenie tej zmiany nie jest jednak w polskich warunkach duże. Daleko większe jest znaczenie zaświadczeń o prawie do głosowania poza miejscem stałego zameldowania. A tej instytucji ostatnie zmiany nie naruszyły.

W wyborach do rady gminy oraz organów wykonawczych tych gmin uprawnieni są także dorośli mieszkańcy, którzy są obywatelami innych państw Unii Europejskiej (art. 10 § 1. ust. 3 i 4). Osoby te nie mają jednak prawa głosowania do organów samorządu powiatowego i wojewódzkiego, co można piętnować jako niekonsekwencję.

Zasada równości głosu znajduje dobry wyraz w sformułowaniu przypisywanemu Jerome Benthamowi: „Każdy winien się liczyć za jednego i nikt więcej niż za jednego” (cyt. za Dahl 1995: 123). Zasada ta może być analizowana w aspekcie formalnym i materialnym. Dla politologa interesujący jest właściwie tylko aspekt materialny, który wyraża się w pytaniu o równą siłę głosu wszystkich wyborców wyłaniających dany organ samorządu terytorialnego. W oczywisty sposób równość zakłóca fakt olbrzymiego zróżnicowania wielkości okręgów wyborczych – zwłaszcza jednomandatowych. To zakłócenie musi być jednak tolerowane wobec innej demokratycznej wartości jaką jest dążenie, aby nawet małe społeczności (poszczególne wsie) miały swoich reprezentantów na szczeblu gminy.

W wyborach do sejmików województw równość głosu cierpi za sprawą dużych odstępstw od norm przedstawicielskich wynikających z zasady niedzielenia powiatów (można je dzielić tylko wtedy, gdyby okręg obejmujący powiat miał przekroczyć liczbę 15 mandatów), małych okręgów wyborczych (dominują okręgi 5–7-mandatowe), wreszcie 5-procentowego progu wyborczego, chociaż zdecydowanie ważniejszy jest wysoki w warunkach małych okręgów próg naturalny. W pierwotnej wersji nowelizacji Kodeksu wyborczego, przeprowadzonej w styczniu 2018 roku, planowano nawet pomniejszenie okręgów do liczebności 3–5 mandatów. To uczyniłoby proporcjonalność rozdziału mandatów, a pośrednio i równość głosów, czystą fikcją. Dzieje się tak dlatego, że głos na partie małe, zwłaszcza „podprogowe” nie jest równy głosowi na partie „ponadprogowe”. Tak więc równość w traktowaniu wyborców nie gwarantuje równości w uwzględnianiu ich preferencji.

Możliwe bardzo duże zakłócenia zasady równości wyborów ilustrują wybory do sejmików wojewódzkich w 2006 roku, w których wprowadzono instytucję blokowania list. Przykładowo, w Małopolsce na mandat Ligi Polskich Rodzin wystarczyło średnio 15 840 głosów (ugrupowanie było w bloku z PiS i Samoobroną), podczas gdy LiD potrzebował średnio 50 425 głosów do

zdobycia 1 mandatu w sejmiku (Raciborski, Ochremiak 2006: 77). Instytucja blokowania list została odrzucona przed następnymi wyborami samorządowymi w 2010 roku, ale to nie poprawiło znacząco sytuacji małych partii i komitetów lokalnych. Ogół wskazanych regulacji sprawia, że w wyborach do sejmików województw na straconej pozycji są komitety lokalne. Tylko sporadycznie udaje im się zdobyć jakieś mandaty. W wyborach 2006 roku tylko 8 mandatów z 561 ogółem przypadło komitetom lokalnym, w 2010 roku takich mandatów było 20 (do 7 mandatów Komitetu Mniejszości Niemieckiej doszło 9 mandatów Ruchu Dutkiewicza – stąd zmiana), a w wyborach 2014 roku – ponownie 20 mandatów.

Polskie prawo wyborcze w wyborach samorządowych można uznać za umiarkowanie inkluzywne. Zasada materialnie rozumianej równości głosu doznaje natomiast znacznych ograniczeń, ale usprawiedliwionych, gdy bierze się pod uwagę różne funkcje wyborów – po części niezgodne ze sobą (Raciborski 2001; Skotnicki 2017). Uwaga ta nie dotyczy wyborów do sejmików województw, które są drastycznie nierówne i wadliwe z bardzo wielu innych powodów, o których będzie jeszcze mowa. Nowelizacja ze stycznia 2018 roku niczego w tym zakresie nie poprawiła ani nie pogorszyła.

Prawie każdy dorosły ma prawo ubiegać się o urząd radnego dowolnego szczebla, wójta, burmistrza, prezydenta. Powszechne bierne prawo wyborcze jest oczywistym warunkiem równego obywatelstwa. W praktyce doznaje jednak bardzo wielu ograniczeń i to zarówno w sferze normatywnej z uwagi na konfliktowość z innymi wartościami demokracji, jak i za sprawą natury procesu politycznego, w którym idzie o sprawowanie władzy. A relacja władzy jest z natury asymetryczna – wyrasta z nierówności i utrzymuje nierówność. Postulat ten musi więc być konkretyzowany jako postulat tworzenia warunków, w których aktywni, wykształceni i zmotywowani obywatele mają realne szanse na zdobycie mandatu radnego, a wielu z nich może nawet z jakimiś szansami na sukces konkurować o urząd wójta/burmistrza/prezydenta. Nie mogę tu nawet dokonać przeglądu głównych barier sprawiających, że we wszystkich demokracjach, i na wszystkich szczeblach władzy konkurencja o mandaty jest drastycznie nierówna. Najważniejszy ogólny powód to olbrzymia nierówność pretendentów pod względem zasobów, którymi dysponują.

Literatura przedmiotu pełna jest studiów pokazujących, że najważniejszym zasobem w wyborczej rywalizacji o konkretne stanowisko jest fakt jego dotychczasowego piastowania (Gendźwiłł 2008; Flis 2015; Grabowski 2016). Jest to tzw. efekt inkumbencji. Obserwujemy go w całej krasie w wyborach wójtów, burmistrzów, prezydentów. W 2010 roku w 1770 gminach (71,43% ogółu) wybrano dotychczasowych włodarzy, w 2014 roku gmin, w których doszło do reelekcji było 1595 (64,55% ogółu), czyli nieco mniej, ale te wielkości jeszcze

nie wskazują na zmianę trendu. Podobne wskaźniki dotyczą najatrakcyjniejszych stanowisk samorządowych – prezydentów miast. Wojciech Grabowski, który szczegółowo przebadał elekcje w 107 miastach prezydenckich stwierdził, że w 2006 roku swój mandat odnowiło 71% urzędujących prezydentów, w 2010 roku było to 83% ogółu, a w 2014 roku nastąpił spadek wskaźnika reelekcji do 66% (Grabowski 2016: 106). Efekt inkumbencji być może osłabł w wyniku naturalnego odchodzenia z polityki ludzi, którzy funkcje te obejmowali 20 i więcej lat temu. Wykrusza się po prostu pierwsza kohorta miejskich polityków okresu demokracji.

Analiza pierwszej fali reelekcji prezydentów miast, przeprowadzona przez Adama Gendźwiłła po wyborach w 2006 roku, wskazywała, że u podstaw tych reelekcji nie leżały szczególne sukcesy urzędujących prezydentów, jeśli idzie o sferę inwestycji, zatrudnienia itd. (Gendźwiłł 2008: 13–39). Gendźwiłł wyjaśnienia szukał w sferze czynników miękkich, umiejętnie prowadzonej kampanii czy sprawnego PR w czasie całej kadencji. Ważne były też poparcia głównych partii. Jednakże wyniki badania Wojciecha Grabowskiego obejmującego wszystkie elekcje od wprowadzenia bezpośrednich wyborów i we wszystkich prezydenckich miastach sugerują, że wymierne sukcesy w zarządzaniu miastem przekładają się na szanse reelekcji. Grabowski na podstawie ilościowej analizy, w której wykorzystał rozbudowane modele regresji stwierdza:

Analizując wpływ zmiennych, ilustrujących sytuację ekonomiczną gmin, należy zwrócić uwagę na silny wpływ sytuacji na rynku pracy na prawdopodobieństwo reelekcji. Prezydenci miast, charakteryzujących się wysoką stopą bezrobocia oraz niskimi płacami, mieli mniejszą szansę na ponowny wybór. Jednocześnie wyborcy wyrażali niezadowolenie z działań prezydentów tych miast, w których nastąpił istotny spadek zamożności mieszkańców i firm. Wysoką ocenę wśród mieszkańców uzyskiwali także prezydenci miast, w których skutecznie pozyskiwano środki z Unii Europejskiej (Grabowski 2016: 111–112).

Jeżeli rola dotychczasowych dokonań prezydentów miast jest tak duża, jak sugeruje analiza Grabowskiego, to sprawa ustawowego ograniczania liczby kadencji prezydentów, burmistrzów, wójtów uzyskuje drugi wymiar – czysto praktyczny. Wymiar pierwszy tworzy oczywisty, normatywny postulat demokracji, że każde ograniczanie biernego prawa wyborczego jest ciosem w demokrację i może być czynione tylko w imię realizacji innych ważnych zasad demokratycznego porządku. Te inne wartości, przywoływane w debacie publicznej nie tylko przez wnioskodawców nowelizacji Kodeksu wyborczego, to zarzut tworzenia klientelistycznych sieci przez włodarzy gmin, które w konsekwencji ograniczają konkurencję, wiodą do nepotyzmu i praktyk korupcyjnych. Nie ma większych wątpliwości, że praktyki takie występują, ale ich skala

trudna jest do oszacowania, a postępowań karnych przeciwko wójtom, burmistrzom, prezydentom zakończonych skazaniem było w minionych kilkunastu latach stosunkowo mało. Ograniczenie liczby kadencji do dwóch, przy jednoczesnym ich wydłużeniu do pięciu lat, może jednak rzeczywiście utrudniać budowę klientelistycznych sieci i zdynamizować rekrutację do lokalnych elit. Ale nie ma co do tego pewności. Znane i już praktykowane są, również w Polsce na poziomie lokalnym, takie mechanizmy sukcesji, które nie zagrażają tego rodzaju sieciom powiązań. Przykładowo stary lider miasta pomazuje nowego i ten, korzystając z zasobów sieci, bez trudności wygrywa. Podkreślić przy tym trzeba, że wbrew początkowym zamiarom nie zdecydowano się na wsteczne działanie limitu kadencji. Tym samym ta kwestia przestała być tematem kampanii.

Gdy rozważamy zagadnienie ograniczeń biernego prawa wyborczego być może istotniejszy jest wspomniany wyżej drugi wymiar – czysto praktyczny. Wszak bardzo wiele jest naukowych studiów pokazujących, że rozwój lokalny w wielkim stopniu zależy od jakości lokalnych elit politycznych (Gorzelać i in. 1999). Eliminowanie przez formalne zakazy kluczowych osób z tej elity może bardzo bezpośrednio naruszać interesy mieszkańców poprzez gorsze zaspokajanie ich potrzeb. Kadrowe zasoby ludzi przygotowanych do działalności politycznej są na szczeblu lokalnym skromne. Limity kadencji mogą pomniejszyć konkurencyjność wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów, gdyż po prostu pomniejszają atrakcyjność tych stanowisk.

Zagwarantowana jest wolność słowa i dostęp do informacji publicznej, w szczególności możliwość swobodnej agitacji wyborczej. Świadomość rangi tego postulatu jako warunku demokratycznych wyborów była już powszechna wśród liderów solidarnościowej opozycji, gdy podpisywali porozumienie okrągłego stołu. Jego elementem była zgoda obozu rządzącego na natychmiastowe powołanie całkowicie niezależnej gazety („Gazeta Wyborcza”) oraz dostęp do telewizji publicznej w formule autonomicznie przygotowywanych programów wyborczych. Gwarancje, o które chodzi w tym punkcie zostały dobrze zinstytucjonalizowane w konstytucji i prawie wyborczym. Jednakże na szczeblu lokalnym – zwłaszcza gdy bierzemy pod uwagę nie literę prawa, a praktykę – nie jest dobrze z wypełnianiem tych postulatów. Media lokalne są z reguły podporządkowane władzom wykonawczym gmin i od nich finansowo uzależnione (Raport 2013: s. 30). Podobnie jest z dostępem do informacji publicznej. Urzędy nie reagują na rutynowe pytania, chyba że mają do czynienia z wyspecjalizowanymi organizacjami strażniczymi. Internet niewiele zmienia – nowe kanały komunikacji władz i mieszkańców pozostają kanałami jednostronnymi. Również na poziomie lokalnym przewagę mają komitety powiązane z partiami posiadającymi reprezentację parlamentarną. Finansowe ograniczenia i limity

w prowadzeniu kampanii wyborczych są codziennością demokracji, ale w Polsce nowe regulacje jeszcze lepiej niż dotychczasowe służą realizacji obietnicy św. Mateusza: „Albowiem wszelkiemu mającemu będzie dano, i obfitować będzie...” (Mateusz 25:29, Biblia ks. Wujka).

Zagwarantowana jest swoboda zrzeszania się, w szczególności zakładania komitetów wyborczych. W toku ostatnich zmian prawa wyborczego nie doszło do istotnych ograniczeń w tej sferze, aczkolwiek w kwestii formowania składów komisji wyborczych wprowadzono nieuzasadnione preferencje dla komitetów wyborczych tworzonych przez partie reprezentowane w parlamencie i sejmikach (Uziębło 2017). Ogólnym problemem polskiej demokracji jest niedorozwój partii politycznych i słaba infrastruktura społeczeństwa obywatelskiego. Nic na lepsze się tu nie zmienia, a gdy idzie o wsparcie dla rozwoju organizacji pozarządowych to nastąpił istotny regres wywołany Ustawą z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1909), która to scentralizowała dotacje dla organizacji trzeciego sektora, wzmagając i tak duże ich uzależnienie od środków budżetowych. Praktyka ostatnich kilkunastu lat wskazuje, że gdy idzie o poziom gminy, to nie istnieją znaczące przeszkody w tworzeniu komitetów wyborczych, i mogą one odnosić sukcesy – tym łatwiej im mniejsza gmina. Ale nawet w dużych miastach lokalnym komitetem, zwłaszcza zakładanym przez ruchy miejskie, udaje się uzyskiwać mandaty. W wyborach do sejmików województw rola lokalnych komitetów jest zaś marginalna. Tylko incydentalnie udaje się komitetom animowanym przez wpływowych prezydentów miast uzyskać jakąś reprezentację (przykłady: R. Dutkiewicz w sejmiku dolnośląskim, W. Lubawski w świętokrzyskim). To oczywista patologia ordynacji wyborczej – w pełni podtrzymana w ramach ostatniej nowelizacji Kodeksu wyborczego. W eliminowaniu lokalnych komitetów z sejmików województw ma znaczenie ustawowy próg na poziomie 5% ważnych głosów oddanych w województwie, ale jeszcze ważniejsze są wysokie progi naturalne powodowane przez małe okręgi wyborcze oraz metodę d’Hondta. Komitet założyć więc każdy może, ale bez nadziei na sukces. Dominujące w państwie siły politycznie konsekwentnie chcą, aby polityka na poziomie regionalnym była czysto partyjna. Można bronić takiego stanowiska, wszak województwo w Polsce to duża wspólnota, ale zdecydowanie więcej przemawia za tym, aby ułatwić uzyskiwanie reprezentacji na tym poziomie prawdziwie lokalnym komitetom.

Nie ma jakichkolwiek form przymusu, zwłaszcza przymusu administracyjnego w stosunku do wyborców i kandydatów. Spełnianie tego postulatu nie było dotychczas w Polsce kontestowane. Kandydowanie do parlamentu i organów samorządu terytorialnego jest sprawą osobistych decyzji obywateli. Możliwe są wszakże sytuacje, iż potencjalni kandydaci do ważnych urzędów są

eliminowani za pomocą publicznie stawianych kryminalnych zarzutów, mniej lub bardziej uzasadnionych, bądź za pomocą niejawnego szantażu. Zawsze istnieje niebezpieczeństwo ingerencji służb specjalnych w proces wyborczy. Nie mam żadnych przesłanek do oceny skali tych zagrożeń w Polsce, ale bezpośrednio podporządkowanie prokuratury rządowi oraz przeprowadzone w latach 2017–2018 zmiany w sądownictwie zmniejszają odporność systemu politycznego na tego rodzaju niebezpieczeństwa.

Inny aspekt problemu to tzw. przymus wyborczy. W Polsce udział w głosowaniu jest prawem, a nie obowiązkiem. Ta ostatnia kwestia bywa w świecie różnie regulowana. Sporo jest państw, gdzie udział w wyborach parlamentarnych i lokalnych jest obowiązkowy, chociaż kary za absencję są albo symboliczne (np. Belgia), albo ich nie ma wcale (np. Włochy). W wyborach w małych gminach bywa, że wójtowie wywierają silny nacisk na swoich zwolenników, aby na nich głosowali. Nie ma jednak żadnych dowodów, aby te naciski miały formę presji administracyjnych. Nowelizacja Kodeksu wyborczego, wprowadzając obowiązek transmisji całej procedury głosowania we wszystkich lokalach, może – paradoksalnie – ułatwiać takie naciski i zagrażać tajności głosowania. Kamery w lokalach wyborczych mogą być tak ustawione, że zarejestrują sposób głosowania wielu mniej uważnych wyborców². Zasada tajności głosowania, jedna z fundamentalnych zasad współczesnej demokracji, nie może być jednak rozumiwana rozszerzająco. Dotyczy wyłącznie aktu oznaczania preferencji na karcie wyborczej przez konkretnego wyborcę. „Nie można jej rozciągać – pisze Marek Chmaj (2018: 328–329) – na inne etapy procesu wyborczego, na przykład takie jak udzielanie poparcia dla list (kandydatów), zgłaszanie list (kandydatów), udział w wyborach, ustalanie wyników wyborów, ustalanie podziału mandatów itp. Etapy te są jak najbardziej jawne”.

Prawo wyborcze jest takie samo dla wszystkich. W sensie literalnym to ten postulat nigdzie nie jest dobrze spełniany. Prawo wyborcze bardzo często różnicuje sytuację podmiotów rywalizujących w wyborach. Przykładowo, w Polsce ustawy próg w wyborach do Sejmu i sejmików województw nie dotyczy list komitetów wyborczych tworzonych przez mniejszości narodowe; liczne są też przywileje dla komitetów tworzonych przez ogólnokrajowe partie polityczne w prowadzeniu kampanii wyborczych i ich finansowaniu. Faworyzowanie partii politycznych ma dobre teoretyczne i praktyczne uzasadnienie. Nadal, mimo ewidentnego kryzysu partii, nie ma dla nich alternatywy, która zastąpiłaby je w roli stabilnego, systematycznie działającego organizatora rywalizacji politycznej. Jednakże, jak już była wcześniej mowa, w samorządzie

² Liczne krytyki tych rozwiązań, w tym ze strony Państwowej Komisji Wyborczej, a także techniczne trudności spowodowały, że w czerwcu 2018 roku ustawodawca wycofał się z nich.

terytorialnym musi być przestrzeń dla inicjatyw lokalnych, nawet efemerycznych. W znowelizowanym Kodeksie wyborczym pojawiły się rozwiązania, które wzmagają uprzywilejowanie dużych partii ogólnokrajowych. To one będą miały decydujące znaczenie w formowaniu komisji wyborczych. Jeszcze ważniejsze jest rozszerzenie w art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego katalogu świadczeń niepieniężnych, które mogą przyjmować komitety wyborcze we wszelkiego typu wyborach. Komitety podczas prowadzenia kampanii będą mogły korzystać z przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne, a także pozyskiwać nieodpłatnie miejsca do ekspozycji materiałów wyborczych udostępniane przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy. Takie wsparcie nie będzie objęte limitem wydatków na kampanię. Do pytań retorycznych należy pytanie, stawiane w kontekście wyborów samorządowych, kto ma większe szanse na pozyskiwanie tego rodzaju wsparć od obywateli: komitety dużych partii i komitety urzędujących wójtów, burmistrzów, prezydentów czy komitety lokalnych stowarzyszeń oraz komitety nowych pretendentów do najwyższych stanowisk we władzach lokalnych. Wprowadzone zmiany, wbrew deklarowanym intencjom ustawodawcy, będą sprzyjać utrwalaniu na szczeblu lokalnym praktyk klientelistycznych, a nawet korupcyjnych.

Wyniki głosowania są uczciwie liczone i istnieje możliwość ich weryfikacji. Gwarancje dla rzetelnego liczenia głosów i ustalania wyników wyborów są w polskim prawie wyborczym bardzo rozbudowane. Partie polityczne i inne podmioty uczestniczące w wyborach w znacznej części formują komisje wyborcze i mają prawo zgłaszać mężów zaufania do obwodowych komisji wyborczych. Obwodowe komisje niezwłocznie po zakończeniu pracy podają wyniki głosowania w obwodzie do publicznej wiadomości. To ważny mechanizm kontroli, który niejednokrotnie doprowadził do ujawnienia mniejszych lub większych nieprawidłowości. Kluczowe funkcje w aparacie wyborczym dotychczas pełnili sędziowie (cały skład PKW i wszyscy komisarze wyborczy). Istnieją też prawne instrumenty kontestowania wyników wyborów poprzez protesty wyborcze kierowane do sądów powszechnych. W przypadku wyborów prezydenckich i parlamentarnych ostatecznie o ważności wyborów rozstrzyga Sąd Najwyższy. Decyzje organów wyborczych podejmowane w toku kampanii są zaś zaskarżalne do PKW oraz sądów administracyjnych.

Dotychczas wszystkie wybory prezydenckie i parlamentarne zostały uznane za ważne, chociaż po wyborach prezydenckich 1995 roku doszło do licznych protestów wyborczych, inicjowanych przez Komisję Krajową NSZZ Solidarność. Zawierały one zarzut wobec Aleksandra Kwaśniewskiego, iż podając nieprawdziwą informację o swym wykształceniu, wprowadził wyborców w błąd.

W przypadku wyborów samorządowych zdarzały się wszelkie możliwe wykroczenia i przestępstwa przeciwko wyborom, w tym oszustwa przy liczeniu głosów. Decyzje sądów o stwierdzeniu nieważności wyborów były jednak incydentalne, i to najczęściej nie chodziło o fałszerstwa, lecz inne nieprawidłowości, takie jak błędnie wydrukowane karty do głosowania, przekupstwo itp. Szczególnie dużo protestów (blisko 2000) złożono po wyborach samorządowych 2014 roku. To były wybory, które zapiszą się negatywnie w historii polskich elekcji, ale nie dlatego, że ich wyniki w masowej skali fałszowano. Wybory były uczciwe, ale łączne wystąpienie kilku zdarzeń i zjawisk doprowadziło do podważania ich wyników w masowej skali i załamania autorytetu Państwowej Komisji Wyborczej, Krajowego Biura Wyborczego i całego aparatu wyborczego. Awaria systemu informatycznego opóźniła o kilka dni ustalenie i ogłoszenie wyników, wyniki wyborów do sejmików województw okazały się istotnie odmienne od zapowiadanych przez exit poll (w szczególności wynik PSL), a także gwałtownie wzrosła w tych wyborach liczba głosów nieważnych – z 12% w 2010 roku do 18% w 2014 roku. Zespół socjologów, politologów, prawników powołany przez Fundację im. Stefana Batorego zbadał problem głosów nieważnych i ustalił – dzięki ponownemu przeliczeniu głosów z reprezentatywnej próby obwodów do głosowania – że nie ma żadnych przesłanek do stwierdzenia, iż doszło do fałszowania wyników poprzez świadome zabiegi unieważniania głosów. Stwierdzono, że w wyborach do sejmików województw przyczyną nieważności ok. połowy głosów nieważnych były głosy puste, tj. takie, w których wyborca nie wskazał żadnej preferencji. Ich liczba nie zmieniła się istotnie w porównaniu do wcześniejszych wyborów do sejmików. Drugim powodem nieważności głosów było zaznaczenie więcej niż jednego kandydata (z różnych list). Badacze oszacowali, że takich głosów było ok. 1,16 mln, czyli ok. 46% ogółu głosów nieważnych. W porównaniu do wyborów 2010 roku nastąpił prawie trzykrotny wzrost liczby takich głosów. Przyrost głosów wielokrzyżkowych był spowodowany wprowadzeniem zbroszurowanych kart do głosowania i brakiem należytych instrukcji dla wyborców (Gendźwiłł i in. 2016). Kwestia nadzwyczaj korzystnego wyniku PSL też została należycie zbadana i wyjaśniona (Gendźwiłł 2015; Flis 2015). Wójtowie z PSL wyników nie fałszowali – taki zarzut pojawiał się w mediach. Stronictwo skorzystało na efekcie broszury, gdyż w wyborach sejmikowych lista PSL była na 1 stronie karty do głosowania.

Styczniowa nowelizacja Kodeksu wyborczego nie wzmacnia społecznego zaufania do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych. W szczególności rozbicie dotychczasowego aparatu wyborczego i rezygnacja z sędziowskiego modelu administracji wyborczej może wpłynąć bardzo negatywnie na zaufanie do procedur wyborczych. Wprowadzono też dwojakiego rodzaju komisje

obwodowe: komisję do przeprowadzenia głosowania i komisję do ustalenia wyników głosowania, czyli po prostu jedna komisja przeprowadza głosowanie a następnie, po zakończeniu, głosowania przychodzi druga komisja, przejmuje urnę całą dokumentację i liczy głosy oraz ogłasza wyniki głosowania w obwodzie poprzez wywieszenie kopii protokołu w łatwo dostępnym dla obywateli miejscu. Dwie komisje nie usprawnią procesu wyborczego, wręcz przeciwnie, komplikując procedurę czynią ją mniej transparentną, rozmywa się odpowiedzialność i zwiększa możliwość przypadkowych błędów.

■ Zamiast podsumowania

Polskie prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego ma wiele wad, które negatywnie wpływają na jakość demokracji lokalnej. Nowelizacja Kodeksu wyborczego ze stycznia 2018 roku nie eliminuje żadnej istotnej wady tego prawa. Wyjątkiem jest ograniczenie liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów, chociaż akurat w tej sprawie głosy zarówno teoretyków, jak i praktyków są podzielone. Najbardziej wadliwe wydaje się prawo wyborcze do sejmików województw. Następujące parametry systemu wyborczego: wybory proporcjonalne w małych okręgach, klauzula zaporowa, przeliczanie głosów na mandaty za pomocą metody d'Hondta, działając łącznie sprawiają, że wybory do sejmików województw są bardzo dysproporcjonalne, nie dopuszczają do udziału w regionalnej polityce lokalnych stowarzyszeń i zniekształcają reprezentację społeczności powiatowych. Systematycznie ok. $\frac{1}{4}$ powiatów nie ma reprezentantów wśród radnych sejmików (Flis, Gendźwiłł 2017: 14).

Zastrzec trzeba jednak, że nie wszystkie patologie lokalnej demokracji mają źródła w prawie wyborczym. Bodaj najpoważniejszą wadą lokalnych systemów rządów w Polsce jest hiperprezydencjalizm, który polega na koncentracji władzy wykonawczej i uchwałodawczej w rękach wójta, burmistrza, prezydenta, starosty, marszałka województwa. Rady jako kolegialne organy stanowiące w istocie nie wypełniają autonomicznie funkcji uchwałodawczej i kontrolnej. Nie równoważą więc władzy „prezydenta”. Hiperprezydencjalizm jest dewiacją modelowego prezydencjalizmu, który polega na separacji władzy wykonawczej i ustawodawczej, a zarazem na wzajemnej kontroli i równoważeniu się tych władz (Linz, Welenzuela 1994). Ordynacja ustanawiająca bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów, prezydentów ma oczywisty udział w gminnym hiperprezydencjalizmie. Ale jest to zjawisko bardzo częste także w przypadku starostów i marszałków województw, którzy nie mają mandatów pochodzących z bezpośrednich wyborów. Gdy idzie o ten element diagnozy demokracji lokalnej, to autorzy styczniowej nowelizacji prawa wyborczego i ustaw samorządowych właściwie się z nią zgadzają. Ustawa wprowadziła kilka drobnych

zmian, których intencją jest wzmocnienie pozycji organów stanowiących. Nie ma łatwej recepty na hiperprezydencjalizm. Być może złagodzi problem stopniowe wzmocnianie kompetencji organów stanowiących oraz upowszechnianie dobrych wzorów dotyczących relacji wójtów, burmistrzów, prezydentów z radami gmin.

Demokracji lokalnej zagraża też proces ograniczania kompetencji wszystkich szczebli samorządu terytorialnego i przesuwania ich do administracji rządowej (obszernie o tym: Sześciło 2017). Samorząd wojewódzki stracił kontrolę nad funduszem ochrony środowiska i gospodarką wodną, a gminom i powiatom znacznie ograniczono kompetencje w zakresie oświaty i opieki zdrowotnej. Tymczasem demokracja wymaga społecznej mobilizacji, rywalizacji o władzę, emocji. Nie da się tych zjawisk wywołać, gdy wybory będą dotyczyły władzy drugorzędnej i bezradnej wobec codziennych problemów społeczności lokalnych.

LITERATURA PRZYWOŁANA

- Antoszewski Andrzej (1997), *Modele demokracji przedstawicielskiej*, w: Andrzej Antoszewski, Ryszard Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Beck Ulrich (2005), *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Chmaj Marek (2018), *Zasada tajności głosowania w Kodeksie wyborczym*, w: Zbigniew Witkowski, Anna Frydrych-Depka, Paweł Rażny (red.), *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, Toruń: PKW – KBW – UMK w Toruniu.
- Dahl Robert A. (1995), *Demokracja i jej krytycy*, Kraków: SIW Znak
- Flis Jarosław (2014), *Złudzenia wyboru. Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach do Sejmu i Senatu*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Flis Jarosław (2015), *Wybory z pierwszej strony*, „Tygodnik Powszechny” z 18.01.2015 r.
- Flis Jarosław, Gendźwiłł Adam (2017), *Przedstawiciele i rywale – samorządowe reguły wyboru*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, <http://www.batory.org.pl>
- Gendźwiłł Adam (2008), *Dlaczego sukces? Analiza wyników wyborów prezydentów największych miast*, w: Jacek Raciborski (red.), *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gendźwiłł Adam (2015), *Skąd się biorą głosy nieważne w wyborach do sejmików województw?* „Studia Socjologiczne” nr 4 (219), s. 53–78.
- Gendźwiłł Adam i in. (2016), *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Gendźwiłł Adam, Żółtak Tomasz (2016), *Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3 (65), s. 95–115.
- Gorzela Grzegorz, Jałowicki Bohdan, Herbst Mikołaj, Roszkowski Wojciech (1999), *Transformacja systemowa z perspektywy Dzierzgonia*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 163.

- Grabowska Mirosława, Szawiel Tadeusz (2001), *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Grabowski Wojciech (2016), *Czynniki determinujące wybór prezydentów polskich miast*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4, s. 97–114.
- Linz Juan, Welenzuela Arturo (1994), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore–London: The Johns Hopkins University Press.
- Raciborski Jacek (2001), *Antynomie konstytucyjnych wartości w polskim prawie wyborczym*, „Studia Prawnicze”, nr 1 (147), s. 5–22.
- Raciborski Jacek, Ochremiak Jędrzej (2006), *O blokowaniu list w wyborach samorządowych 2006 roku i o racjonalności partii politycznych*, „Decyzje”, nr 6, s. 59–80.
- Raport (2013), Bober Jarosław, Hausner Jerzy, Izdebski Hubert, Lachiewicz Wojciech, Mazur Stanisław, Nelicki Aleksander, Nowotarski Bartłomiej, Puzyna Włodzimierz, Surówka Krzysztof, Zachariasz Igor, Zawicki Marcin, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności w Polsce*, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Raport (2014), Hausner Jerzy, Izdebski Hubert, Lachiewicz Wojciech, Mączyński Marek, Mazur Stanisław, Nelicki Aleksander, Nowotarski Bartłomiej, Surówka Krzysztof, Szmczak Rafał, Zachariasz Igor, Zawicki Marcin, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności w Polsce*, t. 2, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Schumpeter Joseph (2009), *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Skotnicki Krzysztof (2017), *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, w: Zbigniew Witkowski, Anna Frydrych-Depka, Paweł Rażny (red.), *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, Toruń: PKW – KBW – UMK w Toruniu.
- Sześciło Dawid (2017), *Dwa porządki państwa: rząd – samorząd terytorialny. Analiza normatywna*, w: Jacek Raciborski (red.), *Państwo w praktyce: style działania*, Kraków: NOMOS.
- Uziębło Piotr (2017), *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, <http://www.batory.org.pl>

Jacek Raciborski

LOCAL DEMOCRACY AND ELECTORAL RULES

The impact of rules applied to elections to regional and local authorities for the quality of regional and local democracy is studied in this article. The author applies Joseph Schumpeter's concept of procedural democracy, developed further by Robert Dahl, to the regional and local democracy and examines to what extent the institutions of the Polish electoral law foster complying with the specific conditions of polyarchy. In particular, the likely consequences of the changes in electoral law of January 2018 are debated.

Author concludes that there are many regulations embedded in the Polish local elections law that influence in a negative way the quality of the local democracy. The January amendment to the local elections law only aggravates the existing flaws, the exception being limiting the number of terms of office for village and city mayors and presidents. This particular provision may counteract hyper-presidentialism effects which is a common phenomenon in Polish local self-governing institutions.

Słowa kluczowe: demokracja lokalna, reguły wyborów, hiperprezydencjalizm, wybory do sejmików województw, wybory wójtów

Keywords: local democracy, electoral rules, hyper-presidentialism, elections to regional assemblies, village mayor elections