Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego

WYBORY SAMORZĄDOWE – CZY POTRZEBNE SĄ JAKIEŚ ZMIANY?

OPINIE PRZYGOTOWANE NA IV DEBATĘ SAMORZĄDOWĄ NIST

Bydgoszcz, 3 listopada 2026 r.

Paweł Swianiewicz

Jarosław Flis

Adam Gendźwiłł

Bartłomiej Michalak

Magdalena Musiał-Karg

Agnieszka Pawłowska



BADANIA I OPINIE NR 11/2026

Spis treści

I. Wybory samorządowe – czy potrzebne są jakieś zmiany? – zagajenie do dyskusji w ramach czwartej debaty samorządowej Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego 3
Prof. Paweł Swianiewicz

II. Ordynacja proporcjonalno-lokalna dla samorządów 11
Prof. dr hab. Jarosław Flis

III. Wybory samorządowe w Polsce – diagnoza i perspektywy zmian reguł 38
Prof. dr hab. Adam Gendźwiłł

IV. Opinia dla Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego nt. „Wybory samorządowe – czy potrzebne są jakieś zmiany?” 61
Dr hab. Bartłomiej Michalak, prof. UMK

V. Wybory samorządowe w Polsce – potencjalne kierunki zmian. Demokracja lokalna między procedurą wyborczą a mechanizmami kontroli obywatelskiej 75
Prof. dr hab. Magdalena Musiał-Karg

VI. Po co nam wybory lokalne? 95
Prof. dr hab. Agnieszka Pawłowska

I. Wybory samorządowe – czy potrzebne są jakieś zmiany? – zagajenie do dyskusji w ramach czwartej debaty samorządowej Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego

Prof. Paweł Swianiewicz

Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego

Wybory zaplanowane na 2029 rok będą już dziesiątymi wyborami od czasu przywrócenia samorządu terytorialnego w 1990 roku. W międzyczasie system elekcji ulegał sporym zmianom. Między innymi w roku 2002 wprowadzony został bezpośredni wybór, przez wszystkich mieszkańców jednostki samorządowej, wójtów/ burmistrzów/ prezydentów miast. Zmieniały się także metody elekcji radnych – w 1994 roku rozszerzono system proporcjonalny na wszystkie gminy powyżej 20 tys. mieszkańców (wcześniej obowiązywał on tylko w gminach powyżej 40 tys.). W 2002 roku zmniejszono liczebność rad, a w 2014 wprowadzono jednomandatowe okręgi wyborcze (JOW) we wszystkich gminach z wyjątkiem miast na prawach powiatu. Rozwiązanie to obowiązywało tylko raz, bowiem już w roku 2018 JOW-y obowiązywały tylko w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców. W ostatnich latach największą zmianą było wprowadzenie limitu dwóch kadencji wójtów/ burmistrzów/ prezydentów i będzie miał on po raz pierwszy zastosowanie właśnie w roku 2029. Równocześnie z tą zmianą wydłużono kadencję z 4 do 5 lat. Mniej spektakularnych zmian było znacznie więcej.

Formułujemy tu szereg pytań, które mogą stać się przedmiotem rozważań i dyskusji w trakcie niniejszej debaty. Oczywiście jej uczestnicy mogą wybrać niektóre z tych zagadnień i na nich się skoncentrować, a także dodać inne tematy, które wydają się im istotne. Punkty do dyskusji prezentujemy w dwóch grupach. Pierwsza dotyczy wyboru organów uchwałodawczych (rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich), a druga wykonawczych.

Wybory rad samorządowych

- **Wielkość rad**. Po roku 1990 liczba wybieranych radnych była zmniejszana, co argumentowano z jednej strony sprawnością podejmowania decyzji (łatwiejszego w ciałach liczących mniej członków), a z drugiej poszukiwaniem oszczędności podążającym za zakorzenionym w Nowym Zarządzaniu Publicznym (New Public Management) hasłem „taniego państwa". Ale z drugiej strony rada pełni ważne funkcje przedstawicielskie i można zapytać, czy ograniczanie liczby radnych nie przeszkadza w realizacji tej funkcji w stosunku do społeczności lokalnych o zróżnicowanych poglądach i interesach. Obficie komentowany był fakt, że po zmniejszeniu liczebności sejmików samorządowych liczba radnych województwa mazowieckiego jest mniejsza od liczby posłów na Sejm wybieranych w tym województwie. Warto przy tym zauważyć, że przeciętna wielkość polskiej rady gminy jest mniejsza niż w znacznej części innych krajów europejskich (patrz tabela 1). Oczywiście porównania takie są dużym uproszczeniem, bo kraje różnią się podziałem terytorialnym, niektóre mają wyłącznie duże, a inne wiele bardzo małych gmin, w związku z czym patrzenie na wartości średnie może być mylące. Niemniej jednak można postawić pytanie, czy liczebność rad, ograniczona ustawowo do 45 w gminach (nie licząc Warszawy), 29 w powiatach i w praktyce do nieco ponad 50 w sejmikach wojewódzkich, wymaga jakiejś modyfikacji.

Tabela 1. Wielkość rad gmin w wybranych krajach europejskich

Kraj	Liczba radnych gminnych		
	Średnia	Minimalna	Maksymalna
Polska	**16,0**	**15**	**60**
Węgry	5,3	2	32
Islandia	7,0	5	23
Słowacja	7,1	3	45
Hiszpania	8,4	3	57
Czechy	9,5	5	65
Luksemburg	11,0	7	27
Włochy	11,4	10	36
Mołdawia	11,7	9	43
Cypr	12,3	8	26
Rumunia	12,6	9	31
Chorwacja	13,3	7	51
Łotwa	13,6	9	60
Francja	14,3	7	163
Słowenia	15,9	7	45
Macedonia Północna	16,6	9	45
Austria	19,0	9	100
Belgia	23,0	11	51
Holandia	24,0	NA	NA
Norwegia	26,0	NA	NA
Finlandia	31,0	17	67
Serbia	40,0	19	87
Szwecja	44,0	NA	NA

Źródło: Gendźwiłł, Kjaer i Steyvers (2022) oraz dane zgromadzone w ramach europejskiego sondażu radnych gminnych przeprowadzonego w 2023 roku, patrz Heinelt i in. (2026).

- **Zróżnicowanie wielkości rad.** Równocześnie można zaryzykować tezę, że liczebność rad – zwłaszcza w przypadku gmin – jest zanadto spłaszczona. W bardzo małych gminach (liczących poniżej trzech czy nawet dwóch tysięcy mieszkańców) liczba 15 radnych może być uważana za nadmierną, czego potwierdzeniem jest częsta trudność w znalezieniu kandydatów, nie mówiąc już o konkurencyjności wyborów. Równocześnie w większych jednostkach rady są tylko nieznacznie liczniejsze (np. 25 radnych w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców). Czy jest to rozwiązanie właściwe? Także i tutaj można się odwołać do porównań międzynarodowych (patrz tabela 2, pośrednio także informacje w tabeli 1). Nietrudno zauważyć, że w gminach bardzo małych w większości krajów rady są mniej liczne niż w Polsce (wyjątkami są Austria, Finlandia, Czechy i Grecja). Równocześnie wśród ponad 20 krajów objętych danymi w tabeli 1 tylko w kilku rady dużych miast są równie albo mniej liczne niż w Polsce. Oczywiście powyższy wywód można by skomplikować, biorąc także pod uwagę zakres zadań samorządów i kompetencje rad w poszczególnych krajach. Ale przedstawione tu zestawienie skłania ku refleksji.

Tabela 2. Liczebność rad gmin w krajach europejskich w gminach z przykładową liczbą mieszkańców.

	Liczba mieszkańców (w tysiącach)					
	od 1,5 do 2	od 4,5 do 5,5	od 9 do 11	od 25 do 30	od 50 do 60	od 150 do 250
Austria	15-21	17-25	19-37	31-40	36-42	40-61
Belgia	11	15	21	29	37	49-51
Bośnia i Hercegowina	11	17	19	25-29	30-31	31
Chorwacja	9	13	13	19	21	31
Czechy	15	15-17	15-23	21-33	37-43	47
Finlandia	17-21	21-27	31-35	43	51	67
Niemcy	10-12	14-23	16-31	26-49	33-64	48-71
Grecja	13-25	15-19	19-25	15-29	35-39	43
Węgry	6	6-8	8-11	11-14	17	28-32
Islandia	7					23
Irlandia						32-39
Włochy	10-12	12	12-20	16-24	24-40	32-40
Litwa			21	25	27	
Łotwa			15	15-19	15-23	
Macedonia Płn.	9	11	11	19	31	
Portugalia	5	5	5-7	7	9	11-13
Rumunia	11	13	15-17		21	27
Serbia		25	19-37	25-45	56	87
Słowacja	7-9	11	13-18	21-25	25-31	
Słowenia	7-9	13-17	19	29-31	33	45
Hiszpania	7-9	11-13	13-17	21	25	27
Szwajcaria		17-30	24-85	36-100	60	80-100
Wielka Brytania					18-40	30-75
POLSKA	**15**	**15**	**15**	**21**	**23**	**25-28**

Źródło: Dane zgromadzone w ramach europejskiego sondażu radnych gminnych przeprowadzonego w 2023 roku, patrz Heinelt i in. (2026)[1].

- **Jednomandatowe Okręgi Wyborcze**. Dzięki wyborom z 2014 roku znajomość skutków JOW-ów jest znana nie tylko z rozważań teoretycznych i doświadczeń innych krajów, ale także z danych empirycznych. JOW-y sprzyjają budowaniu większości w radzie (w tym zwiększają prawdopodobieństwo, że bezwzględną większość będzie miało jedno ugrupowanie). Ale też pomagają klarownej reprezentacji interesów terytorialnych, co jest istotne w składających się z wielu sołectw gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Innymi skutkami systemu opartego na JOW-ach jest konieczność organizowania wyborów uzupełniających za każdym razem, kiedy radny zrezygnuje lub z innego powodu przestanie pełnić swoją funkcję. Konieczny jest także podział nawet bardzo małej gminy składającej się z jednej miejscowości na 15 okręgów wyborczych (zagadnienie to wiąże się rzecz jasna z omówionym poprzednio zagadnieniem

1 Dane podane w tabeli trzeba traktować jako przybliżone. Pochodzą one z informacji zgromadzonych przy okazji sondażu radnych gminnych w 27 krajach europejskich i obejmują tylko te gminy, które zostały objęte sondażem.

zróżnicowania wielkości rad). Można więc zadać pytanie, czy ordynacja oparta na JOW-ach powinna być rozszerzona także na inne samorządy (większe gminy, a może również powiaty i sejmiki wojewódzkie), a może przeciwnie, ograniczona także w niedużych gminach?

- **Praktyka wyborów proporcjonalnych**. W gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców, we wszystkich miastach na prawach powiatu, powiatach i województwach w wyborach do rad obowiązuje ordynacja proporcjonalna. Ale do tej proporcjonalności można mieć uzasadnione wątpliwości. W małych okręgach wyborczych faktyczny próg wejścia do rady może wynosić nawet 20%. Może się zdarzyć, że ugrupowanie cieszące się nieznacznie mniejszym poparciem w skali jednostki samorządowej nie będzie w ogóle miało reprezentacji w radzie. Stoi to w sprzeczności z ideą, która przyświeca wyborom proporcjonalnym. W wielu krajach europejskich, w których mamy do czynienia z ordynacją proporcjonalną w wyborach samorządowych, cała gmina stanowi jeden okręg wyborczy. W takiej sytuacji proporcjonalność reprezentacji różnych opcji politycznych jest znacznie lepiej spełniona. Czy w świetle tych obserwacji należałby coś zmienić w proporcjonalnej ordynacji wyborczej do władz samorządowych w Polsce?

- **Jawność deklaracji majątkowych radnych**. Nie jest to zagadnienie bezpośrednio związane z wyborami, ale ważne z punktu widzenia zainteresowania kandydowaniem do rad. Często spotykamy się z informacjami, z których wynika, że wartościowi potencjalni kandydaci na radnych odmawiają zgody na udział w wyborach właśnie ze względu na obawę upubliczniania oświadczeń majątkowych. Zdaniem wielu liderów samorządowych, a także licznych ekspertów prowadzi to do obniżenia poziomu kompetencji członków rady. Warto więc rozważyć pytanie, czy jawność oświadczeń jest w tym przypadku rzeczywiście niezbędnym elementem polityki antykorupcyjnej.

- **Uprawnienie do głosowania**. Artykuł 1 Ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Pojawia się zatem pytanie, jak traktować mieszkańców przebywających na terenie gminy od lat, ale niemających polskiego obywatelstwa? Czy takie osoby, często integrujące się ze społecznością lokalną, powinny być pozbawione praw politycznych na szczeblu samorządowym? A jeśli nie, to w jaki sposób należy zmienić tę sytuację?

Wybory władz wykonawczych

W 2002 roku wprowadzono bezpośrednie wybory wójtów/ burmistrzów/ prezydentów miast, odbywające się w dwóch turach (o ile żaden z kandydatów nie zdobędzie ponad 50% głosów w pierwszej turze). Wprawdzie rozwiązanie to było krytykowane przez część ekspertów (w tym związanych z autorami koncepcji decentralizacyjnej na początku lat 90. XX wieku), ale powrócenie do systemu wyborów pośrednich (poprzez radę JST) wydaje się zupełnie nierealne. Wynika to zarówno z obejmującego także inne kraje trendu zmierzającego w kierunku personalizacji wyborów politycznych przy jednoczesnym kryzysie zaufania do ugrupowań politycznych, jak i z powszechnego poparcia opinii publicznej dla wyborów bezpośrednich. Jednak przyjęcie założenia o niezmienności wyborów bezpośrednich nie wyklucza dyskusji o ewentualnych

szczegółowych modyfikacjach regulacji w tym zakresie. Czy obecny system powinien pozostać w obecnym kształcie, czy też pożądane są zmiany (np. w odniesieniu do wymaganego poparcia wyborców dla zgłaszanego kandydata albo w stosunku do obowiązku zgłaszania list radnych przez ubiegającego się o stanowisko wójta/ burmistrza)? Czy jakiejś zmiany wymagają przepisy dotyczące odwołania włodarza jednostki samorządowej przed upływem kadencji, obejmujące stosunkowo wysoki próg frekwencji niezbędnej, by referendum było ważne? Czy potrzebne są modyfikacje zasad, według których regulowane jest sprawowanie władzy wykonawczej w gminach w sytuacji utraty mandatu przez wójta/ burmistrza (wskutek śmierci lub odwołania, np. w związku z prawomocnym wyrokiem sądowym)?

Last but not least, czy uzasadnione jest utrzymanie zróżnicowanego modelu władzy wykonawczej w gminach, powiatach i województwach (gdzie zamiast jednoosobowego organu wykonawczego mamy model kolektywnego zarządu wyłanianego – i ewentualnie odwoływanego – przez odpowiednią radę)?

Omówione powyżej zagadnienia wiążą się rzecz jasna z relacjami (i siłą polityczną) rady oraz organów wykonawczych. Jest to bardzo ważne, ale znacznie szersze zagadnienie wykraczające poza temat planowanej debaty. Niemniej jednak powiązanie z systemem wyborczym nie pozwala na całkowite pominięcie tej tematyki.

W planowanej debacie nie sposób też uciec od dyskusji o obowiązujących obecnie przepisach dotyczących prawnego ograniczenia liczby kadencji wójta/ burmistrza/ prezydenta do dwóch pięcioletnich okresów, choć dyskusje te były już wielokrotnie prowadzone i dobrze byłoby uniknąć sytuacji, w której to zagadnienie zdominowałoby debatę. W ewentualnej dalszej dyskusji na ten temat warto byłoby:

- odwołać się nie tylko do powstających w Polsce opinii prawnych, ale także do stanowiska przedstawionego na ogólniejszy temat ograniczania liczby kadencji przez Komisję Wenecką;

- skorygować niektóre uproszczone opinie o analogicznych ograniczeniach w innych krajach europejskich. W tym kontekście najczęściej przywoływane są przykłady Portugalii i Włoch. Zapomina się przy tym, że:

    - ✓ w Portugalii gminy mają zupełnie inny charakter niż w większości innych krajów europejskich, będąc czymś w rodzaju federacji parafii (*freguesias*);

    - ✓ w przypadku Włoch warto zwrócić uwagę, że po pierwszych problemach z wyłonieniem kandydatów na burmistrzów w bardzo małych gminach, ograniczenie uchylono najpierw dla gmin poniżej 3 tysięcy, a potem poniżej 5 tysięcy mieszkańców. W dodatku prawo wymaga tam tylko przerwy (nie można sprawować funkcji dłużej niż dwie kolejne kadencje), a nie absolutnego zakazu kandydowania kiedykolwiek w przyszłości;

- ✓ z drugiej strony osoby wskazujące na rzadkość stosowania ograniczenia liczby kadencji w Europie zdają się zapominać, że w wielu krajach (np. krajach nordyckich, ale także w Czechach, Serbii, Łotwie, Estonii) burmistrzowie nie są wybierani w wyborach bezpośrednich, co stawia brak ograniczenia liczby kadencji w zupełnie innym świetle.

- Zwolennicy i przeciwnicy ograniczenia liczby kadencji mają za sobą argumenty, które trudno całkiem zlekceważyć. Czy istnieje jakieś pole kompromisu? Może przepis powinien obowiązywać w większych gminach, a – wzorem Włoch, o których była mowa wcześniej – znieść go w odniesieniu do gmin najmniejszych gdzie już teraz często zdarza się, że w wyborach startuje tylko jeden kandydat i znalezienie rozsądnej alternatywy dla obecnego wójta może być czasem trudne? A może pozostawić ograniczenie, ale dopuścić wyjątki, jeśli mieszkańcy opowiedzą się za takim rozwiązaniem w referendum lokalnym podlegającym takim samym rygorom odnośnie do frekwencji, jak w przypadku referendum odwoławczego? Zwolennicy ograniczenia liczby kadencji podnoszą często argument, że w praktyce – ze względu na próg frekwencji – odwołanie źle ocenianego włodarza poprzez referendum jest niemal niemożliwe. Skoro tak, to można też odrzucić ewentualny argument, że uchylenie zakazu ponownego kandydowania poprzez referendum będzie zbyt łatwe i powszechne; należy się spodziewać, że odnosiłoby się do wyjątkowych sytuacji, w których społeczność lokalna zdecydowanie oczekuje kontynuacji misji przez obecnego wójta/ burmistrza.

Warto też oprzeć się nie tylko na rozważaniach o charakterze teoretycznym, ale także na coraz liczniejszych studiach empirycznych skutków ograniczenia liczby kadencji, prowadzonych tak w innych krajach, jak i w Polsce.

W dalszej części niniejszego tomu prezentujemy opinie wybitnych ekspertów odnoszące się do wymienionych powyżej, ale także niewspomnianych tu, innych problemów i dylematów wiążących się z regulacjami dotyczącymi wyborów samorządowych. Niektórzy z autorów ekspertyz (np. prof. Magdalena Musiał-Karg, prof. Adam Gendźwiłł) zdecydowali się na wypowiedź poruszającą wszystkie zagadnienia zaprezentowane w notatce wprowadzającej do dyskusji. Inni, w szczególności prof. Jarosław Flis, postanowili skoncentrować się na wybranych, pojedynczych zagadnieniach.

Tezy prezentowane przez poszczególnych ekspertów są ich osobistymi opiniami, niekoniecznie wyrażającymi oficjalne stanowisko NIST. Ale każda z zebranych w tym tomie ekspertyz pobudza do refleksji, nawet jeśli niektóre propozycje wydają się kontrowersyjne. Mamy nadzieję, że debata przyczyni się do przemyślenia poruszanych problemów przez decydentów i pomoże w podjęciu racjonalnych decyzji wzmacniających samorządność i demokrację lokalną.

Bibliografia

Gendźwiłł, A., Kjaer, U. i Steyvers, K. (2022). *The Routledge Handbook of Local Elections and Voting in Europe*. Routledge, s. 492.

Heinelt, H., Egner, B., Lysek, J. i Verhelst, T. (2026). *Municipal Councillors in Europe*. Palgrave Macmillan.

II. Ordynacja proporcjonalno-lokalna dla samorządów

Prof. dr hab. Jarosław Flis

Uniwersytet Jagielloński

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego

Spis treści

II. Ordynacja proporcjonalno-lokalna dla samorządów 11

1. Plan 13

2. System 13

2.1 Rozwiązania 13

2.2 Przykład 17

2.3 Uzasadnienie 18

2.4 Powiązania 23

3. Konfiguracja motywacji 25

3.1 Rywalizacja ugrupowań 25

3.2 Rywalizacja kandydatów 26

3.3 Reprezentacja terytorialna 26

4. Parametryzacja 27

4.1 Premia integracyjna 27

4.2 Liczba okręgów 27

4.3 Podwójne kandydowanie 28

5. Uzupełnienia 28

5.1 Liczebność sejmików 28

5.2 Referendum odwoławcze 28

5.3 Przewaga inkumbenta 29

5.4 Wybory śródkadencyjne 29

5.5 Kadencja samorządu 30

6. Zakończenie 31

7. Bibliografia 32

8. Aneks 34

1. Plan

Niniejsze opracowanie przedstawia projekt ordynacji proporcjonalno-lokalnej dla polskich samorządów. Jest to projekt istotnej reformy systemu wyborczego do samorządu – reformy całościowej, obejmującej wszystkie szczeble samorządu, a zarazem ujednolicającej reguły wyboru we wszystkich rodzajach jednostek. Opracowanie zakłada także, że docelowo ujednolicone zostałyby reguły wyboru we wszystkich wyborach ciał przedstawicielskich w Polsce. Projekt jest wzorowany na ordynacji proporcjonalno-lokalnej, przygotowanej w ramach prac zespołu parlamentarnego i przyjętej jako finalny efekt prac tego zespołu (Flis 2022). Jest on także rozwinięciem propozycji przygotowanej w 2014 roku na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i opublikowanej następnie w serii wydawniczej „Sprawne Państwo", w tomie *Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w* Polsce (Flis 2015b). Tamto opracowanie zostało tu wzbogacone o doświadczenia kolejnej dekady wyborów w Polsce oraz o analizy wyborów w innych krajach.

Opracowanie składa się z kilku części. W pierwszej przedstawione zostały założenia samego systemu wraz z przykładem, uzasadnieniem zmiany oraz odpowiedziami na różnego rodzaju obawy względem proponowanego systemu, zgłaszane przy okazji wcześniejszych prezentacji, rozmów i prac nad zmianą ordynacji. W kolejnych częściach omówiono konfigurację motywacji, jaką system tworzy dla aktorów politycznych jako jego użytkowników, a także dylematy związane z konkretnymi parametrami systemu, które mogą zostać rozstrzygnięte na różne sposoby. W opracowaniu zawarto także kilka uzupełnień dotyczących spraw niezwiązanych bezpośrednio z proponowanym systemem wyborczym, lecz również wymagających racjonalizacji w świetle dotychczasowych doświadczeń wyborów w Polsce.

2. System

Ordynacja proporcjonalno-lokalna (dalej OPL) to połączenie proporcjonalności ze zlokalizowaną personalizacją. Obie te cechy są stałym elementem polskiego systemu wyborczego z ugruntowaną już, ponadtrzydziestoletnią tradycją (Flis i Kamiński 2025). Były one ze sobą łączone na różne sposoby w trakcie kolejnych reform, którym poddawano system wyborczy – w szczególności sejmowy. Dotychczasowe konfiguracje budzą jednak wątpliwości, stąd propozycja zmiany. Opiera się ona na dobrych doświadczeniach systemów wyborczych Słowenii oraz Badenii-Wirtembergii. Nie zakłada rewolucji czy całkowitego przenicowania dotychczasowego systemu wyborczego – jest konserwatywną racjonalizacją systemu obecnego.

2.1 Rozwiązania

Kluczowym elementem proponowanego systemu jest jeden wielofunkcyjny głos. Podobnie jak w obecnych wyborach jest to głos oddawany na konkretnego kandydata, jednak oprócz funkcji rozstrzygnięcia rywalizacji personalnej ten głos pełni także funkcje na innych poziomach. Jest on oddawany w okręgach, które w pewnym przybliżeniu można nazwać jednomandatowymi – w tym rozumieniu, że z każdego z nich na pewno zostanie wybrany jeden radny. W każdym okręgu mandat zostaje przyznany zwycięzcy, zgodnie z naturalnymi wyobrażeniami na temat wyborów, w których powszechnie przyjmuje się, że osoba o największym poparciu jest ich zwycięzcą.

Kluczowa dla całego systemu jest liczba okręgów. Nie pokrywa się ona z liczbą mandatów w danej radzie czy sejmiku – odpowiada co najmniej połowie i nie więcej niż trzem piątym miejsc w danej radzie. Takie głosowanie nie pozostaje w sprzeczności z proporcjonalnością. Jest to system określany w Niemczech jako spersonalizowana ordynacja proporcjonalna (Michalak 2023), czyli taki, w którym mandaty zdobyte przez zwycięzców w okręgach są wliczane do liczby mandatów należnych ugrupowaniom, z których ci kandydaci startowali. Pozostałe mandaty – w liczbie przekraczającej liczbę okręgów – rozdzielane są natomiast w taki sposób, by zapewnić możliwie pełną proporcjonalność wyborów.

Jest to jednak proporcjonalność rozumiana w taki sposób, w jaki jest ona praktykowana w Polsce do tej pory, czyli proporcjonalność progresywna (Haman 2017). Zawarta jest w niej premia integracyjna – nagroda dla większych ugrupowań, przejawiająca się w tym, że wskaźnik reprezentacji partii jest pozytywnie skorelowany z ich wielkością. Przy tym wzrost wskaźnika reprezentacji w przypadku coraz większych partii jest stopniowo coraz mniejszy (Flis, Słomczyński i Stolicki 2019). Najsilniejsze zachęty do integracji politycznej działają zatem na mniejsze partie – w ich przypadku zyski z integracji mogą być największe, zaś wraz ze wzrostem partii zachęty te maleją. Podobnie jak w obecnym systemie, głosy oddane na wszystkich kandydatów danej partii sumują się jako wynik partii w jednostce i są podstawą proporcjonalnego podziału mandatów. W ten sposób zapewniana jest proporcjonalność.

Sama premia integracyjna jest jednak w tym systemie wprowadzana inaczej niż w systemie dotychczasowym. Obecnie w wyborach proporcjonalnych wynika ona z podziału jednostki na okręgi wyborcze i rozdzielania mandatów pomiędzy ugrupowania w każdym z okręgów osobno. Ta zasada, w połączeniu z metodą D'Hondta jako sposobem przyznawania mandatów, prowadzi do dokładnie opisanego na gruncie matematyki efektu, jakim jest właśnie progresywna proporcjonalność. Ten sam efekt można uzyskać bez dzielenia mandatów w każdym z kilkumandatowych okręgów z osobna – modyfikując licznik ilorazu w standardowej procedurze podziału mandatów metodą dzielnikową, czy to metodą D'Hondta, czy metodą Sainte-Laguë. Takie właśnie rozwiązanie jest tu proponowane, z generalną zasadą, że od licznika każdego z ilorazów odejmuje się liczbę odpowiadającą 5% ważnych głosów oddanych w danych wyborach w jednostce jako całości. Reguła ta wpisuje się zatem w logikę obecną już w systemie wyborczym, zgodnie z którą ugrupowania o poparciu mniejszym niż 5% nie otrzymują mandatów.

Kolejną funkcją głosu oddanego w okręgu jest wpływ na to, jak rozdzielane są pozostałe mandaty – nie tylko pomiędzy ugrupowania, lecz także w obrębie każdego z nich z osobna. Mandaty przyznane ugrupowaniu w podziale w skali całej jednostki, którym nie odpowiadają mandaty zdobyte przez zwycięzców w okręgach (dalej, w zależności od szczebla samorządu, nazywane mandatami gminnymi, powiatowymi lub wojewódzkimi), otrzymują kolejni najlepsi kandydaci danego ugrupowania. Tym samym powstaje zlokalizowana lista – jest to dokładnie takie rozwiązanie, jakie stosowane jest w wyborach parlamentarnych w Słowenii (Renwick i Pilet 2016), a także w Japonii (McKean i Scheiner 2000), i jakie było wcześniej stosowane w wyborach do landtagu Badenii-Wirtembergii (Flis i Salamon 2025).

Ważnym elementem zlokalizowanej listy wyborczej jest to, że ugrupowania uczestniczące w proporcjonalnym podziale mandatów muszą wystawić kandydatów we wszystkich okręgach wyznaczonych w danej jednostce. Kandydaci mogą startować także w pojedynczych okręgach, ale wtedy ich jedyną szansą na mandat jest zwycięstwo, czyli zdobycie w okręgu choćby zwykłej większości głosów. Rozwiązanie to pełni także dodatkowe funkcje. Wymóg wystawienia kandydatów we wszystkich okręgach przez ugrupowania chcące uczestniczyć w proporcjonalnym podziale mandatów – i to kandydatów, których nie da się skutecznie wycofać, gdyż nawet w przypadku rezygnacji zastępują ich kandydaci uzupełniający – jest sposobem zapobiegania nadużyciom znanym z mieszanych systemów wyborczych. Polegają one na fikcyjnym podziale na dwa ugrupowania: jedno, które wygrywa w okręgach jednomandatowych, i drugie, które uczestniczy w proporcjonalnym podziale mandatów (Salamon, Kamiński i Flis 2026). Dodatkowym zabezpieczeniem jest tu fakt, że mówimy o systemie z jednym głosem. Rezygnacja z wystawienia kandydata w którymś z okręgów – w szczególności w okręgu bezpiecznym, w którym przy wysokim poparciu można liczyć na zwycięstwo – oznacza utratę istotnej części głosów mających wpływ na wynik podziału proporcjonalnego w skali całej jednostki.

Warto zwrócić uwagę, że możliwość startu indywidualnego kandydata i samodzielnego zdobycia mandatu – wbrew pewnym przypuszczeniom – nie stoi w istotnej sprzeczności z zasadą proporcjonalności wyborów, jeśli liczba okręgów jest wyraźnie mniejsza niż liczba mandatów do zdobycia. Kandydat, który zdobywa większość głosów w danym okręgu, z reguły może liczyć na to, że jego udział w głosach, patrząc z perspektywy całej jednostki, w przybliżeniu odpowiada liczbie głosów przypadających na jeden mandat. Mówiąc językiem systemów proporcjonalnych – jego mandat będzie proporcjonalny do zdobytych przez niego głosów. Taka zasada jest wątpliwa w tradycyjnym systemie FPTP, gdzie liczba okręgów odpowiada dokładnie liczbie mandatów. Tam zwycięzca w okręgu jednomandatowym, uzyskując poparcie w granicach 50%, co jest typowe dla takich okręgów, zdobywa udział w głosach zdecydowanie mniejszy niż ten, który odpowiada jednej normie przedstawicielskiej.

Elementem zlokalizowanej listy i całego systemu wyborczego są kandydaci uzupełniający – każdemu z kandydatów w podokręgu towarzyszy kandydat uzupełniający. Jest to rozwiązanie stosowane w Badenii-Wirtembergii, pełniące kilka funkcji i przynoszące kilka pożytków. Kandydat uzupełniający obejmuje mandat wtedy, gdy dany kandydat zrezygnuje, umrze lub zostanie pozbawiony prawa do sprawowania mandatu. Może być też tak, że w przypadku znaczącego sukcesu wyborczego całego ugrupowania mandaty zostaną przyznane od razu także kandydatom uzupełniającym. W takim przypadku z danego okręgu i z danego ugrupowania wybranych zostaje dwóch radnych. Przy ustalaniu kolejności przydzielania mandatów gminnych, powiatowych lub wojewódzkich, czyli przyznawanych na podstawie ogólnej proporcji oddanych głosów, przyjmuje się, że kandydaci uzupełniający zdobyli połowę głosów oddanych na zasadniczego kandydata ugrupowania w danym okręgu.

Cały ten mechanizm może się wydawać skomplikowany, jednak w rzeczywistości bardzo dokładnie odpowiada on mechanizmowi obecnej ordynacji. W niej także najpierw sumuje się głosy oddane na wszystkich kandydatów, by podzielić mandaty proporcjonalnie w skali okręgu, a następnie mandaty przyznane w skali okręgu wracają do poszczególnych list, gdzie na podstawie

indywidualnego rankingu kandydatów przydzielane są konkretnym osobom. Zasadnicza różnica, jeśli chodzi o złożoność proponowanego rozwiązania, widoczna jest na karcie do głosowania. Karta do głosowania w OPL jest w swojej prostocie zbliżona do karty w wyborach w gminnych okręgach jednomandatowych czy w wyborach do Senatu. Każdemu ugrupowaniu odpowiada na niej jedna pozycja, a wyborca, wskazując kandydata, wskazuje jednocześnie ugrupowanie, które popiera.

Karta do głosowania – wybory rady powiatu miechowskiego

Nr	Kandydaci na radnych	
1	**ODRZYWAŁEK Przemysław** PRAWO I SPRAWIEDLIWOŚĆ WSZÓŁ Jadwiga - kandydat uzupełniający	◯
3	**SIUDAK Regina** TRZECIA DROGA PSL-PL2050 SZYMONA HOŁOWNI MOTYKA Adam Andrzej - kandydat uzupełniający	◯
11	**MOSKWA Jarosław Andrzej** KWW „ZIEMIA MIECHOWSKA” HESS Bożena Teresa - kandydat uzupełniający	◯
12	**NOCUŃ Agata Elżbieta** KWW WSPÓLNIE W PRZYSZŁOŚĆ JAJKIEWICZ Wiesław - kandydat uzupełniający	◯
13	**RYDZEWSKI Krzysztof Andrzej** KWW RAZEM DLA POWIATU MIECHOWSKIEGO NOWAK Aneta Agata - kandydat uzupełniający	◯
14	**OSIKOWSKI Paweł Piotr** KWW RAZEM DLA MIECHOWSZCZYZNY BŁASZCZYK Beata Marta - kandydat uzupełniający	◯

2.2 Przykład

Działanie OPL najłatwiej prześledzić na konkretnym przykładzie. Takim może być powiat miechowski, jako typowy powiat ziemski. Jest w nim wybieranych 17 radnych, którzy mają reprezentować 6 gmin wiejskich oraz gminę miejsko-wiejską Miechów. Powiat ten podzielono na 10 okręgów – 6 z nich przypadło na gminy wiejskie, lecz nie każda z nich jest samodzielnym okręgiem. Najmniejsze gminy – Racławice i Słaboszów – są razem mniej ludne niż największa z gmin wiejskich powiatu – Charsznica. Dlatego ta ostatnia gmina została podzielona na dwa okręgi, natomiast sąsiadujące ze sobą najmniejsze gminy zostały połączone w jeden okręg. Pozostałe 4 okręgi obejmują gminę Miechów – dwa w mieście i dwa w tworzących gminę sołectwach.

W wyborach powiatowych 2024 roku wystartowało 6 komitetów i wszystkie przekroczyły próg 5% poparcia. Wyniki głosowania i podział mandatów pokazuje tabela 1.

Tabela 1. Wyniki wyborów rady powiatu miechowskiego w różnych systemach.

komitet	poparcie		podział mandatów			
	głosy	**procent**	**udział**	**SL**	**DH/3**	**OPL**
Prawo i Sprawiedliwość	6934	32,5%	5,5	6	7	7
Trzecia Droga – PSL i Polska 2050	4240	19,9%	3,4	3	4	4
Razem dla Miechowszczyzny	3858	18,1%	3,1	3	4	3
Ziemia Miechowska	2915	13,7%	2,3	2	1	2
Wspólnie w Przyszłość	2157	10,1%	1,7	2	1	1
Razem dla Powiatu Miechowskiego	1231	5,8%	1,0	1	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Gdyby mandaty dzielono w całym powiecie metodą Sainte-Laguë, to każdy z komitetów otrzymałby przynajmniej jeden mandat. Podział mandatów metodą D'Hondta w trzech okręgach powoduje przesunięcie mandatów na korzyść trzech największych komitetów, kosztem trzech najmniejszych. Gdyby jednak te trzy najmniejsze komitety wystartowały wspólnie, zdobyłyby 4 dodatkowe mandaty kosztem wszystkich trzech obecnych beneficjentów. W ten sposób działa obecna premia integracyjna. System OPL daje wynik zbliżony do obecnego, choć jeden mandat więcej zdobywa czwarty co do wielkości poparcia komitet kosztem trzeciego. Sposób ustalenia takiego wyniku pokazuje tabela 2.

Tabela 2. Ustalanie wyniku wyborów rady powiatu miechowskiego w systemie OPL.

komitet	licznik zmodyfikowany	Dzielnik (modyfikowana metoda Sainte-Laguë)								ilorazy
		2	3	5	7	9	11	13	15	
PiS	5867	~~**2934**~~	~~**1956**~~	~~**1173**~~	~~**838**~~	~~**652**~~	~~**533**~~	~~**451**~~	391	
TD	3173	~~**1587**~~	~~**1058**~~	**635**	**453**	353	288	244	212	
RdM	2791	**1396**	**930**	**558**	399	310	254	215	186	
ZM	1848	~~**924**~~	**616**	370	264	205	168	142	123	
WwP	1090	**545**	363	218	156	121	99	84	73	
RdPM	164	82	55	33	23	18	15	13	11	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Licznik w metodzie Sainte-Laguë został zmodyfikowany o liczbę 1066,75, czyli 5% ogółu ważnych głosów. W tabeli wytłuszczono 17 największych ilorazów, wskazujących liczbę przyznanych mandatów poszczególnym komitetom. Przekreślone zostały te ilorazy, które odpowiadają mandatom zdobytym przez komitety bezpośrednio w okręgach (wyniki wyborów na poziomie okręgów podaje tabela 3). Z mandatów powiatowych, w liczbie siedmiu, pozostałych po rozdzieleniu 10 mandatów zwycięzcom w okręgach, żaden nie trafia już do największego komitetu – PiS. Dzieje się tak, ponieważ liczba należnych mu mandatów dokładnie odpowiada liczbie mandatów zdobytych przez tę partię poprzez zwycięstwa w okręgach. Podział mandatów w rozbiciu na mandaty zdobyte bezpośrednio i mandaty powiatowe pokazują trzy dolne wiersze tabeli 3. Dla każdego okręgu wyróżniono ciemnym odcieniem zwycięzcę – zdobywcę mandatu bezpośredniego. Jaśniejsze odcienie pokazują zdobywców mandatów powiatowych. Przy przeliczaniu wyników przyjęto, że wszystkie głosy oddane na listę danego komitetu w danym okręgu przypadłyby kandydatowi tego komitety w systemie OPL.

Tabela 3. Wyniki wyborów rady powiatu miechowskiego w systemie OPL na poziomie okręgów.

okręg	gminy	PiS	TD	RdM	ZM	WwP	RdPM
1	Charsznica 1	32%	42%	11%	11%	4%	0%
2	Charsznica 2	34%	37%	22%	5%	2%	0%
3	Gołcza	42%	16%	22%	14%	6%	0%
4	Kozłów	35%	8%	13%	15%	15%	14%
5	Książ Wielki	40%	14%	16%	5%	7%	17%
6	Miechów - miasto 1	27%	18%	23%	17%	9%	7%
7	Miechów - miasto 2	27%	17%	25%	13%	12%	7%
8	Miechów - sołectwa 1	24%	14%	16%	28%	12%	6%
9	Miechów - sołectwa 2	25%	24%	19%	16%	15%	1%
10	Racławice, Słaboszów	32%	20%	14%	15%	16%	3%
	mandaty należne	7	4	3	2	1	0
	mandaty bezpośrednie	7	2	0	1	0	0
	mandaty powiatowe	0	2	3	1	1	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Mandaty powiatowe przydzielane są w ramach każdego ugrupowania oddzielnie i przypadają najlepszym pod względem procentowego poparcia kandydatom, którzy nie zdobyli mandatów bezpośrednich. Z każdego okręgu jest wybrany przynajmniej jeden radny, lecz są też okręgi, które reprezentuje nawet trzech radnych. Teoretycznie jest możliwe, że system nie dopuszcza do takich kumulacji, lecz rodzi to szereg ubocznych sztuczności (Flis 2025).

2.3 Uzasadnienie

Kluczowym elementem uzasadnienia całego systemu jest kwestia personalizacji. Proponowana personalizacja umożliwia konkurencję bez konfrontacji. Dotychczasowy system rodzi bowiem cały szereg problemów. System otwartej listy (OLPR) obiecuje znacznie więcej, niż jest w stanie spełnić, i tworzy częściowo ukryte dla opinii publicznej patologie. Przede wszystkim jest to system, w którym rywalizacja pomiędzy kandydatami opiera się na konfrontacji, a nie na konkurencji. Ma to bardzo

proste wyjaśnienie: w systemie tym rywalizacja wewnątrz ugrupowania jest – z matematycznej natury zjawiska – istotnie ważniejsza od rywalizacji pomiędzy partiami. Po pierwsze, rywalizacja pomiędzy kandydatami w obrębie listy toczy się o mniejszą pulę głosów, będącą tylko częścią puli głosów oddanych w skali całego okręgu. W związku z tym margines zwycięstwa jest z natury rzeczy o rząd wielkości mniejszy niż w rywalizacji międzypartyjnej. Potwierdzają to także badania empiryczne porównujące ryzyko utraty mandatu na rzecz innego ugrupowania z ryzykiem utraty mandatu na rzecz konkurenta z własnej listy (Flis 2014). Po drugie, zabieganie przez dwóch kandydatów tej samej partii o tę samą pulę wyborców zawiera w sobie paradoks: odebranie głosu swojemu konkurentowi, czyli bezpośrednia konfrontacja, przynosi w tej indywidualnej rywalizacji dwukrotnie większy efekt niż pozyskanie nowego wyborcy spośród osób, które wcześniej nie zamierzały głosować na dane ugrupowanie. Taka konfrontacyjna rywalizacja jest w dotychczasowym systemie niezwykle silną barierą dla tworzenia uczciwie współdziałających zespołów.

W proponowanej ordynacji każdy z kandydatów danej partii ma natomiast osobną pulę wyborców, o których zabiega – w postaci własnego okręgu wyborczego. Zwycięstwo polega tu wyłącznie na pozyskiwaniu nowych wyborców dla partii, a nie na odbieraniu dotychczasowych wyborców konkurentom z własnej listy. Jest to zatem indywidualizacja bez nadużyć.

Jedną z obaw podnoszonych względem takiego systemu jest domniemana centralizacja ugrupowań. Miałaby ona wynikać z tego, że wyeliminowana zostanie dotychczasowa zasada integracji przez konflikt pomiędzy poszczególnymi frakcjami w partii – polegająca na tworzeniu przez centralne władze partii pozorów dopuszczenia kandydatów do rywalizacji z nadzieją, że rywalizacja wewnątrz listy zakończy się niepowodzeniem tych kandydatów, których władze partii nie preferują. Jednak w proponowanym systemie obowiązuje zasada, że kandydat indywidualny, który zdobędzie najwięcej głosów w okręgu, samodzielnie zdobywa mandat. Radny danego ugrupowania, który nie zostanie dopuszczony przez liderów do startu jako jego przedstawiciel, może wystartować samodzielnie. Możliwość startu kandydatów indywidualnych jest zatem specyficznym straszakiem na centralizację ugrupowań.

Jeśli chodzi o regułę premii integracyjnej wprowadzającej progresywną proporcjonalność, kluczowa zmiana polega nie tylko na tym, że zasada ta zostaje wprowadzona otwarcie i jest znana uczestnikom wyborów, nie jest zaś wprowadzana tylnymi drzwiami i odczytywana z modeli matematycznych czy z wyników wcześniejszych wyborów. Najważniejsze jest to, że obecna premia integracyjna w warunkach niewielkich okręgów narażona jest na szereg nieracjonalnych odchyleń (Bochsler 2026). Wynikają one z przypadkowości konfiguracji w poszczególnych okręgach, różnic we frekwencji oraz różnic wielkości okręgów pomiędzy poszczególnymi częściami jednostki. Wszystkie te odchylenia od proporcjonalności, generowane przez drugorzędne i niemające systemowego charakteru czynniki, zaburzają podstawową regułę proporcjonalności wyborów – i to istotnie, zwłaszcza w przypadku powiatów czy gmin, w sposób porównywalny z odchyleniami systemowymi, które składają się na progresywną proporcjonalność.

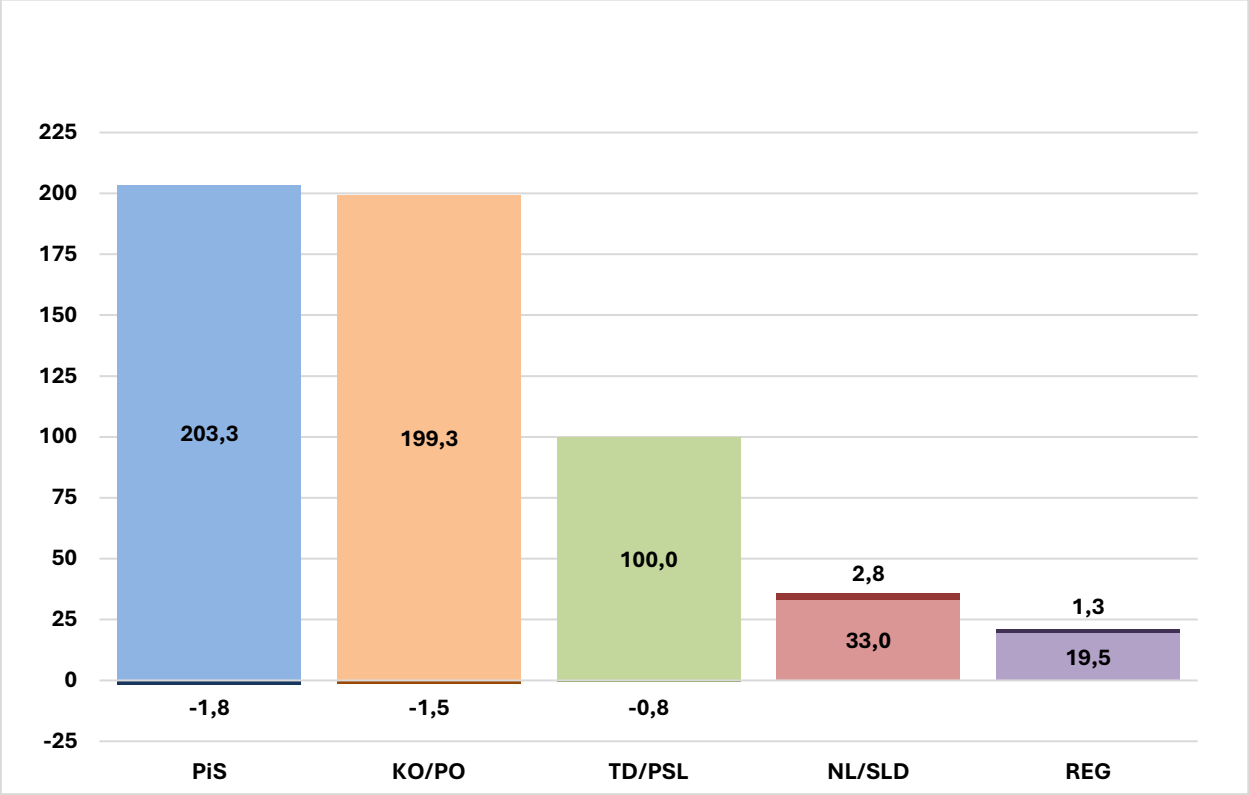
Również w małych gminach, w których do tej pory stosowany jest system większości względnej (FPTP), występuje cały szereg problemów. Po pierwsze, systemy takie generują bardzo wyraźną przestrzenną polaryzację, jeśli chodzi o podział na rządzących i opozycję. Pojawia się terytorialny wymiar rywalizacji, w którym gmina dzieli się na tę część, gdzie w okręgach zostali wybrani radni z komitetu zwycięskiego wójta czy burmistrza, i tę część, z której wybrani zostali radni z komitetów jego konkurentów. Jest to istotny czynnik podnoszony w rozmowach z samorządowcami i widoczny także na przykładzie wyborów senackich w Polsce, w których występują części kraju odpowiedzialne za stabilne poparcie jednego z ugrupowań oraz strefa frontowa – okręgi chwiejne, w których rozstrzyga się, kto ma większość.

Wracając do systemu otwartej listy – dodatkowym problemem, który tworzy toczona w nim rywalizacja wewnątrzpartyjna, jest kwestia uprzywilejowania „jedynek". Kandydaci umieszczani na listach tylko formalnie uczestniczą w rywalizacji na równych zasadach. Doświadczenia potwierdzone szczegółowymi badaniami pokazują, że kandydaci z pierwszych miejsc mogą liczyć na dodatkowy bonus w postaci głosów tych wyborców, dla których rywalizacja personalna w obrębie danej partii nie jest istotna. Kierując się czy to oszczędnością poznawczą, czy zaufaniem do kierownictwa partii, wyborcy ci głosują na pierwszego kandydata na liście. Tym samym obiecana przez system OLPR rywalizacja jest po prostu rywalizacją na nierównych zasadach – rywalizacją, w której są kandydaci uprzywilejowani oraz ci, którzy muszą walczyć z uprzywilejowanymi konkurentami.

Dodatkowym czynnikiem jest rozchwianie reprezentacji terytorialnej w systemie OLPR. Jak potwierdzają liczne badania, w okręgu wielomandatowym w obrębie każdej z list następuje podział na wirtualne subokręgi – każdy z kandydatów obsługuje jakąś część okręgu wyborczego. Finalna konfiguracja takiej wirtualnej rywalizacji prowadzi do tego, że nie wszystkie części okręgu są reprezentowane. Zdarzają się kumulacje reprezentacji – na przykład na poziomie sejmików w niektórych powiatach – podczas gdy inne powiaty nie mają w ogóle swoich przedstawicieli. Tego problemu nie ma w systemie FPTP (Flis 2015a).

Istotnym ograniczeniem, jeśli chodzi o niektóre parametry systemu, jest to, że proponowana zmiana musi zostać przegłosowana w Sejmie. Co za tym idzie, istotnym czynnikiem motywacyjnym są tu interesy partii sejmowych (Flis, Kamiński i Salamon 2025). Podstawowym założeniem proponowanego systemu jest zachowanie dotychczasowych wzorów wyników i taki właśnie efekt daje konfiguracja przedstawiona w tym opracowaniu. Oczywiście wybory w jednostkach samorządu – liczonych nie w setkach, lecz w tysiącach – dają całe spektrum różnych układów sił. Jednak w szczególności na poziomie sejmików wojewódzkich widać bardzo wyraźnie, że różne systemy wyborcze mogłyby zmieniać układ sił pomiędzy partiami zróżnicowanymi co do wielkości czy przestrzennego rozkładu poparcia. Wszystkie proponowane w tym opracowaniu rozwiązania minimalizują ryzyko zmian układu sił. Pokazuje to wykres 1 – uśrednione wyniki wszystkich sił politycznych odbiegałyby w takim systemie od wyników historycznych na poziomie zupełnie śladowym – a mowa tu o łącznie 64 głosowaniach przeprowadzonych na przestrzeni 14 lat. System OPL nie został zaprojektowany z myślą o korzyściach jakiegokolwiek ugrupowania kosztem innych. Zmiana nie jest tu traktowana jako gra o sumie zerowej, lecz jako zysk wszystkich ugrupowań wynikający z uzdrowienia ich wewnętrznych relacji.

Wykres 1. Zmiana wyników wyborów sejmikowych po przeliczeniu ich systemem OPL – średnia liczba mandatów w wyborach 2010–2024 w rozbiciu na partie.



Uwaga: ciemniejszym kolorem zaznaczona jest zmiana wyniku, która byłaby wynikiem zastosowania systemu OPL

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Proponowany system może zostać zakwalifikowany jako mieszany system wyborczy, co jest źródłem całego szeregu podnoszonych obaw. Obawy te bardzo często wynikają z przenoszenia doświadczeń tylko niektórych mieszanych systemów wyborczych na wszystkie systemy tego rodzaju. Niemniej warto wszystkie te wątpliwości rozwiać, gdyż były one przedmiotem uważnych analiz, a szereg przyjętych rozwiązań służy właśnie temu, by błędy popełnione przy konfigurowaniu mieszanych systemów wyborczych w różnych krajach nie powtórzyły się w Polsce.

Problemem, który bardzo często pojawia się w dyskusjach nad mieszanym systemem wyborczym, jest sprawa mandatów nadwyżkowych, które przez długie lata były stałym i narastającym problemem niemieckiego systemu politycznego (Michalak 2013). W proponowanym rozwiązaniu problem ten jest całkowicie nieobecny, gdyż stosuje ono warunkowe metody przydziału mandatów, oparte na metodach dzielnikowych – czy to D'Hondta, czy Sainte-Laguë – w zapisie ilorazowym. Zgodnie z praktyką stosowaną w Szkocji oraz w Boliwii ilorazy odpowiadające mandatom zdobytym bezpośrednio wykreśla się z kolejki ilorazów, a pozostałe mandaty rozdziela się zgodnie ze standardową procedurą w takiej liczbie, w jakiej są do rozdzielenia. Przeprowadzone analizy pokazują, że gdy stosowana jest premia integracyjna, a system partyjny w danej jednostce nie uległ jakimś nietypowym deformacjom, procedura taka nie prowadzi do żadnych dodatkowych naruszeń proporcjonalności. W przytłaczającej większości przypadków w ogóle nie zmienia ona przydziału mandatów pomiędzy partiami w stosunku do tego, jak dzieliłyby je metody nieuwzględniające zwycięstw w podokręgach.

Podnoszone są też obawy o polaryzację związaną z okręgami jednomandatowymi i toczoną w nich rywalizacją, czego Polska doświadcza w wyborach senackich (Flis i Kamiński 2021). Szczegółowa analiza zachowań wyborczych w niemieckich landach – Badenii-Wirtembergii oraz Bawarii – w których w okręgach jednomandatowych stosowane są systemy z wielofunkcyjnym głosem, pokazuje, że wykorzystanie głosu oddanego w okręgu jednomandatowym także do proporcjonalnego podziału mandatów zupełnie zmienia logikę posługiwania się takim głosem (Flis i Salamon 2025). Dzieje się tak tym bardziej wtedy, gdy od takiego głosu zależy powodzenie indywidualnych kandydatów, a nie tylko zwycięzcy. Analizy pokazują, że polaryzacja w takim systemie nie następuje.

Pojawia się też obawa przed niebezpieczeństwem znanym z systemu mieszanego stosowanego w Ukrainie – dezintegracją sceny politycznej i całkowitym zindywidualizowaniem rywalizacji w poszczególnych okręgach, opartej na silnych indywidualnych kandydaturach oligarchów, a tym samym niszczeniem systemu partyjnego. Obawa ta nie znajduje potwierdzenia w doświadczeniach mniejszych polskich gmin, w których stosowane są okręgi jednomandatowe (Flis i in. 2026). Dodatkowym zabezpieczeniem w proponowanym systemie jest właśnie wielofunkcyjny głos, który sprawia, że wszystkim partiom opłaca się wystawianie kandydatów, a warunkiem udziału w proporcjonalnym podziale mandatów jest wystawienie ich we wszystkich podokręgach. To oznacza, że kandydaci spoza systemu partyjnego musieliby pokonać kandydatów wszystkich partii. Jak pokazują doświadczenia polskich wyborów do Senatu, w zasadzie nie zdarzają się przypadki zwycięstwa kandydatów, którzy walczyliby ze wszystkimi liczącymi się partiami, a nie byliby wcześniej parlamentarzystami – w szczególności senatorami – z jednego z ogólnokrajowych ugrupowań.

Pojawiają się również wątpliwości związane z manipulacjami, w szczególności z malapportionmentem (krzywopodziałem) i gerrymanderingiem. Warto tu podkreślić, że proporcjonalny podział mandatów w większości przypadków niweluje zagrożenia związane z nierównością okręgów wyborczych bądź z ich manipulacyjnym kształtem. Z jednej strony proporcjonalny podział sprawia, że skrzywienia wielkości podokręgów nie mają wpływu na ostateczny wynik – są niwelowane przy proporcjonalnym podziale mandatów. Skoro tak się dzieje, można – zgodnie z dotychczasową praktyką polskiego życia politycznego – dopuścić większą rozpiętość wielkości podokręgów, pod warunkiem wpasowania ich w granice jednostek administracyjnych: powiatów w przypadku sejmików, gmin w przypadku powiatów czy sołectw w przypadku gmin. W takiej sytuacji niebezpieczeństwo manipulacji zostaje zminimalizowane. Z drugiej strony warto wspomnieć, że szczegółowe analizy podziału na okręgi wyborcze w polskich gminach stosujących system FPTP, który jest szczególnie podatny na manipulacje i gerrymandering, pokazały, że w warunkach płynnych, nieprzewidywalnych scen politycznych nie da się wykazać – i prawdopodobnie nie da się skutecznie przeprowadzić – żadnych manipulacji granicami okręgów.

Generalnie uzasadnieniem całego systemu jest znalezienie równowagi pomiędzy sprzecznymi, lecz uzupełniającymi się czynnikami: proporcjonalnością i lokalnością, działaniem w szerszej skali i lokalnymi więziami, indywidualną odpowiedzialnością i budowaniem zbiorowych podmiotów, zdolnych zarówno wziąć odpowiedzialność za rządzenie, jak i tworzyć opozycję jako alternatywę

dla ugrupowań rządzących. Patrząc z takiej perspektywy, w ramach tego systemu pojawia się również miejsce na przywództwo ogólne – obejmujące całą jednostkę, w której prowadzone są wybory. To prowadzi do kluczowego problemu, czyli powiązania z wyborami wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

2.4 Powiązania

Istotnym elementem kształtującym życie polityczne polskiego samorządu są bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Element ten, choć bywa poddawany krytyce, wydaje się względnie trwałym, oswojonym i akceptowanym społecznie rozwiązaniem. Pojawiają się tu jednak dwa pytania. Pierwsze – w jaki sposób powiązać te wybory z wyborami rady, skoro wielokrotnie zwracano uwagę na to, że wybory bezpośrednie osłabiły znaczenie rad i pozycję radnych. Drugie – czy bezpośredniego wyboru szefa samorządowej egzekutywy nie można byłoby rozszerzyć na powiaty i województwa. Wydaje się, że proponowane rozwiązanie pozwala pogodzić oba te stanowiska.

Oczywiście perspektywa dodania do systemu samorządowego bezpośrednich wyborów starostów oraz marszałków wygląda na zdecydowanie nieprzemyślaną, gdyż liczba jednoczesnych głosowań zwiększyłaby się wtedy z czterech do sześciu. Jest to oczywiście możliwe – są kraje, w których takich głosowań bywa jeszcze więcej. Jednak w sytuacji, gdy dwa głosowania dotyczą w zasadzie tego samego organu, różnego rodzaju niebezpieczeństwa – przykładowo znany już z gmin brak oparcia w radzie czy wiążące się z tym dodatkowe konflikty – są na pewno czymś, co warto brać pod uwagę. Z drugiej strony można się spodziewać oporu ze strony radnych powiatowych i wojewódzkich w związku z perspektywą ograniczenia ich znaczenia.

Propozycją, która mogłaby pogodzić wszystkie te wątpliwości, jest połączenie wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – a w jednym schemacie także starostów i marszałków – z wyborami rad w jednym głosie. Jest to rozwiązanie znane z niemieckiego ogólnokrajowego systemu wyborczego, a właściwie także z praktyki funkcjonowania polskiego systemu wyborczego do Sejmu, gdzie kandydat na premiera kandyduje z pierwszego miejsca w okręgu stołecznym. W proponowanym systemie można przewidzieć miejsce dla „ogólnojednostkowego" lidera jako lidera wirtualnej listy. Taki lider mógłby być umieszczany na karcie do głosowania, a głosowanie dotyczyłoby całego duetu, to znaczy byłoby jednoczesnym głosem na kandydata na burmistrza czy starostę i na kandydata na radnego z jego komitetu.

Karta do głosowania – wybory rady powiatu miechowskiego (wariant z kandydatami na starostę)

Nr	Kandydaci na radnych		
1	**ODRZYWAŁEK Przemysław** PRAWO I SPRAWIEDLIWOŚĆ WSZÓŁ Jadwiga - kandydat uzupełniający	**PiS** kandydat na starostę: ŚWIERCZEK Krzysztof	◯
3	**SIUDAK Regina** TRZECIA DROGA PSL-PL2050 SZYMONA HOŁOWNI MOTYKA Adam Andrzej - kandydat uzupełniający	**TD-P2050-PSL** kandydat na starostę: PUŁKA Jerzy	◯
11	**MOSKWA Jarosław Andrzej** KWW „ZIEMIA MIECHOWSKA” HESS Bożena Teresa - kandydat uzupełniający	**KKW „ZM”** kandydat na starostę: WOJCIECHOWICZ Ewa	◯
12	**NOCUŃ Agata Elżbieta** KWW WSPÓLNIE W PRZYSZŁOŚĆ JAJKIEWICZ Wiesław - kandydat uzupełniający	**KKW WwP** kandydat na starostę: GRZĄDZIEL Piotr	◯
13	**RYDZEWSKI Krzysztof Andrzej** KWW RAZEM DLA POWIATU MIECHOWSKIEGO NOWAK Aneta Agata - kandydat uzupełniający	**KKW RdPM**	◯
14	**OSIKOWSKI Paweł Piotr** KWW RAZEM DLA MIECHOWSZCZYZNY BŁASZCZYK Beata Marta - kandydat uzupełniający	**KKW RdM**	◯

Nie jest to praktyka zupełnie obca ani naszej rzeczywistości, ani rzeczywistości innych krajów – warto wspomnieć choćby wybór jednym głosem prezydenta Stanów Zjednoczonych oraz jego zastępcy. Również doświadczenia polskiego samorządu i szczegółowe analizy wyborów w gminach pokazują dwukierunkową zależność. Z jednej strony wójt, burmistrz czy prezydent miasta wspiera radnych – wynik głosowania na niego jest wyraźnie skorelowany z wynikami głosowania na radnych z jego komitetu. Z drugiej strony nie jest to korelacja pełna, a szczegółowe analizy pokazują, że słabość drużyny stojącej za kandydatem na wójta, burmistrza czy prezydenta miasta odbija się także na jego wyniku – mowa tu w szczególności o inkumbentach pod koniec kadencji. Stąd takie rozwiązanie byłoby w istotnym zakresie formalizacją stanu obecnego.

Można przyjąć założenie, że kandydat na wójta, burmistrza czy prezydenta miasta (odpowiednio: na starostę lub marszałka), który zdobywa ponad 50% głosów, obejmuje swój urząd i jednocześnie nie otrzymuje mandatu radnego. Natomiast kandydat przegrany w walce o urząd może z urzędu obejmować mandat radnego – pierwszy mandat gminny (odpowiednio: powiatowy czy wojewódzki) przyznany jego komitetowi w podziale proporcjonalnym. Rozwiązanie takie wymagałoby oczywiście odpowiedniej konfiguracji karty do głosowania, co pokazuje zamieszczona wyżej przykładowa karta do głosowania w wyborach do rady powiatu miechowskiego.

Pojawia się tu oczywiście problem drugiej tury. Warto podkreślić, że zmiany frekwencji wyborczej pomiędzy turami, znane z wielu gmin, pokazują, iż domniemane poparcie większości wyborców dla zwycięzcy drugiej tury jest mocno wątpliwe. Być może warto wziąć pod rozwagę rozwiązanie, zgodnie z którym – jeśli wyborcy nie zdecydowali się na jednego kandydata, który zdobyłby większość już w pierwszej turze – kompetencja wyboru spomiędzy dwóch kandydatów o największym poparciu przechodzi na radę gminy wybraną w tym samym głosowaniu. Jest to jednak wątek poboczny, w którym można wykazać elastyczność. Równie dobrze można sobie wyobrazić zachowanie drugiej tury w obecnej formie, to znaczy poddanie ponownemu głosowaniu dwóch kandydatów o największym poparciu, jeśli żaden z nich nie zdobył bezwzględnej większości w pierwszej turze.

3. Konfiguracja motywacji

Zamykając omówienie zasadniczych elementów systemu, warto dokonać przeglądu tego, w jaki sposób konfiguruje on motywacje uczestników życia politycznego – w rozbiciu na ugrupowania, kandydatów i wreszcie wspólnoty terytorialne.

3.1 Rywalizacja ugrupowań

W przypadku ugrupowań pojawia się racjonalna zachęta do przedwyborczych porozumień. Szczegółowe analizy wyników kolejnych cykli wyborów samorządowych pokazują, że system z premią integracyjną – dającą bonus tym ugrupowaniom, którym udało się zachować jedność – w połączeniu z ustawowym progiem wyborczym, a także z naturalnym progiem wyborczym w małych okręgach, zdecydowanie utrudnia zdobycie reprezentacji rozdrobnionym ugrupowaniom i ma przez to bardzo istotny walor edukacyjny. W tych miejscach, gdzie rozdrobnienie przyczyniło się do szczególnie złych wyników małych ugrupowań, w kolejnych wyborach lokalni aktywiści, wyborcy i liderzy lokalnych ugrupowań, pod wpływem doświadczeń z oddziaływania takiego systemu, budują szersze porozumienia. Liczba zgłaszanych komitetów spada, a ich przeciętna wielkość rośnie. Jednocześnie nie widać tu dążenia do polaryzacji – średnia liczba ugrupowań w polskich powiatach oscyluje wokół pięciu, co wydaje się liczbą całkowicie racjonalną. Zdarzają się oczywiście zarówno przypadki nadmiernego rozdrobnienia, jak i pełnej polaryzacji, jednak standardowe powielenie wzorów znanych z polityki ogólnopolskiej, czyli pięciu list zdobywających mandaty, wydaje się racjonalne.

Co jeszcze istotne, obecny system otwartej listy – co znamy z wyborów ogólnopolskich – tworzy pewną ramę dla rywalizacji wewnątrz koalicji, to znaczy dla rejestrowania list koalicyjnych, których uczestnicy w trakcie kampanii wyborczej prowadzą między sobą grę o charakterze dylematu działania zbiorowego. Szczególną rolę w sukcesie, zwłaszcza mniejszych koalicjantów, odgrywa podkreślanie partykularyzmów i dystansowanie się od głównej części ugrupowania. Skutkuje to później – co trudno uznać za zaskoczenie – rozpadami takich ugrupowań, które nie tyle są sztucznie pozszywane, co pozszywane bardzo słabo i żywią się różnicami pomiędzy swoimi częściami. Jest to istotna różnica w stosunku do tego, co widzimy przy tworzeniu porozumień w wyborach do Senatu, gdzie każdy z kandydatów ugrupowań zawierających porozumienie musi zabiegać o poparcie wyborców wszystkich partii, które je zawarły. Nie może ich gubić, gdyż mogłoby to oznaczać porażkę, a tym samym nie ma powodów do podkreślania swojej odmienności i dystansowania się od koalicjantów.

3.2 Rywalizacja kandydatów

Jeśli chodzi o rywalizację kandydatów, system ten sprawia, że ugrupowaniom nie opłaca się wystawiać w wyborach „spadochroniarzy", czyli kandydatów, na których zależy kierownictwu, lecz którzy zupełnie nie mają zdolności przyciągania wyborców i w walce o mandat są zależni od głosów zdobytych przez innych kandydatów z listy umieszczonych na gorszych miejscach. W proponowanym systemie wystawienie takiego słabego, niezwiązanego z okręgiem kandydata – nawet w okręgu bardzo bezpiecznym – sprawia, w odróżnieniu od systemu FPTP czy systemu otwartej listy, że straty wynikające ze słabości kandydata są nie do nadrobienia ani przez zastany potencjał poparcia, ani przez innych kandydatów wystawionych w tym samym okręgu.

Nie ma też w tym systemie obecnego w polskich partiach politycznych zagrożenia eliminacją silnych konkurentów na etapie selekcji kandydatów i układania list – w szczególności troski inkumbentów, dotychczasowych radnych, o to, by na listach nie pojawiali się zbyt silni kandydaci, mogący im zagrozić.

Ważne jest również to, że kandydaci uzupełniający są dodatkową motywacją do zaangażowania się także w bezpiecznych podokręgach. Gdyby dotychczasowi radni bądź nowi kandydaci wystawieni w miejscach, gdzie dane ugrupowanie miało wcześniej bardzo silne poparcie, osiadali na laurach i nie angażowali się w kampanię wyborczą w przekonaniu, że ich mandat jest pewny, dodatkowym impulsem na rzecz intensywnej kampanii mogą być właśnie kandydaci uzupełniający w takich „matecznikach".

3.3 Reprezentacja terytorialna

Wreszcie, na polu reprezentacji terytorialnej konfiguracja motywacji jest wyraźnym atutem proponowanego systemu – nie dlatego, że przywiązuje on nadmierną wagę do podziałów terytorialnych. Wręcz przeciwnie: to dotychczasowe systemy, czy to otwartej listy, czy większościowy w okręgach jednomandatowych, sprawiają, że więź terytorialna jest albo fetyszyzowana, albo system przypisuje jej po prostu nadmierną wartość. Proponowany system zapewnia minimalną reprezentację każdej części jednostki w znacznie drobniejszym ziarnie, niż ma

to miejsce obecnie w systemie proporcjonalnym, ale nie w aż tak drobnym, jak w systemie większościowym. Jest to zatem rozwiązanie pośrednie, godzące atuty obu alternatyw. Pojawia się tu oczywiście problem, którego analiza wykracza poza ramy tego opracowania – mianowicie dopasowania reprezentacji terytorialnej do wielkości ugrupowań. Niemniej mocnym atutem systemu jest to, że ugrupowania, które zdobywają w nim większość, będą – jak można się spodziewać – miały swoich radnych, jeśli nie ze wszystkich, to z prawie wszystkich okręgów. Taka jest natura tego systemu. Sprawia to, że liderzy ugrupowania – członkowie egzekutywy: wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast – oraz ich radni będą w jednolity sposób postrzegać sytuację jednostki, co pozwoli uniknąć podziału na „naszą" i „opozycyjną" część jednostki.

4. Parametryzacja

4.1 Premia integracyjna

Istotnym elementem całego systemu jest także szczegółowa parametryzacja jego konkretnych elementów. Pierwszą kwestią jest powiązanie premii integracyjnej z ostateczną metodą podziału mandatów. Wydaje się, że po zastosowaniu modyfikacji ilorazów, odejmującej od licznika liczbę odpowiadającą 5% głosów oddanych w jednostce, dodatkowe przesunięcie równowagi na rzecz większych partii, jakie dałby finalny podział metodą D'Hondta, byłoby rozwiązaniem nadmiernym. Z drugiej strony alternatywa w postaci metody Sainte-Laguë mogłaby nieco zmniejszyć dotychczasową premię integracyjną. Dlatego wydaje się, że rozwiązaniem najbliższym obecnemu systemowi jest przyjęcie jako ostatecznej metody podziału zmodyfikowanej metody Sainte-Laguë– takiej, w której pierwszym dzielnikiem nie jest 1, lecz 2, a dopiero kolejne dzielniki to liczby nieparzyste (3, 5, 7...). Rozwiązanie takie sprawia, że nieco trudniej jest uzyskać reprezentację tym ugrupowaniom, których poparcie zasługuje na co najwyżej jeden mandat. Pierwszy mandat jest w takim systemie mniej więcej tak trudno dostępny jak w systemie D'Hondta, natomiast wszystkie dalsze rozdzielane są już proporcjonalnie, bez dodatkowej nagrody dla większych ugrupowań.

Rozwiązanie to ma także dodatkowe uzasadnienie. Po pierwsze, dla ugrupowań, które nie zdobyły mandatu w podziale proporcjonalnym, otwarta jest ścieżka zwycięstwa w okręgu. Po drugie, sama liczebność rad w gminach czy w powiatach, a nawet w sejmikach, sprawia, że pojedynczy radny może w niektórych konfiguracjach mieć nadmierną siłę przetargową i tym samym zaburzać lokalne życie polityczne.

4.2 Liczba okręgów

Kolejnym elementem wymagającym parametryzacji jest liczba okręgów. Zakreślony przedział – co najmniej połowa, lecz nie więcej niż dwie trzecie liczby mandatów – pozostawia pewne pole manewru w konkretnych jednostkach. Elastyczność ta jest potrzebna przede wszystkim w dopasowaniu okręgów do podziału administracyjnego i tu płynące z niej korzyści są oczywiste. Warto jednak zwrócić uwagę, że ma ona również wpływ na równowagę pomiędzy rywalizacją a reprezentacją przy różnych układach sceny politycznej. W sytuacji, gdy liczba partii jest mała, nieduża liczba okręgów może bardzo wyraźnie ograniczać rywalizację – w takim rozumieniu, że dwa główne ugrupowania zdobywają mandaty we wszystkich lub niemal wszystkich okręgach, czy to

jako zwycięzcy, czy też w ramach podziału proporcjonalnego. W przypadku większego rozbicia sceny politycznej takiego zagrożenia nie ma. Może to mieć istotne znaczenie na przykład w tych województwach, w których występuje wyraźna, historycznie potwierdzona dominacja jednego ugrupowania, jak pomorskie czy podkarpackie. Tam racjonalne byłoby wyznaczenie większej liczby okręgów. Natomiast w województwach, w których scena polityczna jest bardziej rozbita, jak na przykład mazowieckie czy dolnośląskie, racjonalne byłoby możliwie niewielkie przekroczenie liczby podokręgów równej 50% liczby mandatów.

4.3 Podwójne kandydowanie

Istotnym pytaniem jest także kwestia jednoczesnego kandydowania w okręgu i jako lider – w przypadku stworzenia instytucji lidera listy i przydzielenia mu pierwszego mandatu gminnego w podziale proporcjonalnym. Z jednej strony taki start w okręgu daje dodatkowy bonus, ale z drugiej – podkreśla partykularyzm i sprawia, że wójt, burmistrz czy prezydent miasta będzie w trakcie kadencji szczególnie zobowiązany do troski o jeden, własny okręg wyborczy, jako warunek utrzymania w przyszłości swojej pozycji politycznej. Nie jest to zdrowy impuls, jeśli chodzi o zarządzanie sprawami publicznymi i zróżnicowaną terytorialnie wspólnotą.

5. Uzupełnienia

Kilka ważnych kwestii nie jest bezpośrednio powiązanych z proponowanym systemem, lecz mogłyby one stanowić uzupełnienie całej postulowanej reformy.

5.1 Liczebność sejmików

Ważną sprawą jest skorygowanie liczebności sejmików. Po pierwsze, algorytm ustalania liczby radnych w sejmiku powinien wykluczać możliwość parzystej liczby radnych. Już raz – w 2007 roku, w województwie podlaskim – parzysta liczba mandatów doprowadziła do konieczności przeprowadzenia przedterminowych wyborów do sejmiku, w związku z niemożnością stworzenia większości po ukształtowaniu się dwóch równolicznych koalicji. Gdyby liczba mandatów była nieparzysta, takiego problemu by nie było. Po drugie, warto byłoby zwiększyć liczbę radnych w największych województwach, tak by była ona porównywalna z liczbą mandatów sejmowych przypadających na dane województwo. Ma to znaczenie o tyle, że dzieląc największe województwa na okręgi, byłoby dobrze, aby pokrywały się one z okręgami sejmowymi – w przypadku przyjęcia ordynacji proporcjonalno-lokalnej także w wyborach do Sejmu. Spójność tworzonych w ten sposób wspólnot politycznych, jakimi są okręgi wyborcze, jest wartością – może nie absolutną, ale taką, o którą warto zabiegać.

5.2 Referendum odwoławcze

Ważnym, choć szczegółowym – a czasem przykuwającym wyjątkową uwagę – elementem jest zmiana reguł referendów odwoławczych. Pierwszym postulatem jest likwidacja negatywnej siły głosu, jaką rodzi obecny kształt wymogu frekwencyjnego. Możliwe jest tu przyjęcie jednego z dwóch rozwiązań. Pierwsze polega na ograniczeniu wymogu frekwencyjnego wyłącznie do głosów za

odwołaniem, tak aby nie wywoływać negatywnej siły głosu wśród osób przeciwnych odwołaniu. W wariancie bardziej zaawansowanym można wprowadzić regułę kroczącego wymogu frekwencyjnego, zależnego od proporcji pomiędzy głosami za odwołaniem i przeciw niemu, tak aby urzędującym wójtom, burmistrzom i prezydentom miast, broniącym się przed odwołaniem, zawsze opłacało się zachęcać swoich zwolenników do pójścia do głosowania – a nie, jak obecnie, zniechęcać ich do tego lub, jak w wariancie najprostszym, by było im to po prostu obojętne.

5.3 Przewaga inkumbenta

Pojawia się też pytanie, jak podejść do problemu dwukadencyjności. Na pewno warto przeanalizować wyniki nadchodzących wyborów samorządowych pod kątem tego, czy efekt wprowadzenia dwukadencyjności nie okaże się z czasem odwrotny od zamierzonego – co przecież nieraz już się zdarzało przy zmianach prawa wyborczego. Godną przetestowania hipotezą jest to, że wymuszenie sukcesji w samorządach zwiększa szanse ugrupowań rządzących w poszczególnych gminach – ugrupowań wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – na utrzymanie się przy władzy. Wynika to z tego, że od pewnego momentu zmęczenie konkretną osobą przeważa nad atutami wynikającymi z przewidywalności i znajomości takiej osoby. Wymuszona przez prawo sukcesja prowadzi zatem do ograniczenia prawdopodobieństwa realnej alternacji władzy oraz – w dłuższej perspektywie – osłabienia motywacji wynikającej z zagrożenia przejęciem władzy przez opozycję. Takie są wnioski z efektów dwukadencyjności w amerykańskich stanach (Fahey 2018). Wzmocnienie konkurencji dla urzędujących wójtów, burmistrzów i prezydentów jest na pewno pożądane bardziej, niż wyłączanie ich z rywalizacji poprzez dwukadencyjność. Takiemu wzmocnieniu konkurencji mogłoby służyć formalne umocnienie lokalnej opozycji. Mogłoby to mieć postać utworzenia stanowiska „orędownika wspólnoty", obsadzanego przez opozycję w radzie (więcej Flis 2016). Takim orędownikiem mógłby zostać z urzędu główny konkurent zwycięzcy, z możliwością zastąpienia go inną osobą przez radnych opozycji (np. corocznie w trakcie głosowania nad absolutorium). Taka osoba, mająca takie same uprawnienia, jak komisja rewizyjna rady, oraz zapewnioną widoczność publiczną czy stały kontakt z urzędem, byłaby naturalnym mocnym konkurentem wójta, burmistrza czy prezydenta miasta w kolejnych wyborach. Zasoby potrzebne dla utrzymania takiego stanowiska (pomieszczenia, etaty, obsługa administracyjna np. zaproszenia) mogłyby powstać dzięki likwidacji stanowiska przewodniczącego rady i przejęciu tej roli z urzędu przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

5.4 Wybory śródkadencyjne

Kolejną szczegółową, ale bynajmniej nie nieważną korektą obecnego systemu wyborczego jest sprawa wyborów śródkadencyjnych. Jeśli chodzi o wybory uzupełniające w gminach z ordynacją większościową, omawiany system likwiduje ich potrzebę, dając możliwość uzupełnienia składu rady w taki sam sposób, w jaki odbywa się to obecnie w gminach stosujących ordynację proporcjonalną – czyli bez dodatkowego wysiłku organizacyjnego i finansowego oraz bez dodatkowego politycznego wzmożenia.

Natomiast w przypadku przedterminowych wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast warto zwrócić uwagę na to, że obecny system – co wielokrotnie było widać – sprawia, iż wybory odbywające się w trakcie kadencji mają zupełnie odmienny charakter od wyborów regularnych i często stawiają pod znakiem zapytania sens takiego rozstrzygnięcia. W szczególności są one traktowane przez partie ogólnopolskie – zwłaszcza gdy chodzi o największe miasta, jak to miało miejsce w Krakowie, Zabrzu czy Rzeszowie – jako próba sił. Wywołuje to nadmierną i zupełnie sprzeczną ze standardami demokratycznymi koncentrację uwagi centralnych organów władzy na jednym mieście. W systemie wyborczym funkcjonuje już rozwiązanie, zgodnie z którym, gdy w wyborach wójta, burmistrza i prezydenta miasta pozostaje jeden kandydat i nie uzyskuje on poparcia większości wyborców, prawo wyboru przechodzi na radę. Rozwiązanie to warto byłoby rozszerzyć na wszystkie przypadki wygaśnięcia mandatu wójta, burmistrza i prezydenta miasta w trakcie kadencji. Nie ma racjonalnych powodów, by odbywały się wybory na krótki czas z innym układem motywacji – w szczególności wtedy, gdy nie towarzyszą im jednoczesne wybory do rady. W wyborach regularnych system stawia szereg barier – aby zarejestrować kandydata, trzeba zbudować drużynę i komitet o szerszym poparciu – których w wyborach przedterminowych nie ma. Wszystkie te odmienności można usunąć w prosty sposób, zmniejszając niepotrzebne zamieszanie na scenie politycznej.

5.5 Kadencja samorządu

Najważniejszą sprawą, jeśli chodzi o tego typu problemy, jest kadencja samorządu. Jej wydłużenie do pięciu lat zupełnie zmieniło miejsce wyborów samorządowych w cyklu wyborczym względem wyborów do Sejmu. Para najważniejszych wyborów w polskim życiu politycznym – mierząc liczbą osób, które w nich startują, i zakresem władzy sprawowanej na co dzień przez wybierane organy – tworzy w tej chwili kalejdoskop o dwudziestoletnim cyklu, dający bardzo różne układy. Trudno uznać to rozwiązanie za szczególnie przemyślane i dobrze byłoby podjąć tu racjonalną, świadomą decyzję, czy okresowe kumulacje wyborów w trakcie kilku miesięcy (jak to będzie miało miejsce w 2039 roku), są do zaakceptowania. Rozwiązaniem mogłoby być przede wszystkim przywrócenie czteroletniej kadencji samorządu i umiejscowienie wyborów samorządowych w konkretnym miejscu kalendarza wyborczego względem wyborów do Sejmu – jako stałego i przewidywalnego elementu życia politycznego, niedodającego sztucznych motywacji do instrumentalnego traktowania wyborów samorządowych przez ogólnopolskie partie. Wszystko to wymagałoby jednak głębszego namysłu.

Wariantem minimum jest połączenie wyborów samorządowych z wyborami do Parlamentu Europejskiego, które w obecnym systemie odbywają się w odstępie zaledwie kilku tygodni. Rodzi to wiele opisywanych już wcześniej wątpliwości natury prawnej (Flis, Gąsior i Lorenc 2022), a doświadczenia roku 2024 pokazują, że takie przypadki, jak instrumentalny start posłów w wyborach prezydenta miasta wyłącznie z myślą o wypromowaniu swojego nazwiska przed wyborami europejskimi, są na pewno czynnikami zaburzającymi życie polityczne kraju. Na rzecz połączenia wyborów samorządowych z europejskimi można przytoczyć szereg argumentów. Wbrew niektórym podnoszonym czasem zastrzeżeniom nic nie wskazuje na to, by polscy wyborcy, głosując jednocześnie w dwóch wyborach różnego rodzaju, kierowali się jednym schematem. Natomiast na pewno jest tak, że wybory samorządowe przykuwają uwagę jako instrument stałej

rywalizacji między partiami politycznymi na poziomie ogólnokrajowym. Gdyby taką rolę przejęły wybory europejskie, przykuwając uwagę posłów i rządu, mogłoby się to przełożyć na mniejsze bezpośrednie zaangażowanie partii ogólnopolskich w rywalizację polityczną na poziomie samorządowym.

6. Zakończenie

Wracając do głównego przedmiotu tego opracowania, czyli ordynacji proporcjonalno-lokalnej, warto podkreślić spójność tego systemu – rozumianą jako świadome powiązanie różnych elementów obecnych już w polskim życiu politycznym i empirycznie potwierdzonych jako mające istotne znaczenie – oraz jego uniwersalność, czyli możliwość adaptacji do wyborów od najmniejszej gminy po pięciomilionowe województwo mazowieckie. Rozwiązanie to opiera się na dobrych doświadczeniach krajowych, a zarazem jest efektem poszukiwań rozwiązań w innych krajach świata. Opiera się też na dogłębnej diagnozie bolączek obecnego systemu i tych jego miejsc, w których rodzi on motywacje trudne do zaakceptowania. Oparcie się na sprawdzonych rozwiązaniach z innych krajów (więcej w: Flis, Grofman, Kaminski 2025) przyniosło taki efekt, że powstał system, który – pomimo wewnętrznej złożoności – daje proste, jednoznaczne wskazówki jego użytkownikom: wyborcom, kandydatom i partiom, a zarazem jest odporny na manipulacje.

Porównując ten system z ulegającymi przemianom innymi elementami życia społecznego, można argumentować, że choć gotówka jest wielokrotnie prostsza od karty kredytowej, jeśli chodzi o zrozumienie mechanizmu jej działania, to jednak karty płatnicze, pomimo złożoności swoich wewnętrznych mechanizmów, sukcesywnie wypierają gotówkę z obrotu gospodarczego. Dzieje się tak ze względu na bardzo proste użytkowanie tego sposobu płatności, jego uniwersalność oraz cały szereg problemów, towarzyszących obrotowi gotówkowemu przez dziesiątki lat, a nawet stulecia, które dzięki kartom udało się rozwiązać. Dlatego wydaje się, że argument o niepotrzebnej komplikacji jest tu argumentem słabym. Nie dotyczy on bowiem sposobu głosowania ani motywacji poszczególnych uczestników, które – sądząc po tym, jak funkcjonują takie systemy w innych miejscach – splatają się w racjonalny wzór. Samorząd jest przy tym miejscem, które można potraktować jako test przed wprowadzeniem takiego systemu na poziomie krajowym, czy to w wyborach do Sejmu, czy do Parlamentu Europejskiego. Warto przy tym raz jeszcze podkreślić, że nie jest to system, który miałby dokonać rewolucji w wyborach samorządowych. Został on zaprojektowany w taki sposób, by wyeksponować to, co dobre, a wyeliminować to, co złe.

7. Bibliografia

Bochsler D. (2026). Winners and Losers under Proportional Representation, *Government and Opposition*, t. 61, e22.

Fahey, K. (2018). Demonstrating the (in) effectiveness of electoral reforms, *Electoral Studies*, 56, s. 35–46.

Flis J. (2014). *Złudzenia wyboru. Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach Sejmu i Senatu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Flis J. (2015a). Reprezentacja powiatów w sejmikach na przykładzie Małopolski, *Acta Politica Polonica*, nr 33, s. 32–57, https://doi.org/10.18276/ap.2015.33-02.

Flis J. (2015b). *Zmiana samorządowego prawa wyborczego. Spersonalizowana ordynacja proporcjonalna*, [w:] P. Kopyciński (red.), *Sprawne Państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, s. 71–86, https://msap.uek.krakow.pl/wp-content/uploads/2022/09/SWPZ_Propozycje_zmian_w_JST_2015.pdf [dostęp tu i nast.: 7.10.2026]

Flis J. (2016). *Reelekcje włodarzy gmin – wątpliwości i propozycje*, [w:] M. Drzonek, K. Oświęcimski, A. Wołek (red.), *Polityka lokalnie*, Wydawnictwo Ignatianum, Kraków 2016, s.37–56.

Flis, J. (2022). *Projekt ordynacji proporcjonalno-lokalnej*. BAS-1540/22A, Warszawa.

Flis, J. (2025). *Dwa mandaty – tuzin systemów: kombinowane ordynacje wyborcze*, [w:] W. Rafałowski, P. Sadura (red.) *Państwo – demokracja – obywatelstwo – wybory*, Warszawa, WUW, s.176–195.

Flis J., Gąsior T., Lorenc K. (2022). Zbieg terminów wyborów – analiza dylematów i zagrożeń, *Studia Wyborcze*, t. 34, s. 7–36, https://doi.org/10.26485/SW/2022/34/1.

Flis, J., Grofman, B., Kaminski, M.M. (2025). Mixed electoral systems: an introduction to the special issue, *Public Choice*, nr 204, s. 1–14, https://doi.org/10.1007/s11127-025-01311-3.

Flis J., Kamiński M.M. (2021). Senat RP – większościowe reguły i jednomandatowe wyjątki, *Studia Socjologiczno-Polityczne. Seria Nowa*, nr 2(15), s. 51–72.

Flis J., Kamiński M.M. (2025). *The Electoral System: Genesis, Evolution, and Functioning*, [w:] K. Walecka, S. Guerra, F. Casal Bértoa (red.), *The Oxford Handbook of Polish Politics*, Oxford University Press, Oxford, s. 145–165, https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780192873149.013.0008.

Flis J., Kamiński M.M., Salamon J. (2025). The mixed local-proportional electoral system: balancing political interests and common good, *Public Choice*, t. 204, nr 1, s. 221–236, https://doi.org/10.1007/s11127-025-01286-1.

Flis J., Salamon J. (2025). Comparison of voter behaviour in two electoral systems of Baden-Württemberg, *German Politics*, s. 1–23, https://doi.org/10.1080/09644008.2025.2565228.

Flis J., Słomczyński W., Sokołowski J., Stolicki D., Szufa S. (2026). *Skrzywione szranki. Na tropach gerrymanderingu w polskich wyborach do rad gmin w 2014 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków (w druku).

Flis J., Słomczyński W., Stolicki D. (2019). Kociołek i chochelka: formuła szacowania rozkładu mandatów metodą Jeffersona-D'Hondta, *Decyzje*, nr 32, s. 5–40, https://doi.org/10.7206/DEC.1733-0092.129.

Haman J. (2017). Progresywna proporcjonalność jako cecha systemu wyborczego, *Decyzje*, nr 27, s. 69–88, https://doi.org/10.7206/DEC.1733-0092.86.

McKean M., Scheiner E. (2000). Japan's new electoral system: la plus ça change..., *Electoral Studies*, t. 19, nr 4, s. 447–477.

Michalak B. (2013). *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

Michalak B. (2023). *Mieszany system wyborczy dla Polski?*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

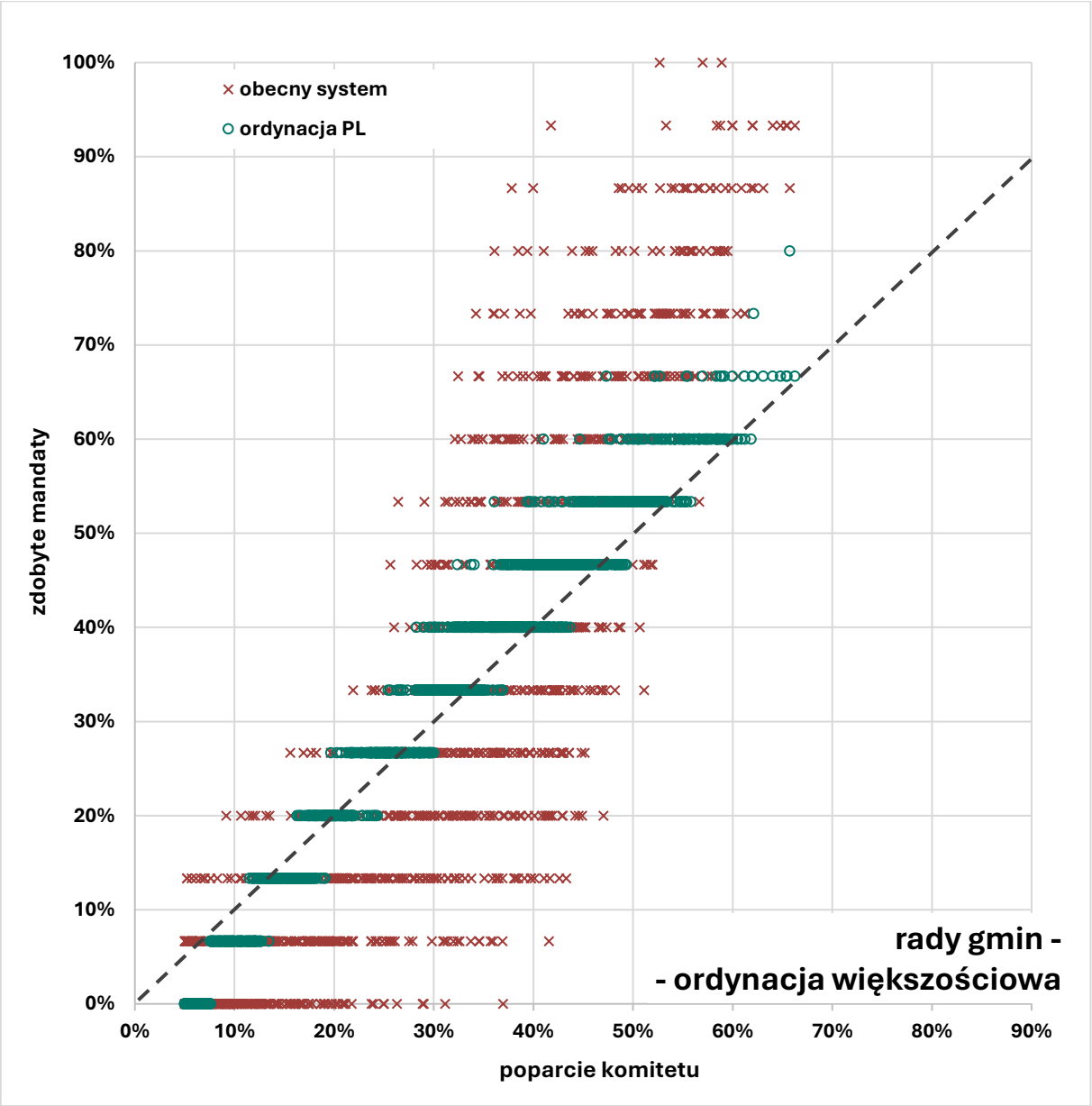
Renwick A., Pilet J.-B. (2016). *Faces on the Ballot: The Personalization of Electoral Systems in Europe*, Oxford University Press, Oxford.

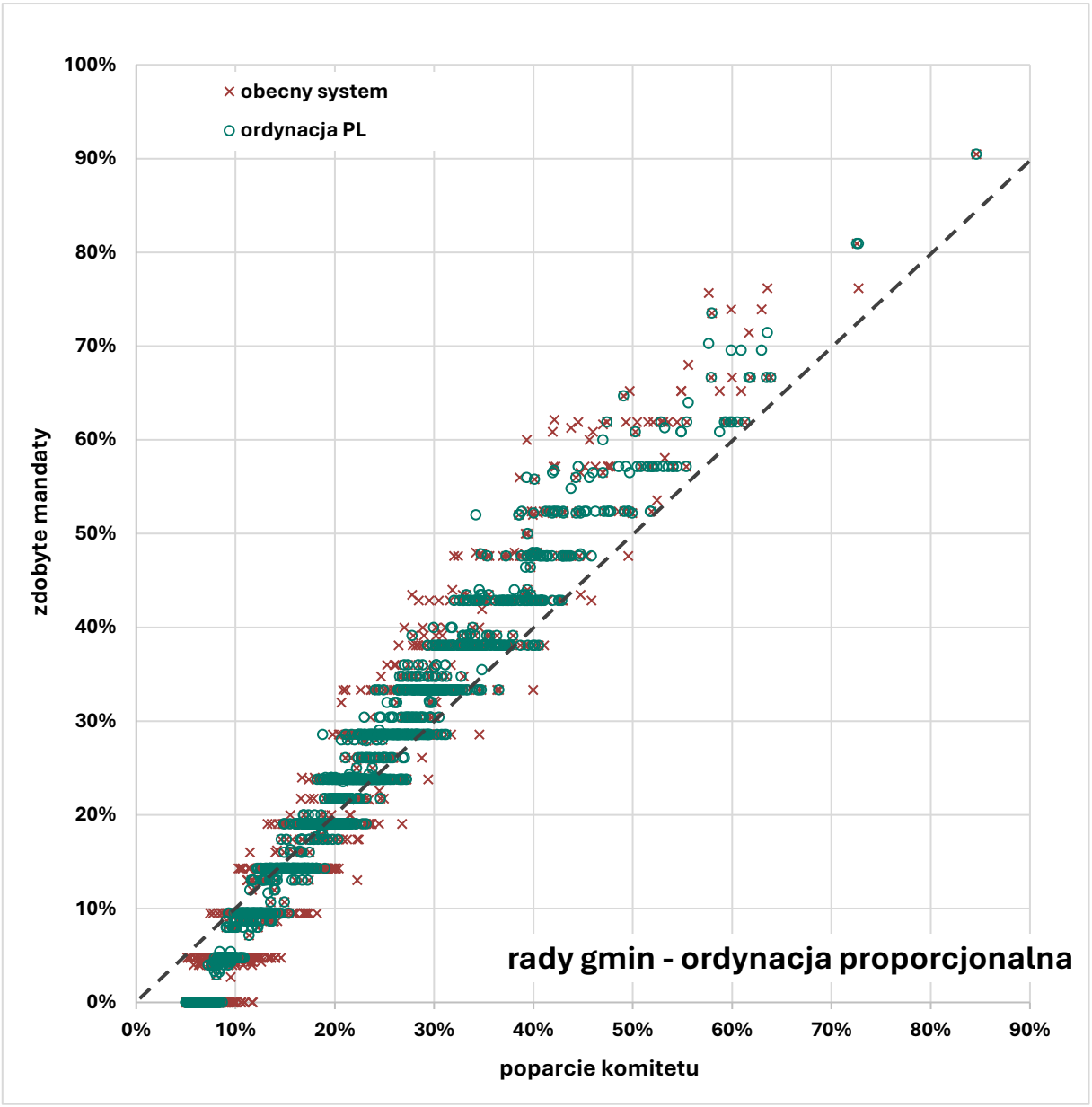
Salamon J., Kamiński M.M., Flis J. (2026). Mixed electoral systems: The best of both worlds or the worst of both?, *Constitutional Political Economy*, s. 1–26, https://doi.org/10.1007/s10602-026-09524-4.

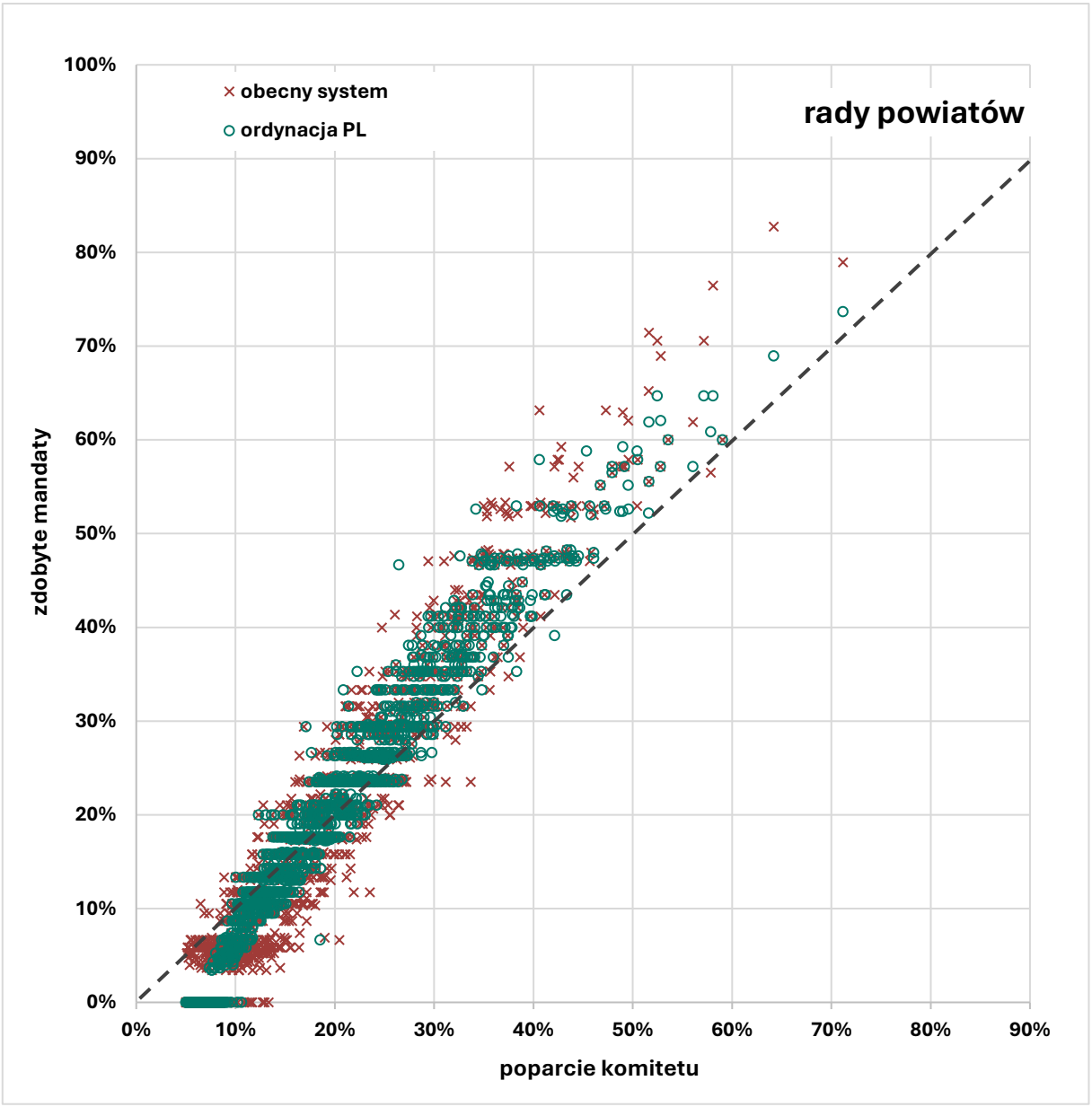
8. Aneks

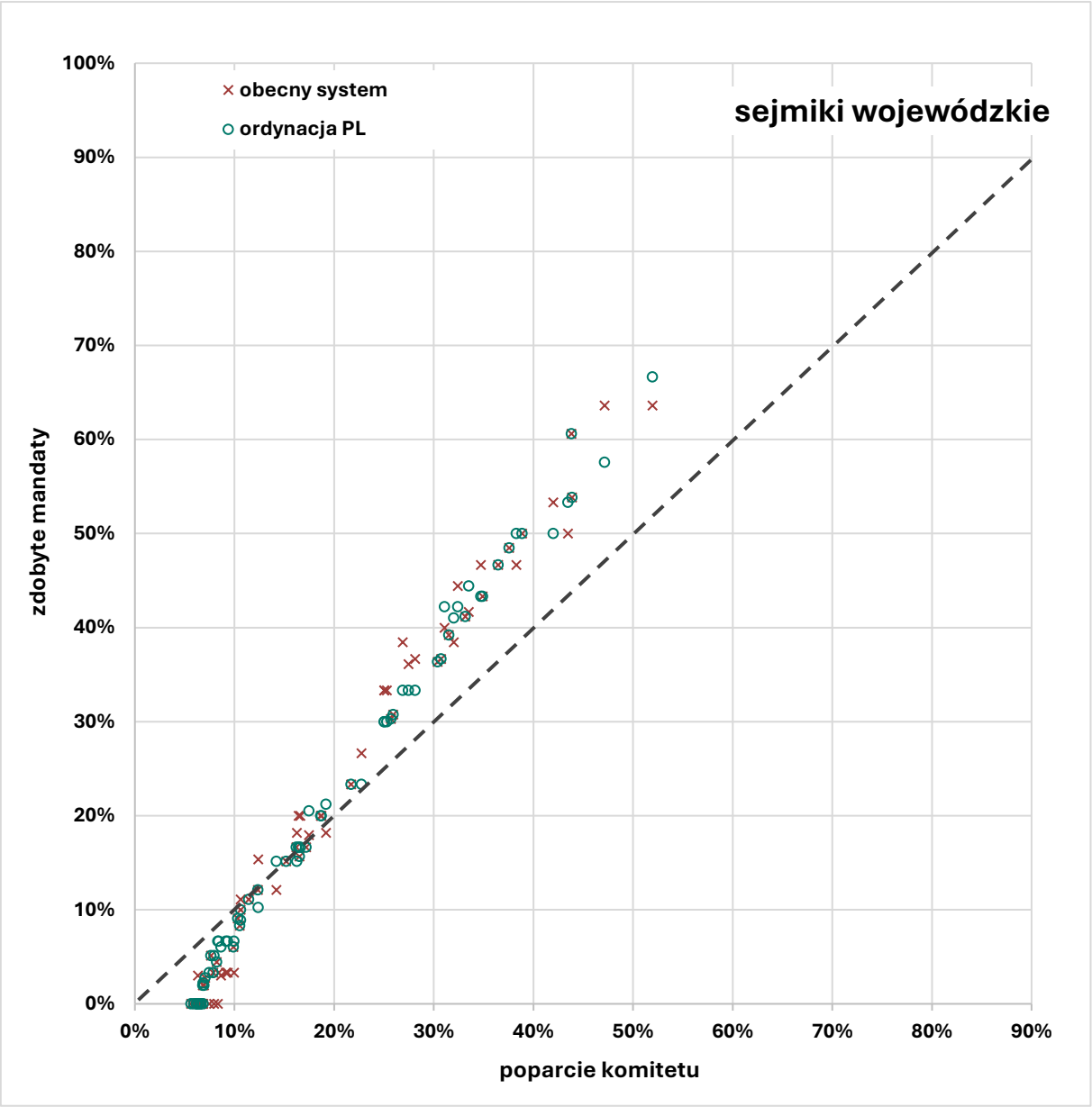
Cztery wykresy pokazują, jak zmieniają się wzory podziału mandatów w ordynacji proporcjonalno-lokalnej względem obecnych systemów. Osobne wykresy pokazują sytuację w sejmikach, radach powiatów oraz radach gmin podzielonych ze względu na stosowaną ordynację wyborczą. W przypadku gmin stosujących ordynację większościową, wybrano tylko te 461 gmin, w których dwa największe komitety wystawiały kandydatów w każdym z okręgów i zdobyły łącznie ponad połowę głosów. Tym samym ograniczono obraz tylko do takich gmin, gdzie rywalizacja jest względnie uporządkowana i nie jest zaburzana przez koalicje odstępujące sobie poszczególne okręgi.

Wykresy te pokazują, że wyniki wyborów na każdym szczeblu stają się bardziej przewidywalne. Znikają szczególne patologie (jak choćby brak większości w radzie gminy pomimo zdobycia przez komitet wyraźnej większości głosów) oraz obniża się naturalny próg wyborczy. Generalnie jednak wyniki układają się w analogiczne wzory i zachowują progresywną proporcjonalność jako kluczowy element polskiego systemu politycznego.




obecny system
ordynacja PL
zdobyte mandaty
poparcie komitetu
rady gmin - ordynacja proporcjonalna
0%
10%
20%
30%
40%
50%
60%
70%
80%
90%
100%


rady powiatów
obecny system
ordynacja PL
zdobyte mandaty
poparcie komitetu
100%
90%
80%
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
0%
10%
20%
30%
40%
50%
60%
70%
80%
90%



Projekt oparto na badaniach sfinansowanych przez Narodowe Centrum Nauki w ramach projektu *Ordynacja dla Polski. Metody prognozowania politycznych konsekwencji wprowadzenia mieszanego systemu wyborczego* (2021/41/B/HS5/03748).

III. Wybory samorządowe w Polsce – diagnoza i perspektywy zmian reguł

Prof. dr hab. Adam Gendźwiłł

Uniwersytet Warszawski

Narodowy
Instytut
Samorządu
Terytorialnego

Spis treści

III. Wybory samorządowe w Polsce – diagnoza i perspektywy zmian reguł 38

1. Wprowadzenie 40

2. Kto wybiera? 41

2.1 Cenzus obywatelstwa 41

2.2 Cenzus wieku 42

3. Kto jest wybierany? 43

3.1 Wielkość rad 43

3.2 Bezpośrednie wybory i model władzy samorządowej 45

3.3 Kwestia referendum odwoławczego 46

3.4 Ograniczenie kadencji 48

3.5 Jawność deklaracji majątkowych radnych 50

4. Jak jest wybierany? 51

4.1 System wyborczy – wybory do rad 51

4.2 JOW-y w wyborach rad gmin 52

4.3 System (mało) proporcjonalny 54

5. Podsumowanie 56

6. Bibliografia 57

1. Wprowadzenie

Samorządność terytorialna w Polsce jest zorganizowana jako demokracja przedstawicielska. Regularne wybory władz samorządowych zapewniają im legitymizację niezależną od władz centralnych. Pozwala ona m.in. na uchwalanie aktów prawa lokalnego, podejmowanie wiążących decyzji w wielu obszarach ważnych z perspektywy obywateli, wyznaczanie priorytetów rozwojowych wspólnot terytorialnych czy zaciąganie zobowiązań (w wyznaczonych odgórnie granicach). Bezpośrednia legitymizacja wyborcza daje przedstawicielom władz samorządowych znaczący stopień politycznej niezależności od rządu. Gdyby nie było bezpośrednich wyborów, trudno byłoby w ogóle mówić o samorządności. Potwierdzają to także zapisy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która przypomina, że samorządność jest realizowana przez „rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzą członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi" (EKSL, art. 3 ust.2).

Skoro przywiązujemy wagę do wyborów władz samorządowych jako definicyjnego wręcz elementu samorządności terytorialnej i skoro wiemy, że Polki i Polacy dość konsekwentnie uznają wybory samorządowe za ważne (CBOS, 2024), to musimy uznać, że niebagatelne znaczenie mają reguły tych wyborów. Reguły wyborów samorządowych wpływają na jakość demokracji: legitymizację decyzji podejmowanych przez władze jednostek samorządu terytorialnego (JST), sprawność ich działania, poczucie bycia reprezentowanym oraz poczucie sprawczości politycznej wśród obywateli.

Niniejsze opracowanie jest odpowiedzią na swoistą „ankietę ustrojową" przedstawioną przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Zawiera ono w sobie element diagnostyczny, ale też wskazuje na potencjalne kierunki zmian, przede wszystkim w zakresie prawa wyborczego. Już we wstępie chciałbym jednak zastrzec, że w kwestii zmian prawa wyborczego w Polsce jestem raczej pesymistą. Skodyfikowanie prawa wyborczego uwieńczone uchwaleniem w 2011 roku Kodeksu Wyborczego było co prawda ważnym krokiem naprzód, ale dalsze jego porządkowanie i rozsądna ewolucja zostały zatrzymane. Nie zostały np. uspójnione niektóre przepisy Kodeksu Wyborczego oraz tzw. ustaw samorządowych, ustawy o partiach politycznych (która reguluje niektóre ważne kwestie finansowania polityki), ustawy o referendum ogólnokrajowym i ustawy o referendum lokalnym. Część zmian legislacyjnych wprowadzanych w ostatnim czasie do prawa wyborczego okazała się pomocna (np. wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców i cyfryzacja procedur związanych z ujmowaniem wyborców w spisach), część tych zmian jednak powodowała chaos i nie sprzyjała wcale legitymizacji wyborów jako uznanej powszechnie procedury, która jest instancją rozstrzygania sporów w pluralistycznym, ale coraz bardziej spolaryzowanym społeczeństwie. Były to np. „podwójne" obwodowe komisje wyborcze (obowiązujące w latach 2018-2023), regulacje dotyczące udziału sędziów w okręgowych komisjach wyborczych, powołanie korpusu urzędników wyborczych, uzależnienie składu PKW od partyjnej kompozycji Sejmu czy pospiesznie wprowadzony obowiązek przechowywania wszystkich wykorzystanych kart wyborczych w zasobie archiwalnym. Dodać trzeba, że części regulacji potrzebnych dla zachowania zasad konstytucyjnych ustawodawcy z kolei nie uchwalali, choć powinni byli – najbardziej palącą kwestią

jest tu tzw. korekta demograficzna, związana z podziałem mandatów między okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu. Zmiany Kodeksu Wyborczego w tym zakresie zostały uchwalone przez Sejm dopiero we wrześniu 2026 roku i trafiły do podpisu Prezydenta RP.

Odpowiedzi na najważniejsze pytania w „ankiecie" przedstawionej przez NIST spróbowałem podzielić na trzy grupy, dodając do każdej dodatkowe obserwacje i refleksje. Pierwsza grupa kwestii dotyczy tego „kto wybiera?", a więc regulacji dotyczących definicji wspólnoty samorządowej i czynnego prawa wyborczego. Druga grupa kwestii dotyczy tego „kto jest wybierany?", a więc regulacji dotyczących biernego prawa wyborczego, limitu kadencji i rozmiaru zgromadzeń przedstawicielskich (rad). Trzecia grupa zagadnień dotyczy tego, jak – tzn. według jakich reguł – podejmowane są decyzje o wyborze przedstawicieli, a zatem dotyczy parametrów systemu wyborczego w ścisłym sensie.

2. Kto wybiera?

2.1 Cenzus obywatelstwa

Kwestia czynnego prawa wyborczego w wyborach samorządowych przez dłuższy czas nie była przedmiotem dużych politycznych kontrowersji, choć prawnicy dyskutowali o cenzusie obywatelstwa w kontekście wyborów samorządowych (Feja-Paszkiewicz, 2015; Skotnicki, 2022; Uziębło, 2017), wskazując, że wspólnoty samorządowe tworzą mieszkańcy danego terytorium, a nie wyłącznie obywatele. Tak określa to EKSL, a także art. 16 Konstytucji RP; spójnie definiują to również polskie ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Pierwszy artykuł każdej z nich stanowi, że wspólnotę samorządową tworzą **mieszkańcy**. Nie są te ustawy jednak już spójne wewnętrznie, a także nie są spójne z zapisami Kodeksu Wyborczego, co rodzi wątpliwości, kto właściwie w Polsce ma prawo do samorządu terytorialnego. Pytanie to staje się tym bardziej kontrowersyjne politycznie, im bardziej Polska staje się krajem imigracyjnym – ale też im bardziej ożywa w społeczeństwie antyimigracyjny sentyment.

Tymczasem liczba dorosłych obcokrajowców legalnie przebywających w Polsce rośnie – można ostrożnie szacować, że obecnie przekracza 2 mln osób. Rośnie zatem udział tych osób w lokalnych społecznościach, rośnie też czas ich zamieszkiwania i pracy w Polsce. Przy czym reguły otrzymywania polskiego obywatelstwa pozostają stosunkowo restrykcyjne. Radykalną zmianę sytuacji przyniosła wojna wywołana przez Rosję w Ukrainie i fala związanych z tą wojną migracji. Badania publikowane przez GUS (2026) wskazują, że obecnie Ukraińcy stanowią ok. 3,8% populacji Polski (udział wśród uczniów polskich szkół to 4,6%, wśród pracujących oficjalnie – 4,7%). Przy tym charakterystyczne jest dość duże zróżnicowanie terytorialne ich rozmieszczenia – w kilkunastu powiatach wg GUS udział Ukraińców wśród mieszkańców przekracza 10%.

O ile artykuł 1 Ustawy o samorządzie gminnym mówi o tym, że to **mieszkańcy gminy** „tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową", o tyle np. jej art. 11b definiuje jawność działania organów gminy jako „prawo **obywateli** do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych". Z kolei np. art. 41a tej ustawy przyznaje prawo obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej grupie

„**mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego**". Kodeks Wyborczy przyznaje prawo wybierania rad gmin i wójtów „dorosłym obywatelom wszystkich państw UE oraz Wielkiej Brytanii **stale zamieszkującym na obszarze danej gminy**". Dla podkreślenia terytorialnego charakteru samorządu, w wyborach organów samorządowych – zgodnie z Kodeksem Wyborczym – nie dopuszcza się głosowania na podstawie zaświadczeń o prawie do głosowania w innym miejscu, nie tworzy się też obwodów głosowania za granicą (wyłączając w ten sposób z głosowania obywateli polskich na stałe przebywających poza wspólnotami samorządowymi).

Najwłaściwszym sposobem uporządkowania kwestii czynnego prawa wyborczego jest według mnie konsekwentne uprawnienie do głosowania stałych mieszkańców danej wspólnoty samorządowej, niezależnie od posiadania lub nie przez nich polskiego obywatelstwa. Należało takie rozwiązanie wprowadzić w Polsce już wcześniej, przy czym w odniesieniu do obywateli państw spoza UE można by stosować cenzus domicylu, który wymagałby nieprzerwanego legalnego pobytu w Polsce przez okres 3-5 lat. W przypadku cudzoziemców formalne ścieżki legalizacji ich pobytu umożliwiają akurat dokładne stwierdzenie, jak długo przebywają w Polsce. Warto dostrzec, że regulacje umożliwiające nieobywatelom głos w wyborach lokalnych obowiązują w wielu państwach UE, w tym również w tych znanych z bardzo restrykcyjnej polityki migracyjnej (np. w Danii). Nie muszą przy tym korespondować z regulacjami dotyczącymi biernego prawa wyborczego, które mogą pozostawać bardziej restrykcyjne.

2.2 Cenzus wieku

Opowiadam się również za obniżeniem cenzusu wieku ograniczającego czynne prawo wyborcze w wyborach samorządowych. Byłby to sygnał większej inkluzywności polityki samorządowej, a także realne odniesienie do głoszonego często hasła, że samorządy terytorialne to „szkoła obywatelskiego uczestnictwa". Jeśli tak jest w rzeczywistości, to udział w wyborach władz lokalnej wspólnoty politycznej mógłby poprzedzać udział w wyborach ogólnokrajowych (choć oczywiście wiele zależałoby tu od kalendarza wyborczego). Badania politologiczne pokazują, że obniżenie cenzusu wieku wpływa zwykle na zwiększenie frekwencji wyborczej, daje też większą szansę na oddanie pierwszego głosu w stabilnym środowisku lokalnym, przed migracjami typowymi dla trajektorii życiowych osób młodych; to z kolei wspiera tzw. nawyk głosowania w późniejszych latach (Eichhorn i Bergh, 2019). Zmiana ta wymagałaby jednak szerszego porozumienia politycznego i zmiany nie tylko ustaw, ale również art. 62 Konstytucji RP.

W obecnych realiach demograficznych liczebność pojedynczych roczników wchodzących na „rynek wyborczy" w Polsce to ok. 380 tys. i liczba ta będzie spadać. Obniżenie minimalnego wieku uprawniającego do głosowania o 2 lata oznacza zatem stosunkowo niewielką, około półtoraprocentową, zmianę liczby uprawnionych do głosowania. Gdyby Polska zdecydowała się na zmianę dotyczącą wyłącznie wyborów samorządowych, dołączyłaby do kilku innych państw Europy, które obniżyły cenzus wieku w wyborach samorządowych. Próg 16 lat w wyborach lokalnych wprowadziły Austria, Malta, Estonia, większość niemieckich krajów związkowych, a także Szkocja i Walia, 17 lat – Grecja. Norweski rząd przeprowadził eksperymenty w wybranych gminach, obniżając cenzus wieku do 16 lat w wyborach w 2011 i 2015 roku (program *Stemmerett for 16-*

åringer). Choć wnioski z eksperymentów były umiarkowanie pozytywne (zwiększone uczestnictwo w grupie świeżo uprawnionej do głosowania, choć przy braku istotnego efektu „nawyku głosowania" w kolejnych wyborach; porównywalny poziom wiedzy politycznej „nowych" i „starych" wyborców, podobny rozkład preferencji partyjnych, bez wsparcia ekstremizmów), politycy nie zdecydowali się na trwałe wprowadzenie tej zmiany, motywując to spójnością regulacji w wyborach różnych typów.

3. Kto jest wybierany?

3.1 Wielkość rad

Choć rady JST urzeczywistniają ideę lokalnego czy regionalnego parlamentaryzmu, to są organami kolegialnymi znacznie mniejszymi niż typowe narodowe parlamenty. Obecnie w Polsce wielkość rad gmin jest uzależniona od liczby mieszkańców i waha się od 15 do 45 radnych, ze specjalnym wyjątkiem dla m.st. Warszawy, w której radzie zasiada 60 radnych. Rady powiatów liczą od 15 do 29 radnych, a sejmiki województw – od 30 do 51 radnych. Warto przypomnieć, że reguły określające wielkość rad zostały zmienione przed wyborami w 2002 roku, tak że łączna liczba radnych wybieranych na trzech poziomach samorządu spadła o ok. 27%. Wcześniej wielkość rad była bardziej zróżnicowana, choć minimum dla gmin (do 4 tys. mieszkańców) było wyznaczone na poziomie 15 mandatów.

Błędem jest, że polskie prawo nie przewiduje, aby liczba wybieranych radnych była konsekwentnie liczbą nieparzystą. Przy mniejszych (niż np. w Sejmie RP) liczbach bezwzględnych uprawnionych do głosowania, bardziej prawdopodobne stają się bowiem sytuacje równego rozkładu liczby głosów, kiedy nie ma większości za (przez co głosowany projekt nie jest przyjmowany), ale też nie ma większości przeciw. Sądy administracyjne konsekwentnie odrzucały próby wprowadzenia w statutach JST zasady, że przewodniczący ma głos decydujący. Niezależnie od reguły określającej liczbę radnych można by przyjąć, że powinna być to liczba nieparzysta.

W literaturze politologicznej kwestia rozmiaru organów przedstawicielskich była wielokrotnie rozpatrywana. Choć bardzo trudno jest podać dobrze uzasadnioną teoretycznie regułę, która określałaby, ilu przedstawicieli powinny wybierać wspólnoty polityczne, to liczne argumenty teoretyczne wskazują, że liczba przedstawicieli powinna być proporcjonalna do liczby ludności (obywateli) oraz poziomu złożoności spraw, którymi zajmuje się zgromadzenie. Przy tym liczbę mieszkańców i liczbę przedstawicieli powinna łączyć funkcja monotoniczna i nieliniowa – najczęściej wskazywana jest funkcja pierwiastkowa, a dokładniej pierwiastek trzeciego stopnia. Tzw. *cube root law* to jedna z wcześniejszych propozycji sformułowanych przez Reina Taageperę (1972), który zwracał uwagę na potrzebę optymalizacji liczby przedstawicieli ze względu na liczbę kanałów komunikacji związanych z dwiema podstawowymi funkcjami: utrzymywaniem relacji z reprezentowanymi wyborcami i utrzymywaniem relacji z innymi przedstawicielami (wewnątrz zgromadzeń). Tzw. „prawo pierwiastka sześciennego" było też wielokrotnie weryfikowane empirycznie – okazuje się, że funkcja ta dość dobrze opisuje rzeczywiste rozkłady wielkości zgromadzeń przedstawicielskich w różnych państwach i na

różnych poziomach systemów politycznych; to prawo doczekało się też modyfikacji związanych z wprowadzeniem dodatkowych parametrów (De Santo i Le Maux, 2023; Gerring i Veenendaal, 2020; Jacobs i Otjes, 2015).

Aplikacja prostej „reguły pierwiastka sześciennego" przedstawiona jest w tabeli 1 i wynika z niej, że w polskich warunkach najmniejsze gminy liczące ok. 1500 mieszkańców mogłyby mieć 10-11 radnych, a więc mniej niż obecnie. Tymczasem największe wspólnoty samorządowe mogłyby mieć liczniejsze rady – nawet 122 radnych w przypadku Warszawy lub nawet 171 w przypadku województwa mazowieckiego. Nie przywiązując się do konkretnych liczb wynikających z tej formuły, traktowałbym tę symulację przede wszystkim jako wsparcie argumentu, że wielkość rad JST w Polsce należałoby bardziej zróżnicować ze względu na liczbę mieszkańców, zmniejszając najmniejsze (w szczególności w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców), a zwiększając te największe.

Tabela 1. Rozmiar zgromadzeń przedstawicielskich wg tzw. „reguły pierwiastka sześciennego"

Liczba mieszkańców	Postulowana liczba mandatów
1000	10,0
2000	12,6
5000	17,1
10000	21,5
20000	27,1
50000	36,8
100000	46,4
200000	58,5
500000	79,4
1000000	100,0
2000000	126,0

Międzynarodowe badania porównawcze (Gendźwiłł i in., 2022) pokazują, że obecna przeciętna liczebność rady gminy w Polsce (16 radnych) jest mniejsza niż przeciętna w Europie (19,8), przy czym minimum na poziomie 15 radnych jest znacznie powyżej przeciętnego minimum w Europie (10,9). Biorąc pod uwagę rozpiętość rozkładu wielkości gmin w Polsce, można zauważyć, że rozpiętość liczebności rad tego poziomu samorządu terytorialnego jest stosunkowo mała. Argument ten dotyczy również powiatów i województw, choć dla nich trudniej znaleźć do porównań dobre ekwiwalenty we wszystkich państwach Europy. Mniejsza liczba radnych w najmniejszych gminach pozwoliłaby złagodzić diagnozowany już wielokrotnie i narastający w ostatnich latach problem wyborów niekonkurencyjnych. Większa liczba mandatów w największych miastach, przy odpowiedniej formule wyborczej, mogłaby z kolei zwiększyć faktyczną proporcjonalność tych wyborów i pozwolić na zwiększenie obciążeń radnych pracujących w komisjach (których w większych JST jest zwykle więcej i zajmują się bardziej złożonymi kwestiami).

Na poziomie sejmików województw jest jeszcze jeden argument pokazujący ustrojową niespójność powstałą po redukcji liczebności rad w 2002 roku. Zakładając, że wspólnoty samorządowe kolejnych poziomów terytorialnych mają zapewniać reprezentację polityczną coraz bliższą

mieszkańcom, można by oczekiwać, że tzw. jednolita norma przedstawicielstwa (czyli liczba mieszkańców przypadających na 1 przedstawiciela) będzie w nich mniejsza niż w przypadku wspólnoty państwowej. Tymczasem obecnie w Polsce w aż czterech województwach norma przedstawicielstwa dla sejmiku jest wyższa niż dla Sejmu RP (gdzie w 2023 roku wyniosła 78 tys.). W sejmiku województwa mazowieckiego w 2024 roku wynosiła 101 tys., śląskiego – 90 tys., wielkopolskiego – 85 tys., a małopolskiego – 84 tys. Dodatkowo radnych województwa mazowieckiego jest mniej niż radnych m.st. Warszawy. Dla zapewnienia na poziomie wojewódzkim normy przedstawicielstwa niższej niż w Sejmie RP, na Mazowszu trzeba by mieć sejmik co najmniej 67-osobowy (to znaczy o 16 mandatów większy niż obecnie), na Śląsku – 53-osobowy (o 8 mandatów większy), w Wielkopolsce i Małopolsce – 43-osobowy (o 4 mandaty większy).

Podsumowując, w mojej opinii warto wprowadzić większe zróżnicowanie liczebności rad JST w Polsce, przy czym dotyczy to zarówno zmniejszenia liczebności rad najmniejszych gmin (np. do 9 czy 11 radnych w gminach poniżej 3 tys. mieszkańców), jak i zwiększenia liczby radnych w największych jednostkach, zwłaszcza w miastach wojewódzkich i sejmikach największych województw. Ze względu na niepopularność decyzji zwiększających liczbę wybieranych polityków, warto rozważyć rozwiązania, które pozwoliłyby zachować bez zmian łączną liczbę wybieranych przedstawicieli w skali całego kraju.

Pod rozwagę poddałbym również możliwość przyznania samym organom stanowiącym określania swojej liczebności, w zapisanym w ustawie przedziale. Możliwość określania parametrów swojego własnego ustroju jest zresztą jednym ze wskaźników zakresu samorządności. Nie można abstrahować od tego, że liczba przedstawicieli zależy także od lokalnych czynników innych niż tylko liczba mieszkańców, np. struktury osadnictwa (np. czy jest to gmina miejska czy miejsko-wiejska) i podziału JST na mniejsze wspólnoty terytorialne, od pluralizmu lokalnej elity i aktywności obywatelskiej. Oczywiście należy zachować ostrożność, by taka swoboda nie była wykorzystana instrumentalnie przez rządzących – można jednak wyobrazić sobie stosowne klauzule kontrolne i uprawnienia nadzorcze (porządkując przy tym np. kwestię wyznaczania okręgów wyborczych przez komisarzy wyborczych). Delegowanie do samych rad kompetencji określania swojego rozmiaru jest praktykowane np. w Finlandii, gdzie od roku 2015 wyznacza się jedynie minimalną liczbę radnych dla gmin w określonych przedziałach wielkości (od 13 w gminach poniżej 5 tys. mieszkańców do 79 w gminach powyżej 500 tys. mieszkańców, z zachowaniem wymogu nieparzystości). Co ciekawe, gminy wyposażone w nowe kompetencje w większości pozostawiały wcześniejszą liczbę radnych, a wśród tych, które zdecydowały się na zmianę – dominowało ograniczenie liczby radnych (Sandberg, 2022).

3.2 Bezpośrednie wybory i model władzy samorządowej

Wprowadzony w Polsce w 2002 roku model „lokalnego prezydencjalizmu" zróżnicował ustrój samorządowy na różnych poziomach terytorialnych – w gminach pojawił się organ wykonawczy pochodzący z bezpośrednich wyborów, wyposażony w liczne kompetencje, łączący rolę lidera politycznego i kierownika lokalnej administracji. W powiatach i województwach natomiast pozostał model kolegialnej egzekutywy (zarządu) odpowiedzialnej przed organami stanowiącymi, swoisty odpowiednik systemu parlamentarno-gabinetowego. Brak jednego modelu władzy samorządowej

wpisuje się zresztą dość dobrze w „ustrojowe niezdecydowanie" widoczne na poziomie ogólnokrajowym – z problematyczną dualną egzekutywą (półprezydencjalizmem) i nietypowymi dla państw unitarnych dwoma izbami parlamentu, wybieranymi z wykorzystaniem różnych formuł wyborczych.

Model „silnego burmistrza" w polskim wydaniu, krytykowany przez wielu ekspertów, cieszy się jednak stosunkowo dużym poparciem opinii publicznej, a także samych samorządowców, w tym radnych (Gendźwiłł i in., 2023). Wprowadzenie bezpośrednich wyborów lokalnej egzekutywy jest odzwierciedleniem trendów obserwowanych od dwóch-trzech dekad w Europie (Sweeting, 2018), zwłaszcza w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Polska nie jest tu wyjątkiem, choć po niemal 25 latach obowiązywania bezpośrednich wyborów warto pewnie pokusić się o bilans tego rozwiązania ustrojowego i dyskusję dotyczącą lepszego uporządkowania relacji między organami wykonawczymi a stanowiącymi. Pojawiły się w ostatnim czasie eksperckie opracowania diagnozujące deficyty obecnego modelu i postulujące konkretne zmiany ustrojowe (Bober i in., 2013; Flis i Sadowski, 2024; Gendźwiłł, 2024; Krakowiak-Drzewiecka i in., 2018; Sześciło, 2019; Trutkowski i in., 2026). Jest to kwestia złożona, wymagająca osobnej debaty – lub całej ich serii.

Podsumowanie doświadczeń z modelem „silnego burmistrza", wykraczające poza sondażowy pomiar akceptacji bezpośrednich wyborów, wydaje się jednak konieczne przed podjęciem jakichkolwiek decyzji dotyczących dalszego upowszechnienia modelu wyborów bezpośrednich – np. starostów i marszałków województw. Jestem bardzo sceptyczny wobec tego rozwiązania – uważam bowiem, opierając się przy tym na wielu badaniach związków politologicznych między regułami instytucjonalnymi a polaryzacją polityczną (Linz, 1990; McCoy i in., 2018; Norris, 2008; Poguntke i Webb, 2007), że wybory większościowe jednoosobowych organów wyposażonych w znaczące kompetencje sprzyjają polityce konfrontacyjnej oraz destrukcyjnej polaryzacji politycznej, a w konsekwencji prowadzą do erozji wspólnoty politycznej i demokracji. Cena, którą trzeba by zapłacić za klarowność odpowiedzialności politycznej, większą sprawność wykonawczą i prostotę wyboru oferowanego obywatelom, wydaje mi się zbyt wysoka.

W dalszej części skupię się wyłącznie na dwóch kwestiach proceduralnych związanych z wyborami organów wykonawczych w gminach – tzw. referendum odwoławczego oraz limitu kadencji.

3.3 Kwestia referendum odwoławczego

Dość oczywistą konsekwencją bezpośredniego wyboru burmistrzów i braku możliwości ich odwołania przez rady (nawet przy braku absolutorium) jest możliwość ich odwołania w powszechnym referendum. Tzw. referenda odwoławcze służą przerwaniu mandatu przedstawicielskiego ze względów politycznych – nie chodzi tu o usunięcie z urzędu ze względu na postępowania sądowe czy w ramach nadzoru administracyjnego. Jest to w moim przekonaniu instrument potrzebny, choć nie powinien pozostawać podstawowym narzędziem kontroli władzy wykonawczej, jak czasem się go przedstawia. Referenda odwoławcze to uznana metoda usunięcia osoby sprawującej mandat w trakcie trwania kadencji, swoisty „*impeachment* ludowy" stosowany w systemach samorządowych z bezpośrednim wyborem burmistrza, w których rady nie dysponują możliwością odwołania włodarza (Venice Commission 2019b). Może być jednak nadużywany jako

metoda nacisku politycznego przez dobrze zmobilizowaną mniejszość – stąd wskazuje się na potrzebę dodatkowych ograniczeń w postaci minimalnego progu poparcia inicjatywy referendum, minimalnego poziomu frekwencji, by referendum było wiążące, czy tzw. „okresów ochronnych", w których referendum nie może być inicjowane.

W Polsce referenda odwoławcze odbywają się stosunkowo rzadko – z danych zebranych przez Związek Miast Polskich wynika, że w latach 2006–2026 odbyło się 320 głosowań w sprawie odwołania burmistrza, z czego 43 okazały się skuteczne (13%). Powodem nieskuteczności referendów odwoławczych w Polsce prawie zawsze – z wyjątkiem referendum w 2009 roku w Sopocie – było nieosiągnięcie odpowiedniego progu frekwencji wyborczej. Ustawa określa go na poziomie 3/5 liczby osób, które wzięły udział w wyborze odwoływanego organu (w przypadku burmistrza bierze się pod uwagę frekwencję w powtórnym głosowaniu, jeśli było potrzebne). Przy frekwencji 51,43% (średni poziom ogólnopolskiej frekwencji w trzech ostatnich wyborach samorządowych) oznacza to uśredniony próg ok. 30,9%, a więc zbliżony do 30-procentowego progu frekwencji, który czyni tzw. zwykłe referenda lokalne wiążącymi. Jest on zwykle nieco wyższy w mniejszych gminach i największych miastach – gdzie poziom uczestnictwa w wyborach lokalnych jest ponadprzeciętny, ale zazwyczaj niższy, gdy burmistrz został wybrany w drugiej turze (np. w Krakowie w roku 2026 referenda dotyczące odwołania prezydenta i rady miasta miały w związku z tym odmienne progi ważności, odpowiednio 26,98% i 30,59%). Praktyka pokazuje, że próg frekwencji jest dość wymagający, zwłaszcza że główną strategią włodarzy zagrożonych odwołaniem jest zachęcanie zwolenników do bojkotu referendum odwoławczego.

O ile jestem przeciwny całkowitej rezygnacji z progu frekwencji (jest on bowiem potrzebnym zabezpieczeniem stabilności mandatu pochodzącego z wyborów), zachęcałbym do tego, by rozważyć przyjęcie jednolitego progu ważności referendum odwoławczego, np. na poziomie 30% uprawnionych do głosowania w dniu głosowania. Byłaby to regulacja prostsza i bardziej zrozumiała niż obecnie, a przy utrzymującym się w ostatnich latach przeciętnym poziomie frekwencji wyborczej – nieodbiegająca mocno od obowiązującej.

Rozważyłbym również zróżnicowanie wymaganej liczby podpisów pod obywatelskim wnioskiem o referendum odwoławcze ze względu na wielkość gminy, tak jak zróżnicowane są np. liczby wymaganych podpisów pod projektami obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej czy liczby wymaganych podpisów przy rejestracji list kandydatów na radnych. Obecnie próg liczby podpisów ws. referendum odwoławczego wynosi 10% mieszkańców uprawnionych do głosowania w gminie lub powiecie i 5% w województwie. Biorąc pod uwagę typowy próg frekwencji czyniący referendum odwoławcze wiążącym (załóżmy ok. 30%), można powiedzieć, że ustawodawca oczekuje, że już na etapie inicjatywy referendalnej jedna trzecia głosujących w przyszłym referendum złoży wcześniej swój podpis pod inicjatywą. Tymczasem jest oczywiste, że najtrudniej jest skoordynować zbieranie podpisów w największych miastach (w Warszawie liczba mieszkańców przekracza liczbę mieszkańców kilku województw) – i to zapewne jest jednym z powodów, dla których referenda odwoławcze rzadziej odbywają się w największych jednostkach samorządowych. Wydaje się, że przy utrzymaniu progów frekwencji wymaganych do tego, aby referendum było wiążące, w największych miastach (np. powyżej 100 tys. mieszkańców) próg inicjatywy referendalnej mógłby być niższy, np. pięcioprocentowy.

3.4 Ograniczenie kadencji

Kwestia ograniczenia biernego prawa wyborczego w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast jest w ostatnich latach przedmiotem sporu politycznego, po tym jak w 2018 roku wprowadzone zostały jednocześnie: limit dwóch kadencji (*term limit*) w wyborach organów wykonawczych gmin oraz wydłużenie kadencji do pięciu lat[2]. Konsekwencji tych zmian w Polsce nie można jeszcze ocenić – dopiero trwająca kadencja 2024–2029 będzie ostatnią dla tzw. wielokadencyjnych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Można jednak przewidywać, że skala oddziaływania tej regulacji będzie duża, porównywalna z rotacją elit samorządowych po wprowadzeniu wyborów bezpośrednich w 2002 roku. Z danych PKW wynika, że limit będzie dotyczył ok. 900 gmin (937 gmin miało w 2024 roku burmistrzów wybranych na drugą lub kolejną kadencję, zapewne w części z nich włodarze zmienią się przed 2029 rokiem).

Limit kadencji nie jest rozwiązaniem egzotycznym w systemach z silną koncentracją władzy wykonawczej i jednoosobową egzekutywą wyłanianą w bezpośrednich wyborach (rozpatrywanie kwestii ograniczenia kadencji w systemach, gdzie burmistrzów wybiera rada, nie ma większego sensu, bo odpowiedzialność polityczna przed radą sprawia, że mogą zostać właściwie w każdym momencie usunięci z urzędu). Ograniczenia kadencji lokalnych organów wykonawczych wprowadziły w UE m.in. Portugalia (do 12 lat na obu poziomach samorządu lokalnego), Włochy (do 10 lat, choć w roku 2024 zostało ono zmienione na 15 lat w mniejszych gminach, a zupełnie zniesione w najmniejszych), a ostatnio (w 2022 roku) – Litwa (do 10 lat).

Dowody empiryczne związane z konsekwencjami limitu kadencji przynoszą zróżnicowane konkluzje – można zakładać, że część z nich zależy od kontekstu kulturowego i instytucjonalnego i trudno o proste ich przeniesienie na polski grunt bez ponownej weryfikacji. Istniejące badania potwierdzają zwiększoną konkurencyjność wyborów odbywających się bezpośrednio po wejściu w życie limitu i zwiększoną rotację elity władzy, a także zwiększony poziom uczestnictwa, łatwiejszy dostęp do urzędów dla młodszych polityków i niedoreprezentowanych w organach władzy kobiet. Część prac odnotowuje spadek sprawności władz lokalnych po przejęciu obowiązków przez nowo wybranych (mierzony np. wskaźnikami budżetowymi) oraz zmniejszoną rozliczalność burmistrzów w ostatniej kadencji – bez ryzyka porażki w kolejnych wyborach są skłonni podejmować decyzje niepopularne (co akurat nie zawsze musi być długofalowo niekorzystne dla gminy, a więc nie zawsze jest jednoznaczną wadą), ale też ponadprzeciętnie zadłużać gminę, są też bardziej narażeni na korupcję lub firmowanie nadużyć finansowych (raportuje się jednak, że podobne zjawiska są bardziej ograniczone wśród lokalnej administracji).

[2] Celowo wspominam o tych zmianach łącznie – w procesie legislacyjnym zostały one bowiem ze sobą powiązane. Propozycja wydłużenia kadencji władz samorządowych do 5 lat została wniesiona przez Porozumienie Jarosława Gowina i poparta przez PiS w 2017 roku w trakcie prac Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego, jako uzupełnienie propozycji wprowadzającej ograniczenie liczby kadencji. Choć zasadniczo prace nad nowelizacją prawa wyborczego były pospieszne i pozbawione konsultacji, zwolennicy zniesienia limitu używający argumentu „złej legislacji" nie postulują przywrócenia czteroletnich kadencji władz samorządowych.

Limit kadencji jest stosowany powszechnie w konstytucjach państw z systemami prezydenckimi i półprezydenckimi, a argumenty za jego stosowaniem na innych poziomach władzy są analogiczne – dotyczą niepożądanych konsekwencji wieloletniego sprawowania urzędu: wykorzystania tzw. przewagi urzędowania (*incumbency advantage*), która zaburza rywalizację wyborczą, ograniczenia rotacji elit politycznych i rozbudowy relacji klientelistycznych. Istnieją też argumenty przemawiające za dłuższymi okresami sprawowania urzędu – przede wszystkim udokumentowane efekty doświadczenia polityków, wpływające na sprawność lokalnej władzy, zwłaszcza w sytuacji, w której rozwój lokalny jest uzależniony od sieci kontaktów i strategicznych decyzji lokalnych liderów. Różne racje aksjologiczne i pragmatyczne referuje m.in. seria opinii Komisji Weneckiej w sprawie limitów kadencji (Venice Commission 2019a). Jedna z nich polemizuje z argumentem (podnoszonym czasem w Polce), że limit kadencji jest niedopuszczalnym ograniczeniem istotnego uprawnienia obywatelskiego (prawa wybieralności). Wspiera za to ograniczenia kadencji organów wykonawczych na poziomach lokalnym i regionalnym, jednocześnie wskazując, że nie powinny dotyczyć rad/parlamentów – jako organów kolegialnych i deliberujących.

Polityczny realizm nakazuje wątpić, aby w obecnej konfiguracji politycznej było możliwe zniesienie limitu kadencji burmistrzów za pomocą ustawy. Abstrahując od tego kontekstu, uważam, że nie ma też przekonujących argumentów, iż w 2029 roku dojdzie do załamania systemu samorządowego w Polsce i swoistej „katastrofy kadrowej" związanej z uniemożliwieniem ponownego startu w wyborach tzw. wielokadencyjnym burmistrzom. Najbardziej doświadczeni politycy lokalni mogą liczyć na możliwości pozostania w sektorze samorządowym – albo zostając wybranymi na inne urzędy, albo zatrudnianymi na kierowniczych stanowiskach w administracji, jednostkach budżetowych czy spółkach komunalnych. Niewątpliwie jednak konsekwencje wprowadzenia limitu kadencji należy dokładnie monitorować – zwłaszcza w najmniejszych gminach, w których niewielki rozmiar lokalnych elit już teraz prowadzi do niskiej konkurencyjności wyborów, a limit kadencji może ten problem pogłębić. Trzeba jednak przypomnieć, że nie było do tej pory w Polsce sytuacji, w której zabrakłoby kandydata na urząd wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Nie jestem fundamentalnie przeciw usunięciu limitu kadencji burmistrzów, jeśli po 2029 roku pojawią się empiryczne dowody, że ta regulacja przynosi więcej szkody niż pożytku. Uważam jednak, że taka zmiana – cofająca limit wprowadzony w roku 2018 – powinna iść w parze z pakietem innych zmian regulacyjnych wzmacniających kontrolną funkcję rad, wprowadzających większą kolegialność w podejmowaniu kluczowych decyzji (np. poprzez delegowanie części z nich do komisji rady) i ograniczających rolę burmistrza jako kierownika lokalnej administracji (np. poprzez wprowadzenie samorządowej służby cywilnej, wzmocnienie niezależności kierowniczych stanowisk w lokalnej administracji, uzależnienie części rozstrzygnięć kadrowych od decyzji rady).

Być może rozwiązaniem sporu, innowacyjnym (niestosowanym według mojej wiedzy w innych kontekstach – a więc wymagającym również dokładniejszej refleksji prawnej), jednocześnie pozostającym w zgodzie z postulatem możliwie jak najszerszego upodmiotowienia wspólnot samorządowych, byłoby wprost zaproponowane w ankiecie NIST przyznanie możliwości zniesienia limitu kadencji lokalnie – za pomocą referendum zarządzanego na wniosek rady lub grupy mieszkańców. Uważam, że jest to rozwiązanie warte rozpatrzenia jako kompromisowe,

a jednocześnie odpowiadające na wyobrażenie o tym, że inkumbenci powinni być regularnie rozliczani przez elektorat ze sprawowanego mandatu. Swoiste „wotum zaufania" udzielone urzędującemu burmistrzowi w wiążącym (a więc spełniającym wymóg frekwencji) referendum w ściśle określonym przedziale czasu pod koniec drugiej kadencji (na przykład w ostatnim roku urzędowania, ale nie później niż 6 miesięcy przed upływem kadencji) mogłoby być instrumentem znoszącym generalną ustawową zasadę. Trzeba przy tym podkreślić, że takie referendum nie decydowałoby o przedłużeniu mandatu, a jedynie o zawieszeniu obowiązywania ograniczenia biernego prawa wyborczego w konkretnych wyborach.

3.5 Jawność deklaracji majątkowych radnych

Kwestia jawności deklaracji majątkowych pojawia się czasem w dyskusjach dotyczących kryzysu konkurencyjności w wyborach lokalnych. Argumentuje się czasem, że jawność oświadczeń majątkowych radnych i burmistrzów w polskich realiach kulturowych, zwłaszcza w małych społecznościach lokalnych, prowadzi do tego, że przedstawiciele lokalnych elit, zwłaszcza przedsiębiorcy, nie są zainteresowani sprawowaniem urzędów samorządowych, a w radach nadreprezentowani są pracownicy sektora publicznego, w tym również instytucji samorządowych (Dzieniszewska-Naroska i Makowski, 2014).

Chciałbym podkreślić, że nie ma według mojej wiedzy wystarczających dowodów na to, że jest to główna przeszkoda ograniczająca podaż kandydatów w wyborach lokalnych. Nie mamy przekonującej diagnozy tego, dlaczego mieszkańcy nie są zainteresowani kandydowaniem w wyborach lokalnych, które przecież oferują względnie niski próg wejścia spośród instytucji przedstawicielskich – a wydaje się, że taka pogłębiona diagnoza powinna poprzedzić interwencję. Nie badamy w Polsce w sposób pogłębiony ścieżek karier samorządowych i mechanizmów rodzenia się ambicji politycznych u potencjalnych kandydatów i kandydatek. W badaniu CBOS na reprezentatywnej próbie dorosłych Polaków w 2014 roku (później ta kwestia nie była badana) tylko 24% kategorycznie wykluczyło wyrażenie zgody na kandydowanie na radnego w swojej gminie „gdyby ktoś namawiał", kolejne 58% raczej wykluczało tę opcję, a łącznie 16% deklarowało zgodę – częściej byli to młodsi, bardziej wykształceni i mieszkający w większych miastach (CBOS, 2014).

Trzeba wziąć pod uwagę, że deklaracje majątkowe są jednym z kluczowych instrumentów antykorupcyjnych, pomagających identyfikować konflikty interesu i monitorować nadużycia władzy – byłbym zatem bardzo ostrożny z pochopną rezygnacją z takiego instrumentu w sytuacji, w której Polska ciągle nie jest krajem wolnym od korupcji i nepotyzmu. CBA szacuje, że na podstawie różnych przepisów ok. 500 tys. osób w Polsce jest zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych – to duże obciążenie administracyjne. Jednocześnie organizacje zajmujące się monitorowaniem korupcji zwracają uwagę w swoich raportach na luki systemów deklaracji – to, że nie mają one formy cyfrowej (czasem są nieczytelne i niemożliwe jest ich automatyczne przetwarzanie); że występują trudności z ich weryfikacją z dostępnymi rejestrami państwowymi; że możliwe jest ukrywanie konfliktu interesów przez ukrywanie aktywów finansowych lub celowo dokonywany podział majątku wspólnego. To kwestie, nad którymi w mojej opinii należałoby pracować w pierwszej kolejności.

W moim przekonaniu istotą polityki antykorupcyjnej jest zachowanie obowiązku składania deklaracji majątkowych, jasne kryteria identyfikacji konfliktu interesów, a także sprawny system weryfikacji deklaracji przez instytucje publiczne do tego powołane (OECD, 2026). Rezygnacja z jawności części deklaracji w samorządzie terytorialnym miałaby sens tylko wówczas, gdyby pozostał obowiązek deponowania pełnych deklaracji w postaci cyfrowej w cieszącej się zaufaniem instytucji publicznej powołanej do walki z korupcją; instytucji odpowiedzialnej również za kontrolę zgodności tych deklaracji ze stanem faktycznym. Jednocześnie uważam, że opinia publiczna powinna mieć dostęp do wyników owej kontroli zgodności, a pewnie także do podstawowych informacji jakościowych pozwalających ocenić możliwy konflikt interesu u osób sprawujących funkcje publiczne, np. o miejscowości na terenie gminy, w której radni i burmistrzowie posiadają nieruchomość – bez konieczności ujawniania jej szacunkowej wartości; o miejscach zatrudnienia – bez konieczności ujawniania wysokości rocznych przychodów; o zaciągniętych zobowiązaniach – bez konieczności podawania ich wysokości itd. To postulaty, które wielu ekspertów już artykułowało, ostatnio m.in. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (2026).

4. Jak jest wybierany?

4.1 System wyborczy – wybory do rad

Od początku wyborów samorządowych w Polsce do wyboru organów stanowiących stosowane są jednocześnie dwie formuły wyborcze: większościowa w mniejszych gminach, proporcjonalna – w większych gminach oraz w radach powiatów i sejmikach województw. Ta pierwsza formuła wyborcza ma w potocznym wyobrażeniu odpowiadać polityce bardziej spersonalizowanej, typowej dla małych społeczności. Ta druga – polityce bardziej „zorganizowanej", z udziałem lokalnych oddziałów partii politycznych i innych organizacji reprezentujących obywateli (Gendźwiłł, 2020). Temu podziałowi odpowiadają również zróżnicowane wymogi dotyczące rejestracji komitetów wyborczych czy ich sprawozdawczości finansowej (uproszczone w mniejszych gminach). Obowiązujący zestaw regulacji konserwuje stosunkowo niski poziom obecności partii politycznych w polskich samorządach, zwłaszcza gminnych. Wydaje się, że wychodzi to naprzeciw diagnozowanemu wielokrotnie w polskiej opinii publicznej sentymentowi antypartyjnemu i deklaratywnej preferencji dla głosowania personalnego, a nie partyjnego – większość wyborców twierdzi, że głosuje „na osoby, a nie na partie".

Historycznie zmieniał się arbitralnie ustalany próg wielkości gminy rozdzielający subsystemy większościowy i proporcjonalny (40 tys. mieszkańców w roku 1990 i 1994, 20 tys. mieszkańców od 1998 roku, wyjątkowo w 2014 roku o formule decydował status miasta na prawach powiatu). Warto tu zaznaczyć, że trudno o przekonujące argumenty, które wskazywałyby, że właśnie na obecnie obowiązującym progu 20 tys. mieszkańców polityka lokalna czy charakter więzi społecznych zmieniają swój charakter. Oczekiwania wobec reprezentacji politycznej zależą bowiem nie tylko od wielkości gminy mierzonej liczbą mieszkańców, ale też od jej sieci osadniczej, charakteru lokalnej gospodarki czy zróżnicowania społeczno-demograficznego.

4.2 JOW-y w wyborach rad gmin

Są w Polsce gminy poniżej 20 tys. mieszkańców, gdzie granice 15 okręgów wyborczych mają zupełnie sztuczny charakter i nie odzwierciedlają żadnych sublokalnych wspólnot terytorialnych – skrajnym przypadkiem są oczywiście najmniejsze gminy miejskie, w tym Krynica Morska, w której uprawnionych do głosowania jest nieco ponad tysiąc osób. Są też takie, w których wymuszone jest łączenie wyraźnie odrębnych wspólnot wiejskich dla zachowania odpowiedniej liczby okręgów i jednolitej normy przedstawicielstwa. Jeśli mamy nadal zachować istnienie dwóch formuł wyborczych, to moim zdaniem – podobnie jak w przypadku liczebności rad – organy stanowiące gmin, zwłaszcza gmin miejskich poniżej 20 tys. mieszkańców (które zwykle są dość homogenicznymi wspólnotami terytorialnymi) mogłyby mieć swobodę wyboru tego spośród ustalonych wariantów systemu wyborczego, który byłby najlepiej dostosowany do lokalnych uwarunkowań.

W latach 1998-2014 w systemie większościowym w niektórych gminach były stosowane wielomandatowe okręgi wyborcze i tzw. system głosowania blokowego. Moim zdaniem słusznie z niego zrezygnowano, bo jest on słabo odporny na paradoksy, oceniany jako jeden z najgorszych systemów wyborczych, trudny zarówno z perspektywy wyborców, jak i komitetów wyborczych próbujących ustalić w nim optymalną strategię wyborczą. Wielu wyborców i tak nie wykorzystywało w nim wszystkich dostępnych głosów (ich liczba była równa liczbie mandatów w okręgu), możliwość wykorzystania więcej niż jednego głosu mogła jednak sprzyjać błędom w głosowaniach odbywających się równocześnie.

Począwszy od wyborów w roku 2014, upowszechniono w Polsce wybory większościowe w jednomandatowych okręgach wyborczych (tzw. system FPTP – First-Past-The-Post). I choć oznaczało to pożądaną eliminację systemu głosowania blokowego, uważam, że wprowadzenie JOW-ów było decyzją niefortunną. Została ona podjęta między innymi pod presją środowisk postulujących wprowadzenie JOW-ów w wyborach do Sejmu RP. Częściowo skorygowano ją w 2018 roku, gdy powrócił próg 20 tys. mieszkańców decydujący o stosowaniu dwóch różnych formuł wyborczych. O ile JOW-y w wyborach parlamentarnych są stosowane w wielu państwach i dają się uzasadniać przesłankami ustrojowymi lub tradycją konstytucyjną, o tyle w systemach samorządowych ze stosunkowo małymi gminami – a już zwłaszcza w systemach z bezpośrednio wybieranym burmistrzem – są ewenementem, który trudno jest uzasadnić.

System większościowy w JOW-ach jest dość prosty z perspektywy wyborców. Generuje jednak dość duży poziom dysproporcjonalności – zapewnia bowiem mandaty wyłącznie zwycięzcom w poszczególnych okręgach. To pozwala stosunkowo łatwo osiągnąć jednemu komitetowi większość bezwzględną w radzie, nawet jeśli nie dysponuje większością głosów, a wykluczyć z reprezentacji komitety wyborcze, które uzyskają średniej wielkości poparcie mieszkańców. Cechy tego typu systemów wykorzystuje się w zgromadzeniach przedstawicielskich, które mają dawać stabilną większość rządowi odpowiedzialnemu przed nimi. Tymczasem rady gmin w Polsce nie wybierają organów wykonawczych. Wydaje się, że mając ograniczone możliwości wpływu na burmistrzów, powinny przede wszystkim pozwalać na artykulację i uzgadnianie różnorodnych interesów i konfrontację wizji rozwoju lokalnego. Rady gmin wybierane w JOW-ach zapewniają

tymczasem bardzo często stabilną większość bezwzględną komitetowi burmistrza, co osłabia jednak ich kontrolną funkcję, znacząco ogranicza możliwości krytyków burmistrza, a przez to osłabia pluralizm. Reguła większości w JOW-ach eliminuje tych, którzy nie są zwycięzcami w swoich okręgach, nawet jeśli cieszą się znaczącym poparciem. W pewnych przypadkach system może prowadzić do nieproporcjonalnego rozstrzygnięcia „w drugą stronę" – tzn. bezwzględnej większości w radzie komitetu opozycyjnego wobec burmistrza, a więc układu władzy podzielonej (Sidor i in., 2017).

Podziały na okręgi wyborcze – w szczególności jednomandatowe – wzmacniają obecność partykularyzmów terytorialnych. O ile pewien poziom reprezentacji interesów związanych z konkretnym obszarem jest ważny, zwłaszcza w organach samorządu terytorialnego, o tyle jego nadmiar może wprowadzać problem „wspólnego pastwiska". JOW-y sprawiają, że większości w radach gmin zawsze mają swój wyraz terytorialny. Jeśli istnieje w głosowaniach w radzie trwały podział na „rządzących" i „opozycję" (względem wójta), to daje się temu podziałowi przypisać konkretne sublokalne społeczności, okręgi „rządzących" i okręgi „opozycji", a to niepotrzebnie osłabia terytorialną spójność gminy.

Wybory w JOW-ach coraz częściej w ogóle się nie odbywają – to konsekwencja wyborów niekonkurencyjnych, w których mandat trafia do jedynego zgłoszonego kandydata bez konieczności przeprowadzenia głosowania (Pierzgalski i Stępień, 2022). JOW-y stosowane w wyborach samorządowych w bardzo małych okręgach sprzyjają wyborom niekonkurencyjnym – a brak konkurencji, zwłaszcza trwały, jest uznawany w demokracji przedstawicielskiej za zjawisko szkodliwe.

Problemem generowanym przez JOW-y jest również konieczność przeprowadzania wyborów uzupełniających w sytuacji zwolnienia mandatu radnego. O ile w systemie proporcjonalnym zwolniony mandat jest przydzielany na podstawie liczby uzyskanych głosów preferencyjnych kolejnemu kandydatowi z listy, o tyle ta reguła nie ma zastosowania w mniejszych gminach. W Polsce praktycznie w każdy weekend odbywają się wybory uzupełniające w jednomandatowych okręgach wyborczych. Jest to dodatkowy ukryty koszt systemu wyborczego.

Praktyka pokazuje, że w najmniejszych gminach startują zarówno komitety wyborcze wystawiające kandydatów we wszystkich (lub prawie wszystkich) okręgach, jak również „mikrokomitety", wystawiające pojedynczych kandydatów na radnych. W 2024 roku w JOW-ach o 1 mandat ubiegało się przeciętnie 2,7 kandydatów (od 1 do 10), w gminie do 20 tys. mieszkańców o ustawowe 15 mandatów w radzie ubiegało się przeciętnie 42 kandydatów. W większości gmin już teraz mamy zatem do czynienia z liczbami kandydatów, których nazwiska z powodzeniem zmieściłyby się na jednostronicowej karcie do głosowania.

Zmniejszenie liczby okręgów wyborczych lub ich likwidacja, przy zachowaniu pojedynczego głosu, którym dysponuje wyborca [głosu o możliwie wysokim poziomie personalizacji (bez preferencji dla partii)], zapewnienie konkurencyjności wyborów nawet przy niskiej podaży kandydatów – to moim zdaniem istotne warunki brzegowe, którym powinien odpowiadać system wyboru rad. Zapewne najlepiej spełniałby je system STV (*single transferable vote*, pojedynczego głosu przechodniego),

zaliczany zasadniczo do systemów proporcjonalnych i obowiązujący w niektórych państwach Europy (w Irlandii i Malcie, na poziomie lokalnym m.in. w Szkocji, Irlandii Północnej i Walii). Zasadniczo w systemie STV w kilkumandatowych zwykle okręgach wybiera się imiennie kilku przedstawicieli, przy czym wyborcy na karcie do głosowania mogą rangować swoje preferencje wobec wielu kandydatów. Nie wchodząc w detale tej formuły wyborczej, trzeba zauważyć, że byłaby ona jednak wyzwaniem dla komisji wyborczych – ustalenie wyniku głosowania wymaga bowiem albo wielu rund liczenia głosów, albo wspomagania się odpowiednim oprogramowaniem. Jest to duże wyzwanie, zwłaszcza przy ograniczonym zaufaniu do procedury wyborów.

Można także bez trudu zaprojektować system proporcjonalny z listami otwartymi bez podziału na okręgi (traktujący gminę jako 15-mandatowy okręg – lub mniejszy, gdyby doszło do zmniejszenia liczebności rad w najmniejszych gminach), dopuszczając jednak do udziału w wyborach nie tylko listy, ale i pojedynczych kandydatów. Innymi słowy – nie zmuszając w wyborach samorządowych małych komitetów do rejestrowania list kandydatów o wymaganej minimalnej długości (tak jak obecnie). To, co wydaje się wymaganiem bardziej uzasadnionym wobec komitetów wystawiających listy kandydatów do Sejmu RP, niekoniecznie musi mieć równie mocne uzasadnienie w wyborach samorządowych. Wspomniane rozwiązanie stosowane jest np. w wyborach rad gmin w Finlandii czy Estonii. O przyznaniu mandatów w takim systemie decydowałoby przekroczenie określonej kwoty (liczby głosów podzielonej przez liczbę mandatów) – przy większych okręgach czyni to wybory bardziej proporcjonalnymi. Kodeks musiałby przewidywać kwestie podziału wszystkich mandatów, kiedy liczba kandydatów wystawionych na jakiejś liście byłaby mniejsza niż liczba przyznanych jej mandatów, ale zapewne byłyby to przypadki nieliczne i niewpływające na ogólną proporcjonalność. Podobnie jak rzadkie byłyby sytuacje, w których zwolnionych w trakcie kadencji mandatów nie można byłoby uzupełnić bez potrzeby przeprowadzania uzupełniających wyborów. Powyższe rozwiązanie – powiększenie okręgów wyborczych przy zachowaniu proporcjonalnej formuły rozdziału mandatów – mogłoby zresztą dotyczyć również większych gmin, powiatów, a być może również województw, dając szansę na większą unifikację systemu wyborczego na różnych poziomach organizacji terytorialnej.

4.3 System (mało) proporcjonalny

Z formalnego punktu widzenia system proporcjonalny stosowany w wyborach samorządowych jest podobny do systemu stosowanego w wyborach do Sejmu. Określa się go jako system proporcjonalny z regułą d'Hondta (Jeffersona) z listami otwartymi (o podziale mandatów w obrębie listy decyduje bowiem rozkład głosów preferencyjnych). Nie są to jednak listy w pełni otwarte, bo komitety wyborcze określają kolejność kandydatów na listach, a ta w bardzo dużym stopniu determinuje szanse otrzymania mandatu (Gendźwiłł i in., 2018; Gendźwiłł i Marcinkiewicz, 2019). Badania pokazują, że dzieje się tak zwłaszcza w przypadku małych okręgów wyborczych i list komitetów zdobywających pojedyncze mandaty.

Ze względu na rozmiar organów stanowiących (rad większych gmin, powiatów i sejmików województw) i wymóg podziału terytorium JST na okręgi wyborcze rozmiar wydzielonych zgodnie z Kodeksem Wyborczym okręgów (tzn. liczba mandatów, która jest w nich rodzielana, *district magnitude*) jest niewielki. To znacząca różnica między systemem stosowanym w wyborach do

Sejmu RP a systemem proporcjonalnym stosowanym w wyborach samorządowych. Przeciętna wielkość okręgu wyborczego w wyborach do Sejmu to 11,2 mandatu; w wyborach do sejmików województw – 6,5; rad powiatów – tylko 4,7, a rad większych gmin – 5,9 (to wskaźniki z ostatnich wyborów w 2024 roku). Im mniejsze okręgi wyborcze, tym wyższy tzw. naturalny próg wyborczy, rozumiany albo jako minimalny odsetek głosów ważnych oddanych w okręgu gwarantujących uzyskanie mandatu – *threshold of exclusion*, albo jako minimalny odsetek głosów dających choćby minimalną szansę na uzyskanie mandatu – *threshold of inclusion*, albo jakaś forma uśrednienia tych dwóch wartości (Rae i in., 1971). Przy niewielkich okręgach wyborczych naturalne progi wyborcze są zwykle wyższe niż te ustawowe, a to z kolei radykalnie zmniejsza proporcjonalność wyborów i bardzo utrudnia uzyskanie reprezentacji komitetom małym i średniej wielkości. W ogóle wątpliwe jest, czy system o tych parametrach nadal można nazywać proporcjonalnym.

W subsystemie proporcjonalnym idea podziału na okręgi wyborcze, a być może również sama formuła wyborcza, wymagają moim zdaniem gruntownego przemyślenia, przy czym możliwe są tu zarówno interwencje ma mniejszą, jak i na większą skalę.

Większą interwencją byłaby gruntowna zmiana systemu wyborczego. Nie ma tu miejsca na omówienie wszystkich szczegółów systemu o pożądanych własnościach. Biorąc pod uwagę preferencje Polek i Polaków dla głosowania personalnego, a także zróżnicowany poziom ustrukturyzowania lokalnych scen politycznych, jednym z wyborów mógłby być wspomniany wcześniej system STV (pojedynczego głosu przechodniego). Prostszym wyborem, lepiej osadzonym w polskim kontekście instytucjonalnym, byłby zapewne system mieszany w wariancie kompensacyjnym, łączący postulat proporcjonalności (a w praktyce – cechujący się większą proporcjonalnością niż nominalnie proporcjonalny system stosowany teraz) z zachowaniem głosu personalnego i podziału na małe okręgi wyborcze, pozwalające zapewnić reprezentację terytorialnych interesów i tożsamości. Jeden z wariantów takiego systemu jako tzw. ordynację proporcjonalno-lokalną promuje Jarosław Flis (Flis i in., 2025). W takim systemie wyborcy głosują w okręgach jednomandatowych, ale część mandatów jest rozdzielana pomiędzy tych, którzy w JOW-ach nie wygrali – tak, żeby lepiej zrównoważyć reprezentację różnych komitetów w organie przedstawicielskim. Dobrze byłoby jednak, aby gruntowna zmiana systemu wyborczego (obejmująca wszak nie tyle jego zmianę parametrów, ale całej logiki jego działania) była przedsięwzięciem całościowym – obejmującym reguły wyborów wszystkich organów przedstawicielskich wybieranych w Polsce z wykorzystaniem systemu proporcjonalnego.

Możliwe są również mniejsze inkrementalne zmiany, dotyczące wyłącznie parametrów obowiązującego systemu, a zachowujące większość obowiązujących reguł i istniejących przyzwyczajeń. Jednym z rozwiązań jest wymuszenie większego rozmiaru okręgów wyborczych, nawet za cenę rezygnacji z uznanych społecznie podziałów terytorium JST na mniejsze obszary. W mniejszych gminach – a zwłaszcza w małych i średnich miastach – w ogóle trudno znaleźć dobre racje dla podziału tych dość homogenicznych wspólnot terytorialnych na okręgi wyborcze.

Jednym z możliwych rozwiązań w celu zapewnienia większej proporcjonalności wyborów do rad jest zastosowanie w wyborach samorządowych tego samego sposobu podziału mandatów pomiędzy komitety wyborcze co wyborach polskiej reprezentacji do Parlamentu Europejskiego –

tzn. w pierwszej kolejności odbywałby się podział mandatów między komitety w skali całej gminy (nawet z wykorzystaniem reguły d'Hondta, dającej racjonalną premię integracyjną), a dopiero w drugiej – przydział mandatów należnych komitetom do konkretnych okręgów wyborczych. Taki zabieg, choć niewolny od ryzyka pewnych paradoksów podziału mandatów, nie dopuszczałby wykluczania z reprezentacji w radach komitetów o mniejszym lub średnim poziomie poparcia.

5. Podsumowanie

Zmiany reguł wyborów są w demokracjach obwarowane szczególnymi wymogami – powinny być nie tylko dobrze przedyskutowane przez decydentów (a najlepiej stanowić element międzypartyjnego porozumienia dotyczącego legitymizowanego rozstrzygania sporów) i skonsultowane z samymi wyborcami oraz organizacjami obywatelskimi, ale też być przyjmowane z odpowiednim wyprzedzeniem – tak by zminimalizować możliwość instrumentalnego wpływu przez rządzących na wynik wyborów decydujących o przedłużeniu ich mandatu. Niektórzy wskazują, że decyzja dotycząca zmiany reguł powinna być podejmowana z odroczeniem ich skutków dopiero do kolejnej kadencji (a więc o kilka lat) – właśnie po to, żeby doraźne kalkulacje polityczne decydentów nie wpływały na opowiedzenie się za takim lub innym rozwiązaniem. W szczególności – żeby nie sprzyjały konserwowaniu *status quo*, gdy jest ono korzystne dla rządzących, ale dysfunkcjonalne dla systemu.

Być może jest tak, że dyskusja tocząca się obecnie może dotyczyć zmian, które mają szansę zadziałać dopiero w połowie lat 30. XXI wieku Doświadczenie pokazuje jednak, że zmiany regulacyjne dotyczące prawa wyborczego w Polsce były wprowadzane czasem pospiesznie i w zaskakującym kształcie, czasem odległym od początkowych propozycji legislacyjnych. Dobrze zatem, by wnioski z dyskusji takich jak zainicjowana przez NIST funkcjonowały w obiegu, nawet gdy obecnie ani systematyczna zmiana prawa wyborczego, ani tym bardziej międzypartyjne porozumienie w tym zakresie, nie wydają się prawdopodobne.

6. Bibliografia

Bober, J., Hausner, J., Izdebski, H., Lachiewicz, W., Mazur, S., Nelicki, A., Nowotarski, B., Puzyna, W., Surówka, K., Zachariasz, I. i Zawicki, M. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania: Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

De Santo, A. i Le Maux, B. (2023). On the optimal size of legislatures: An illustrated literature review. *European Journal of Political Economy*, *77*, 102317. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2022.102317

Dzieniszewska-Naroska, K. i Makowski, G. (2014). *Samorządowe unie personalne: Problemy zróżnicowania ról społeczno-zawodowych radnych*. Fundacja im. Stefana Batorego. https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/samorzadowe_unie_personalne.pdf

Eichhorn, J. i Bergh, J. (2019). *Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide*. Springer Nature.

Feja-Paszkiewicz, A. (2015). Uprawnienia wyborcze obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w Rzeczypospolitej Polskiej. [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego* (s. 91–109). Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.

Flis, J., Kaminski, M. M. i Salamon, J. (2025). The mixed local-proportional electoral system: Balancing political interests and common good. *Public Choice*, *204*(1), s. 221–236. https://doi.org/10.1007/s11127-025-01286-1

Flis, J. i Sadowski, I. (2024). *Panu burmistrzowi to już dziękujemy... Porażki i sukcesy w wyborach samorządowych*. Fundacja im. Stefana Batorego. https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/03/Panu-burmistrzowi-dziekujemy.pdf

Gendźwiłł, A. (2020). *Wybory lokalne w Polsce: Uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Gendźwiłł, A. (2024). Funkcje i dysfunkcje przywództwa lokalnego w świetle wyników badań. [w:] C. Trutkowski (red.), *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych* (s. 446–462). Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Gendźwiłł, A., Flis, J. i Stolicki, D. (2018). Zwycięskie preferencje. Skuteczność głosów preferencyjnych w systemie proporcjonalnym z listami otwartymi. *Decyzje*, (29), s. 5–40.

Gendźwiłł, A., Kjaer, U. i Steyvers, K. (2022). 'Happily ever after'? Comparing local elections and voting in 40 European countries. [w:] A. Gendźwiłł, U. Kjaer, K. Steyvers (red.), *The Routledge Handbook of Local Elections and Voting in Europe* (s. 489–531). Routledge.

Gendźwiłł, A., Kroszka, J. i Babińska, M. (2023). *Radni i Radne 2023. Raport z badania*. Uniwersytet Warszawski.

Gendźwiłł, A. i Marcinkiewicz, K. (2019). Interventionism of voters: District size, level of government, and the use of preference votes. *Acta Politica*, *54*(1), s. 1–21. https://doi.org/10.1057/s41269-017-0069-6

Gerring, J. i Veenendaal, W. (2020). *Population and politics: The impact of scale*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108657099

Jacobs, K. i Otjes, S. (2015). Explaining the size of assemblies. A longitudinal analysis of the design and reform of assembly sizes in democracies around the world. *Electoral Studies*, *40*, s. 280–292. https://doi.org/10.1016/j.electstud.2015.10.001

Krakowiak-Drzewiecka, M., Kristof, A. i Kamińska, M. (2018). Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta – założenia a rzeczywistość. *Przegląd Prawa Publicznego*, (nr 6), s. 70–95.

Linz, J. J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, *1*(1), s. 51–69.

McCoy, J., Rahman, T. i Somer, M. (2018). Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Polities. *American Behavioral Scientist*, *62*(1), s. 16–42. https://doi.org/10.1177/0002764218759576

Norris, P. (2008). *Driving democracy: Do power-sharing institutions work?* Cambridge University Press.

Pierzgalski, M. i Stępień, P. (2022). Wybory niekonkurencyjne – dowody z elekcji lokalnych w Polsce. *Studia Socjologiczne*, *2*, s. 191–218. https://journals.pan.pl/dlibra/publication/141428/edition/123543

Poguntke, T. i Webb, P. (red.). (2007). *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*. Oxford University Press.

Rae, D., Hanby, V. i Loosemore, J. (1971). Thresholds of Representation and Thresholds of Exclusion: An Analytic Note on Electoral Systems. *Comparative Political Studies*, *3*(4), s. 479–488. https://doi.org/10.1177/001041407100300406

Sandberg, S. (2022). Finland: Local autonomy, tenacious national parties, and sovereign, but indifferent voters. [w:] A. Gendźwiłł, U. Kjaer, K. Steyvers (red.), *The Routledge Handbook of Local Elections and Voting in Europe* (s. 31–40). Routledge.

Sidor, M., Kuć-Czajkowska, K. i Wasil, J. (2017). *Koabitacja na poziomie gminnym w Polsce*.

Skotnicki, K. (2022). Spojrzenie na konstytucyjną regulację prawa wyborczego po dwudziestu pięciu latach jej obowiązywania. *Państwo i Prawo*, (10), s. 124–139.

Sweeting, D. (red.). (2018). *Directly Elected Mayors in Urban Governance: Impact and Practice*. Policy Press.

Sześciło, D. (red.). (2019). *Polska samorządów: Silna demokracja, skuteczne państwo*. Fundacja im. Stefana Batorego. https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/Polska-samorzadow.pdf

Taagepera, R. (1972). The size of national assemblies. *Social Science Research*, *1*(4), s. 385–401. https://doi.org/10.1016/0049-089X(72)90084-1

Trutkowski, C., Stępień, J. i Dorosz-Kruczyński, J. (2026). *Reforma ustrojowa gminy: Rozdział funkcji politycznej, stanowiącej i wykonawczej*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Uziębło, P. (2017). Cenzusy wyborcze w XXI w. – potrzeba nowego podejścia? [w:] Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Raźny (red.), *Wokół wyborów i prawa wyborczego. Wykłady im. Prof. Dr. Wacława Komarnickiego* (s. 168–173). Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora".

Venice Commission. (2019a). *Opinion No. 908/2017. Report on Term-Limits, adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2019)* (CDL-AD(2019)007). Council of Europe.

Venice Commission. (2019b). *Opinion No. 910/2017. Report on the recall of mayors and local elected representatives, adopted by the Council of Democratic Elections at its 65th meeting (Venice, 20 June 2019) and the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019)* (CDL-AD(2019)011). Council of Europe.

Akty prawne

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997, https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 662, 912), https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 365, 1792, z 2026 r. poz. 178), https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20110210112/U/D20110112Lj.pdf.

Źródła internetowe

CBOS (2014). Polacy o wyborach władz gminnych. Komunikat z badań CBOS 152/2014, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_152_14.PDF [dostęp tu i nast. 20.09.2026].

CBOS (2024). Ocena rangi wyborów. Komunikat z badań CBOS 30/2024, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2024/K_030_24.PDF.

EKSL, Europejska Karta Samorządu Lokalnego, https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/europejska-karta-samorzadu-lokalnego-strasburg-1985-10-15-16796311.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. (2026). Czy oświadczenia majątkowe wymagają reformy?, 18 maja, https://frdl.org.pl/opinie-frdl/czy-oswiadczenia-majatkowe-wymagaja-reformy.

GUS (2026). Ukraińcy w Polsce, https://ukraincywpolsce.stat.gov.pl/.

OECD (2026). Anti-Corruption and Integrity Outlook 2026: Harnessing the Integrity Advantage. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/16708b78-en.

Stemmerett for 16-åringer, *Reduced voting age trials*, 29/08/2019, https://www.regjeringen.no/en/topics/elections-and-democracy/reduced-voting-age-trials/id2666753/.

IV. Opinia dla Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego nt. „Wybory samorządowe – czy potrzebne są jakieś zmiany?”

Dr hab. Bartłomiej Michalak, prof. UMK

Instytut Nauk o Polityce

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego

Spis treści

IV. Opinia dla Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego nt. „Wybory samorządowe – czy potrzebne są jakieś zmiany?” 61

1. Ewolucja systemu wyborczego do organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego (JST) 63

2. Nieinkluzywny system wyborczy 65

2.1 Wysoki próg wejścia 65

2.2 Premia dla największych? 67

2.3 Nieproporcjonalna proporcjonalność 69

3. Konkluzje 71

4. Bibliografia 73

1. Ewolucja systemu wyborczego do organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego (JST)

Pierwszą ordynacją wyborczą regulującą tryb wybierania organów samorządu terytorialnego po upadku w Polsce systemu komunistycznego była Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin. Na jej podstawie przeprowadzono wybory do rad gmin i miast w 1990 roku oraz cztery lata później w roku 1994. W zależności od wielkości jednostki samorządu terytorialnego (JST) wybory miały charakter większościowy lub proporcjonalny. Jeśli gmina liczyła do 40 tys. mieszkańców, radni byli wybierani w systemie większości względnej (tzw. „pierwszy na mecie", *first past the post* – FPTP). Okręgi były jednomandatowe (JOW), każdy wyborca miał jeden głos i oddawał go bezpośrednio na popieranego kandydata. Mandat uzyskiwał ten z kandydujących, który zdobył więcej głosów niż pozostali kandydaci startujący w danym okręgu. W gminach liczących powyżej 40 tys. mieszkańców wybory odbywały się w systemie proporcjonalnym przy wykorzystaniu list partyjnych. Okręgi liczyły od 5 do 10 mandatów, wyborca głosując na konkretnego kandydata, głosował jednocześnie na całą listę, na której ten kandydat figurował. Do przeliczania głosów na mandaty stosowano zmodyfikowaną – z pierwszym dzielnikiem 1,4 – metodę Sainte-Laguë.

Reforma administracyjna z 1998 roku ustanowiła trójstopniowy podział administracyjny. Obok gminy jako podstawowej jednostki podziału administracyjnego państwa utworzono powiaty oraz 16 województw. Jednocześnie wszystkie trzy szczeble podziału administracyjnego państwa zostały wyposażone w wybierany powszechnie samorząd. Uregulowała to Ustawa z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Na jej podstawie 11 października 1998 roku przeprowadzono wybory do organów stanowiących w gminach, powiatach i województwach.

Nowa ordynacja nie tylko wprowadziła wybory do organów stanowiących w powiecie (rady powiatów) i województwie (sejmiki województw), ale dokonała wielu modyfikacji w wyborach do rad gmin. Przede wszystkim obniżyła z 40 tys. do 20 tys. mieszkańców próg proporcjonalności wyborów. Po drugie, w gminach, gdzie wybory przeprowadzano w systemie większościowym, wprowadzono – obok JOW-ów – również wielomandatowe (do 5 mandatów) okręgi wyborcze. Mandaty uzyskiwali ci kandydaci, którzy zdobyli kolejno największą liczbę głosów. Wyborca zyskał natomiast prawo zagłosowania na tylu kandydatów, ile mandatów było obsadzanych w danym okręgu wyborczym, co w istocie oznaczało zmianę obowiązującego systemu wyborczego z nieproporcjonalnego systemu większości względnej (FPTP) na jeszcze mniej proporcjonalny system głosowania blokowego (*blocke vote* – BV). W praktyce dominowały jednak JOW-y, które w latach 1998–2010 stanowiły ponad 60% wszystkich okręgów. Razem z okręgami dwumandatowymi było ich ponad 85% (patrz Sieklucki 2015; s. 233).

W JST, gdzie wybory przeprowadzono proporcjonalnie, wprowadzone zmiany skutkowały upartyjnieniem życia lokalnego. Dość proporcjonalną metodę Sainte-Laguë zastąpiono sprzyjającą dużym ugrupowaniom metodą D'Hondta[3]. Wprowadzono klauzulę zaporową (ustawowy próg wyborczy) w wysokości co najmniej 5% ważnie oddanych głosów na poziomie gminy. Początkowo tylko dla największych miast funkcjonujących na prawach powiatu, powiatów i województw. Jednak od roku 2006 próg ustawowy obowiązywał już we wszystkich JST, w których wybory przeprowadzano wg formuły proporcjonalnej (patrz Ustawa z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw). Wielkość okręgów wyborczych kształtowała się następująco: wyborach do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców od 5 do 8 mandatów; w wyborach do rad powiatów od 5 do 10 mandatów, a w wyborach do sejmików województw od 5 do 15 mandatów.

Nowelizacją z 2006 roku wprowadzono również przejściowo instytucję grupowania list wyborczych, która od początku wzbudzała duże kontrowersje polityczne. Umożliwiała ona bowiem blokowanie list różnych komitetów wyborczych. Dwa lub więcej komitety wyborcze mogły w drodze umowy utworzyć jedną grupę list kandydatów w danej JST (z wyjątkiem oczywiście gmin do 20 tys. mieszkańców) w celu wspólnego udziału w podziale mandatów. Prawo do sumowania głosów oddanych w ramach bloku przysługiwało 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 uprawnione były listy kandydatów tych komitetów wyborczych, które w skali danej jednostki uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów. W przypadku nieosiągnięcia tego progu przez którąś ze zgrupowanych partii jej głosy przechodziły na cały blok.

W 2011 roku ustawą z dnia 5 stycznia uchwalono Kodeks wyborczy, który zasadniczo powielił obowiązujący do tej pory w Polsce system wyborczy organów samorządu terytorialnego. Ponownie zmieniony został jednak próg, od którego odbywać się miały wybory proporcjonalne. Tym razem większościowo (w systemie FPTP, *first past the post*) wybierano radnych w gminach niebędących miastami na prawach powiatu. Natomiast w miastach na prawach powiatu oraz do rad powiatów i sejmików województw obowiązywała formuła proporcjonalna z metodą D'Hondta oraz 5% progiem ustawowym.

Kolejna zmiana w tym zakresie nastąpiła w roku 2018, gdy Ustawą z 11 stycznia przywrócono wybory proporcjonalne w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców. Zmniejszono też górną granicę wielkości okręgów w wyborach dla takich jednostek z 10 do 8 mandatów. Ograniczono również liczbę możliwych do zgłoszenia kandydatów wybieranych w systemie proporcjonalnym. Jako limit przyjęto wielkość okręgu wielomandatowego powiększonego o dwóch kandydatów. Pojawił się także zakaz równoczesnego kandydowania na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w innej JST niż ta, w której kandyduje się na wójta. Jednocześnie ograniczono kadencje włodarzy do dwóch, ale tylko w odniesieniu do tej samej gminy. Nowelizacja z 2018 roku wydłużyła również kadencję organów

[3] W 2001 roku powrócono do metody Sainte-Laguë (patrz Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw). Jeszcze przed wyborami samorządowymi w 2002 roku ponownie zastąpiono ją metodą D'Hondta (patrz Ustawa z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw).

samorządowych z 4 do 5 lat, a ustawa z 29 września 2022 roku epizodycznie – ze względu na zbieg terminów z wyborami parlamentarnymi – przedłużyła ją jeszcze o pół roku, przekładając wybory z jesieni 2023 na wiosnę 2024 roku.

2. Nieinkluzywny system wyborczy

2.1 Wysoki próg wejścia

Pierwszą barierą reprezentacji dla komitetów wyborczych jest ustawowy próg wyborczy, który wymaga uzyskania co najmniej 5% głosów ważnych w wyborach do danej rady JST. Przykładowo, na 7359 komitetów wyborczych, które rywalizowały o mandaty w okresie 2018–2024 w wyborach proporcjonalnych, 6324 (86%) przekroczyło próg wyborczy uprawniający do udziału w podziale mandatów, z tego reprezentację uzyskało 5654 komitetów. Oznacza to, że ponad 10% komitetów, które przekroczyły próg ustawowy, nie uzyskało żadnego mandatu. Zdobycie 5% głosów jest zatem warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do uzyskania reprezentacji. Pojawia się zatem zasadne pytanie: ile głosów potrzeba, aby taką reprezentację mieć w polskich warunkach?

Tabela 1. Liczba okręgów wyborczych w wyborach do organów JST w latach 2018–2024

Wielkość okręgu wyborczego	**W gminach, i dzielnicach Warszawy**	**W gminach, Warszawie i dzielnicach Warszawy**	**W powiatach i w Warszawie**	**W powiatach**	**W województwach**		**Próg teoretyczny**
elekcja –>	2018	2024	2018	2024	2018	2024	
1	32175	32370	0	0	0	0	37,5%
3	0	0	368	363	0	0	18,8%
4	0	0	375	374	0	0	15,0%
5	660	617	245	246	25	25	12,5%
6	321	316	152	158	23	21	10,7%
7	238	227	92	80	18	20	9,4%
8	103	112	56	53	12	14	8,3%
9	0	0	29	27	4	2	7,5%
10	0	0	21	18	2	2	6,8%
11	0	0	0	0	1	1	6,3%
W sumie	**33497**	**33642**	**1338**	**1319**	**85**	**85**	

Objaśnienia**:** Teoretyczny próg reprezentacji został skalkulowany na podstawie wzoru zaproponowanego przez Reina Taagepera (2007): T = 0,75 / (wielkość okręgu + 1).

Źródła: Opracowanie i obliczenia własne na podstawie oficjalnych danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Na ponad 33 tys. okręgów wyborczych wykorzystywanych na potrzeby wyborów samorządowych, ponad 32 tys. (92%) stanowią okręgi jednomandatowe. Z kolei w wyborach proporcjonalnych najwięcej było okręgów pięciomandatowych (ok. 900), co w 2024 roku stanowiło 1/3 wszystkich okręgów wielomandatowych. W gminach była to prawie połowa. Podobnie wśród okręgów

powiatowych najwięcej jest okręgów najmniejszych. Z kolei liczba okręgów minimum dziesięciomandatowych to tylko nieco ponad 20 przypadków, a „rozrzut" kończy się na jednym jedenastomandatowym okręgu (numer 7 w wyborach do Sejmiku Województwa Mazowieckiego). W praktyce mamy więc do czynienia z dominacją okręgów oscylujących wokół dolnych widełek ustawowych, a to znacząco podwyższa próg uzyskania reprezentacji, dużo powyżej ustawowych 5%, które co gorsza ustalone są nie na poziomie okręgu, ale jednostki samorządu terytorialnego.

Próg „efektywnej" reprezentacji jest pochodną wielkości okręgu wyborczego, liczby rywalizujących tam komitetów wyborczych oraz zastosowanej metody podziału głosów na mandaty (Taagepera 2007; s. 242 i nast.). Wykorzystując oficjalne dane wyborcze, można na dużej próbie empirycznej sprawdzić, jak ten próg kształtuje się realnie. Za punkt wyjścia posłuży zestandaryzowany (do wielkości odsetka głosów zdobytych w okręgu) wynik komitetu, który uzyskał co najmniej jeden mandat. Stanowi on intuicyjną miarę progu wejścia, lecz jest silnie podatny na obserwacje skrajne. Dlatego lepiej porównywać wyniki kandydatów „ostatnich nad kreską", tzn. takich, którzy zdobyli mandat w okręgu wyborczym o określonej wielkości, uzyskując tam jednocześnie najsłabszy wynik głosowania (minimalny wygrany). Miarę tę można uzupełnić o wynik „pierwszych pod kreską", czyli kandydatów, którzy spośród tych, co nie zdobyli mandatów, mieli w danym okręgu głosów najwięcej (prawie wygrani).

Tabela 2. Empiryczny próg reprezentacji wyznaczony wielkością okręgów wyborczych w JST w latach 2018–2024

Wielkość okręgu wyborczego	Liczba okręgów	mediana wyników „minimalnie wygrywających"	p25	p10	p75	p25 – p75
1*	29 040	53,2%	43,9%	36,7%	39,7%	4,2%
3	731	23,6%	20,5%	18,3%	17,0%	3,5%
4	749	19,6%	16,9%	15,2%	13,8%	3,1%
5	1818	18,4%	15,2%	13,6%	11,2%	4,1%
6	991	16,1%	13,1%	11,9%	9,7%	3,5%
7	675	14,5%	11,9%	10,5%	8,6%	3,3%
8	350	13,6%	10,7%	9,6%	7,6%	3,0%
9–11	107	11,7%	9,2%	8,3%	6,4%	2,8%

Objaśnienia: * - obejmuje tylko dane z wyborów w 2024 r.; ***p10***; ***p25*** – dziesiąty i dwudziesty piąty percentyl dla wyników minimalnie zwycięskich komitetów wyborczych w okręgu danej wielkości; ***p75*** – trzeci kwartyl dla wyników komitetów o najlepszym przegrywającym wyniku w okręgu; ***p25-p75*** – różnica między *p25* minimalnie zwycięskich i *p75* maksymalnie przegrywających komitetów wyborczych.

Źródła: Opracowanie i obliczenia własne na podstawie oficjalnych danych Państwowej Komisji Wyborczej.

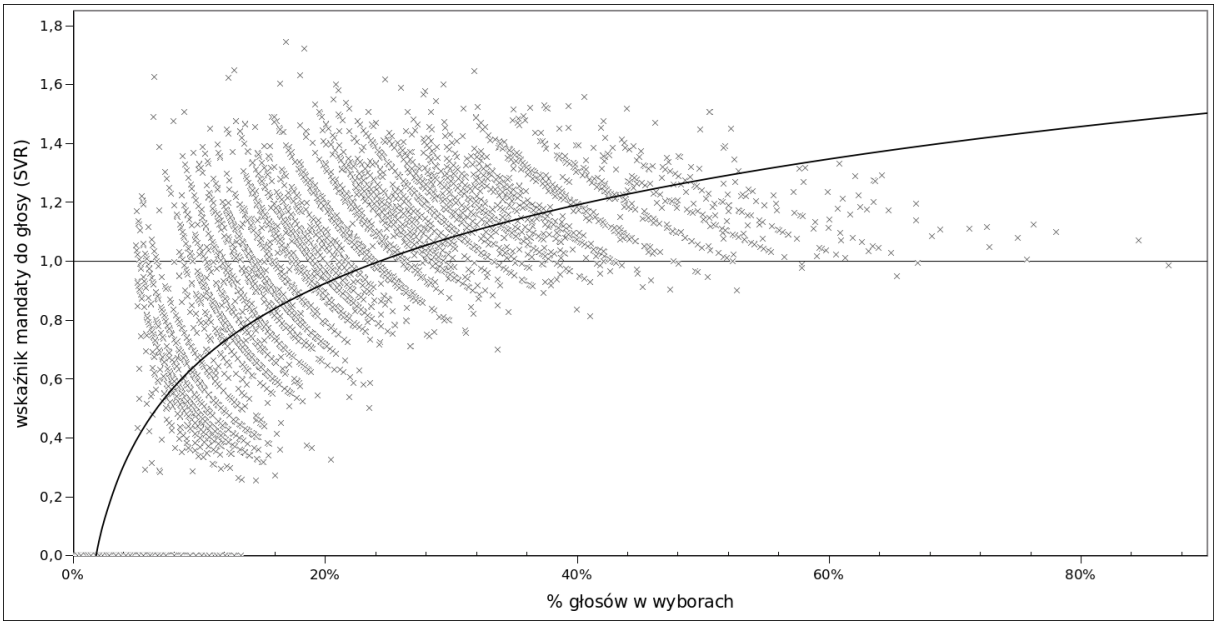
Tabela 2 pokazuje, przy jakim poziomie poparcia w okręgu wyborczym danej wielkości (czyli liczbie mandatów w nim obsadzanych) możliwe jest uzyskanie mandatu. Dane obejmują wybory samorządowe z lat 2018–2024. Kolumny *p10* i *p25* to dziesiąty i dwudziesty piąty percentyl komitetów wyborczych, które zdobyły mandaty najmniejszą liczbą głosów. Kolumna *p75* obejmuje siedemdziesiąty piąty percentyl (3 kwartyl) wyników komitetów, które nie zdobyły mandatu w okręgu, będąc tuż za minimalnym zwycięzcą.

Z analizy danych wynika, że teoretyczny próg reprezentacji zaproponowany przez Taagepera (2007; s. 246) dość dobrze koresponduje z niższym progiem empirycznym (*p10*), który w polskich warunkach kształtuje się pomiędzy poparciem na poziomie 37% w JOW-ach a 8% w największych WOW-ach. Poniżej bariery 10% schodzi on dopiero przy okręgach wielkości 8 i więcej mandatów. Przy czym jest to raczej próg zazwyczaj niegwarantujący zdobycia mandatu. Dużo realniejszy jest poziom wyznaczony przez *p25*. Kolumna *p25–p75* to różnica pomiędzy pierwszym kwartylem wyników „minimalnie wygrywających" i trzecim kwartylem „prawie wygranych" wyznaczająca swego rodzaju strefę przejściową czy też bardziej precyzyjnie strefę „niepewności" pomiędzy możliwą wygraną a przegraną w okręgu. Jest ona jak widać nieduża, średnio to tylko 3,5% różnicy poparcia. Zazwyczaj im więcej mandatów w okręgu, tym mniejszy jest ten margines.

2.2 Premia dla największych?

40% głosów może nie dać zwycięstwa w JOW-ach, ale nawet w największych WOW-ach poparcie w granicach 10% nie daje żadnej pewności uzyskania mandatu. Niewielkie okręgi wyborcze w połączeniu z metodą D'Hondta stosowaną do podziału mandatów tworzą realną barierę wejścia na arenę lokalnej reprezentacji, dużo wyższą niż ustawowa klauzula zaporowa. Tę strefę wejścia widać bardzo wyraźnie na wykresie pokazującym „profil proporcjonalności"[4], który graficznie pokazuje skalę nadreprezentacji (wartości powyżej 1,0 na osi *Y* na wykresie) i podreprezentacji (wartości poniżej 1,0) poszczególnych komitetów wyborczych (wynik danego komitetu to *X* na wykresie).

Wykres 1. Profil proporcjonalności komitetów wyborczych w wyborach do poszczególnych JST w Polsce w latach 2018–2024 (N = 7359)



Źródła: Obliczenia własne na podstawie oficjalnych danych Państwowej Komisji Wyborczej.

[4] To narzędzie umożliwia analizę odchyleń od proporcjonalności podziału głosów na mandaty na poziomie poszczególnych ugrupowań politycznych. Więcej patrz Taagepera (2007; s. 70 i nast.).

Wykres przedstawia profil proporcjonalności dla wszystkich komitetów wyborczych uczestniczących w proporcjonalnych wyborach JST w Polsce w latach 2018 i 2024. Lewa część wykresu, gdzie odsetek głosów ≤ 5%, to gęsty pas obserwacji, gdzie wskaźnik SVR[5]=0. To ilustracja działania ustawowego progu wyborczego. W środkowym przedziale, pomiędzy 5% a 15% głosów, rozproszenie wartości SVR jest największe. Komitety o zbliżonym poziomie poparcia mogą uzyskiwać bardzo różne wyniki: jedne są silnie niedoreprezentowane, z SVR≈0,3, podczas gdy inne są wyraźnie nadreprezentowane, z SVR≈1,7. Co ważniejsze, poparcie wyborcze w tym przedziale nadal nie gwarantuje uzyskania reprezentacji. Dla wartości powyżej 20% relacja staje się nieliniowa – dalszy wzrost udziału głosów nie przekłada się już na równie duży wzrost reprezentacji, co wskazuje na efekt malejących przyrostów. Krzywa logarytmiczna, która najlepiej opisuje dopasowanie danych empirycznych do modelu regresji, przecina poziomą linię pełnej proporcjonalności w punkcie SVR=1 przy wartości około 25% głosów. Powyżej tego poziomu krzywa wskazuje przeciętnie na nadreprezentację. Przy czym niedoreprezentowanie może nadal występować nawet przy poparciu rzędu 40% głosów.

Punkt „przełomu" wyznaczony przecięciem krzywej logarytmicznej z linią idealnej proporcjonalności wyznacza środek strefy przejścia systemu wyborczego od „raczej będziesz niedoreprezentowany" do „masz szansę być nadreprezentowany". Powyżej około 25% poparcia w wyborach rośnie przeciętna nadreprezentacja, natomiast powyżej 40% staje się ona bardziej regularna. Występują również przypadki paradoksalne, w których wynik powyżej 50% głosów może przełożyć się na nieznacznie, ale nadal nieproporcjonalną alokację mandatów, podczas gdy wynik około 17% głosów może wiązać się z najwyższą zaobserwowaną premią mandatową. Profil proporcjonalności pokazuje więc, że największa nadreprezentacja nie zawsze jest udziałem największych ugrupowań. Wręcz przeciwnie, to komitety ze środka stawki notują relatywnie największe bonusy mandatowe. Z drugiej strony są też najbardziej narażone na ryzyko niedoreprezentowania.

Przyjrzyjmy się zatem dokładnie, jak pozycja komitetu wyborczego w rankingu wyborczym danej JST przekłada się na częstotliwość i rozmiar premii mandatowej. Krótko mówiąc, czy komitety o najlepszych wynikach w wyborach do danych rad uzyskują częściej premię mandatową[6] i jakiej jest ona wielkości w porównaniu do wyników komitetów z dalszych miejsc wyścigu wyborczego.

[5] Seat Vote Ratio (SVR) jest obliczany przez podzielenie odsetka mandatów zdobytych przez dany komitet wyborczy w wyborach do organu kolegialnego konkretnej jednostki samorządu terytorialnego (rady lub sejmiku) przez odsetek zdobytych w tych wyborach głosów. Wynik równy 1,0 oznacza idealną proporcjonalność. Wynik powyżej 1,0, to więcej mandatów niż wynikałoby z liczby głosów i *vice versa*.

[6] Na potrzeby tej analizy przyjąłem, że z premią mandatową mamy do czynienia jeśli wskaźnik SVR wynosi co najmniej 1,05. Przyjęcie tej wartości ma na celu wyeliminowanie obserwacji „formalnie" lub nieznacznie tylko nadreprezentowanych, a powstałych wskutek matematycznych właściwości wskaźnika SVR.

Tabela 3. Częstotliwość i wielkość premii mandatowej w zależności od pozycji komitetu wyborczego w rankingu zdobytych głosów w wyborach proporcjonalnych do konkretnej rady

Pozycja w rankingu	Liczba obserwacji	Liczba komitetów z premią mandatową	% komitetów z premią mandatową	Średnia różnica między odsetkiem mandatów a głosów komitetu wyborczego
1	1347	1151	85,4%	6,9%
2	1346	771	57,3%	2,1%
3	1286	437	34,0%	-0,6%
4+	1675	278	16,6%	-2,3%
Total	**5654**	**2637**	**46,6%**	**-**

Źródła: Opracowanie i obliczenia własne na podstawie oficjalnych danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Tabela 3 pokazuje silne skoncentrowanie premii mandatowej wśród topowych komitetów wyborczych w rankingu zdobytych głosów. Zwycięski komitet ma ponad 85% szans na uzyskanie premii mandatowej i jest ona największa. Trzeci komitet ma już tylko szansę na poziomie 1/3. Dla komitetów spoza podium ta szansa radykalnie maleje, a średnia wielkość „premii" w liczbach bezwzględnych jest już wyraźnie ujemna i staje się „karą". Tak więc, mimo że proporcjonalny system wyborczy nie zawsze jest konsekwentny, to jednak ma silną i wyraźną tendencję do faworyzowania nie tyle komitetów o bardzo dużej liczbie głosów, co tych, które w danych wyborach są na czele stawki. Sugeruje to wpływ innych zmiennych kontekstualnych, takich jak liczba rywalizujących komitetów wyborczych, na zwiększenie szans i rozmiarów premii mandatowej dla zwycięzców danej, lokalnej rywalizacji wyborczej.

2.3 Nieproporcjonalna proporcjonalność

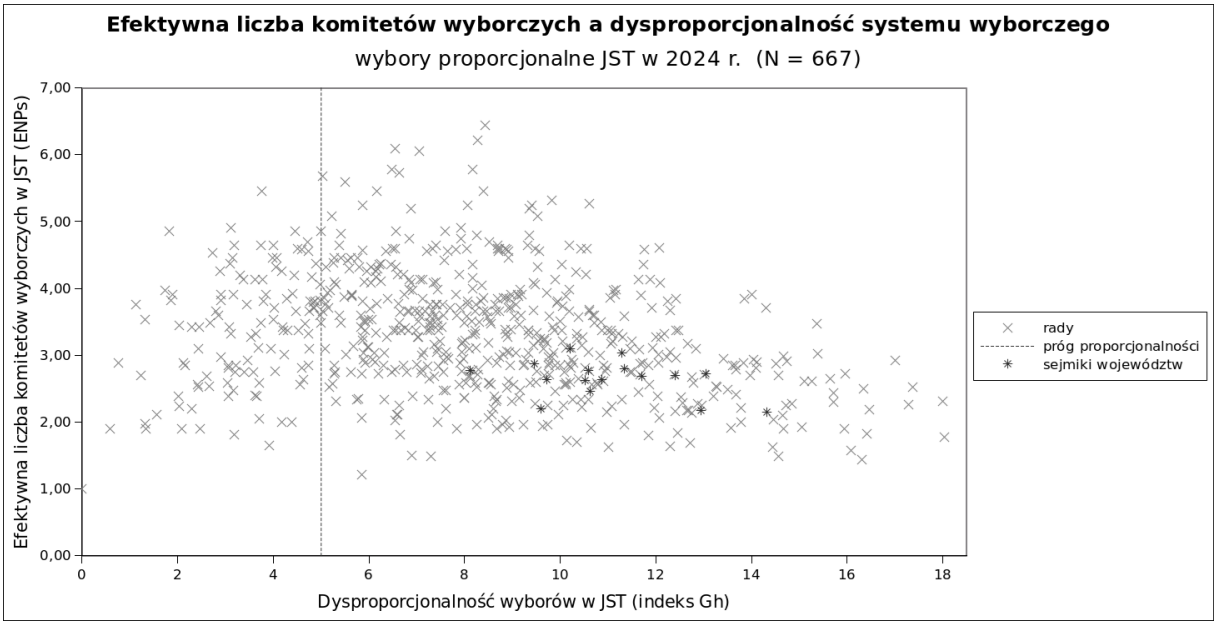
Wybory do organów kolegialnych JST, z wyjątkiem wyborów rad w gminach do 20 tys. mieszkańców, odbywają się w klasycznym systemie proporcjonalnej reprezentacji. Najważniejszym celem tego systemu jest dokonanie takiej transformacji głosów w mandaty, aby uzyskany w ten sposób podział odzwierciedlał rozkład preferencji politycznych wyborców w sposób proporcjonalny. W praktyce systemy proporcjonalnej reprezentacji różnią się stopniem odchylenia od idealnej proporcjonalności w zależności od szczegółowych rozwiązań technicznych. Oznacza to, że wytwarzają „efekt redukcyjny", chociaż w mniejszym zakresie niż systemy większościowe, w szczególności gdy są stosowane w małych okręgach wyborczych, ustalają progi reprezentacji albo przyznają premię wyborczą. Nie chodzi zatem o to, aby systemy proporcjonalne były idealnie proporcjonalne, ale jeśli mają od tego odstępować, to tylko po to, aby zrealizować inny ważny ustrojowo lub politycznie cel, jak np. przeciwdziałanie nadmiernemu rozdrobnieniu politycznemu przez umiarkowaną koncentrację systemu partyjnego. Zawsze jednak cel dodatkowy nie może podważać istoty celu podstawowego, w tym przypadku proporcjonalności wyborów „na wyjściu".

Stosowany w polskich wyborach samorządowych system wyborczy przez połączenie niewielkich okręgów wyborczych z metodą D'Hondta oraz klauzuli zaporowej na poziomie JST, a nie okręgu wyborczego tworzy – jak już pokazałem powyżej – wysoką barierę wejścia. Z kolei system premii mandatowej dla największych ugrupowań działa w sposób nie zawsze zgodny z oczekiwaniami. Jest dość przewidywalny na poziomie agregatowym: lider otrzymuje premię w 85,4% przypadków.

Jest natomiast heterogeniczny na poziomie pojedynczych komitetów, szczególnie tych w środku stawki, co może rodzić napięcie dla tej grupy komitetów. Wysoki próg wejścia oznacza, że część komitetów dysponująca relewantnym na poziomie lokalnym poparciem nie otrzymuje mandatów, a te, którym uda się ten próg jednak przekroczyć, nie otrzymują tylu mandatów, ile wynika z liczby zdobytych przez nie głosów.

Wykres 2 pokazuje relacje pomiędzy wskaźnikiem dysproporcjonalności systemu wyborczego a „efektywną" liczbą komitetów wyborczych w danej radzie. Pierwszy miernik jest jednym z najpopularniejszych wskaźników w politologii porównawczej mierzących odchylenia od idealnej proporcjonalności[7]. Drugi wskaźnik zaproponowany przez Markku Laakso i Reina Taagepera (1979) mierzy stopień koncentracji systemu partyjnego, w tym przypadku liczbę komitetów wyborczych w danej radzie. Zestawienie obydwu indeksów pozwala zaobserwować, czy i od jakiego momentu system proporcjonalnej reprezentacji za bardzo fragmentaryzuje skład danej rady i *vice versa*: na ile koncentracja mandatów w obrębie kilku ugrupowań wypacza ideę proporcjonalności wyborów.

Wykres 2.



Źródła: Opracowanie i obliczenia własne na podstawie oficjalnych danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Jak widać na powyższym wykresie, zdecydowana większość lokalnych elekcji odbywających się w 2024 roku w systemie – *nomen omen* – proporcjonalnym plasuje się po prawej stronie progu proporcjonalności wyznaczonego przez wartość *Gh*=5,0. Bardzo wysokie poziomy dysproporcjonalności zanotowały wybory do sejmików województw[8], co jest o tyle interesujące, że to właśnie w tych wyborach mamy do czynienia z relatywnie największymi, jak na wybory samorządowe, okręgami wyborczymi. Co więcej, mimo że rozrzut efektywnej liczby komitetów

[7] Indeks Michaela Gallaghera (*Gh*) jest oparty na sumie kwadratów różnic pomiędzy odsetkami głosów i mandatów wszystkich komitetów wyborczych startujących w badanej jednostce analizy. Im wyższa wartość indeksu, tym większy stopień odchylenia od proporcjonalności i odwrotnie (Gallagher 1991).

[8] Zaznaczone gwiazdkami na wykresie.

wyborczych jest znaczny (*ENPs* nawet powyżej 6,0), system wyborczy jest raczej koncentrujący (mediana dla *ENPs*=3,26, co sugeruje umiarkowaną „trzypartyjność"). Efekt ten jest obecny praktycznie przy każdym poziomie dysproporcjonalności i można go zaobserwować zarówno przy skrajnie nieproporcjonalnych (*Gh*>10), jak i bardzo proporcjonalnych wynikach wyborów (*Gh*< 5,0), co sugeruje, że struktura lokalnej rywalizacji może mieć na to istotny wpływ. Oznacza to jednak, że proporcjonalny *de iure* system wyborczy nie tylko nie jest proporcjonalny *de facto*, ale przez poświęcenie tej wartości wcale nie przyczynia się do mniejszego rozdrobnienia rad, gdyż efekt koncentrujący jeśli już wystąpi, wynika bardziej ze struktury rywalizacji niż celowego działania mechanizmów systemowych. Potwierdza to porównanie prostych modeli regresyjnych: struktura rywalizacji na poziomie głosów wyjaśnia 77,3% zróżnicowania efektywnej liczby komitetów w radach, podczas gdy sam poziom dysproporcjonalności wyników to – jedynie 7,3%[9].

3. Konkluzje

Polski system wyborów samorządowych jest – także w części proporcjonalnej – mało inkluzywny, stwarzając realną barierę wejścia nie tylko dla komitetów o niewielkim albo skoncentrowanym terytorialnie poparciu, lecz również dla ugrupowań średniej wielkości. Z kolei „premia mandatowa", której można oczekiwać w konsekwencji zastosowania metody D'Hondta w relatywnie małych okręgach wyborczych, okazuje się nieregularna i silnie zależna od struktury rywalizacji oraz przestrzennego rozkładu poparcia. Nie ma podstaw, by przypisywać obserwowaną koncentrację rad przede wszystkim dysproporcjonalności przeliczenia głosów na mandaty. System nie realizuje zatem w sposób zadowalający żadnego z dwóch podstawowych celów: **nie zapewnia wysokiej proporcjonalności, ale też nie premiuje największych ugrupowań w sposób dostatecznie regularny i przewidywalny**, choć ogólnie sprzyja raczej koncentracji niż fragmentacji politycznej.

Rodzi to pytanie nie tyle o to, czy obecny system jest optymalny, ile o cele, które chcemy za jego pomocą osiągnąć. Wybory samorządowe mają silny komponent lokalny i powinny sprzyjać wzmacnianiu raczej więzi terytorialnych niż politycznych. Można zatem argumentować, że ordynacja proporcjonalna – poza wyborami do sejmików województw i ewentualnie rad największych miast, gdzie rywalizacja ogólnokrajowa i tak jest wyraźnie obecna – nie stanowi najlepszego rozwiązania instytucjonalnego.

Jeżeli proporcjonalność nie ma być nadrzędnym celem wyborów samorządowych, można rozważyć odejście od tego modelu na rzecz systemu większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych. System *FPTP* nie rozwiąże problemów obecnej ordynacji, a nawet zwiększy dysproporcjonalność wyników, może to być jednak akceptowalny koszt silniejszego związku radnego z okręgiem oraz bardziej personalnego charakteru reprezentacji.

[9] W obu modelach zmienną zależną była efektywna liczba komitetów w danej radzie (*ENPs*), a liczba obserwacji wynosiła 667. Model wykorzystujący efektywną liczbę komitetów na poziomie głosów (*ENPv*) osiągnął R^2=0,773, natomiast model wykorzystujący indeks Gallaghera (*Gh*) R^2=0,073. W tym drugim przypadku współczynnik przy *Gh* wyniósł -0,071, p<0,001.

A jeśli nie wariant większościowy, to w ramach kompromisu może jakiś rodzaj systemu mieszanego? Ustrojowo i technicznie najlepiej do wyborów organów kolegialnych w JST pasują mieszane systemy wyborcze o podtypie paralelnym. Jednak ze względu na dość małą liczbę radnych obsadzanych w tych wyborach model ten mógłby sensownie funkcjonować tylko tam, gdzie rady są największe. W przypadku większości rad i przyjęcia podziału mandatów pomiędzy poszczególne segmenty wg proporcji „pół na pół", w puli proporcjonalnej znalazłoby się co najwyżej po kilkanaście mandatów. To za mało, aby sensownie „łagodzić" dysproporcjonalność segmentu większościowego. Największe rady znajdziemy natomiast nie wśród województw (zakres od 30–51 radnych), ale w Warszawie (60 radnych). Z kolei wśród powiatów jest to już tylko od 15 do 29 radnych. W praktyce systemy tego typu mogłyby znaleźć zastosowanie jedynie w ograniczonej liczbie największych rad, tam, gdzie proporcjonalnie można było obsadzić przynajmniej kilkanaście mandatów (patrz Michalak 2023; s. 100–101).

Odpowiedzią mógłby być też system proporcjonalno-lokalny (więcej patrz Michalak 2023; s. 114–123; Flis 2022) wykorzystujący jako okręgi terytorialne naturalne granice JST niższego rzędu lub jednostek pomocniczych gmin/miast. I tak dla wyborów do rad gmin „wiejskich" podstawą mogłyby być sołectwa, a w miastach dzielnice. W wyborach do rad powiatów naturalnymi okręgami byłyby gminy, a powiaty w przypadku wyborów do sejmików województw. Przy odpowiednim skorygowaniu ustawowej liczby radnych można by w ten sposób stworzyć proporcjonalny w swoich efektach system wyborczy z głosowaniem wyłącznie personalnym w okręgach terytorialnych opartych na naturalnych granicach administracyjno-samorządowych.

Rozwiązań szczegółowych jest zresztą znacznie więcej. Zanim jednak zapytamy: „Jaki system wyborczy będzie najlepszy dla wyborów samorządowych?", należy odpowiedzieć na pytanie: „Co chcemy dzięki niemu osiągnąć?". Obecny system ponosi bowiem znaczne koszty reprezentacyjne, nie realizując przy tym w sposób jednoznaczny i zadawalający żadnego innego istotnego celu. Merytoryczna debata na ten temat powinna zatem poprzedzić zgłaszanie konkretnych propozycji legislacyjnych.

4. Bibliografia

Flis, J. (2022). *Projekt ordynacji proporcjonalno-lokalnej* (BAS-1540/22A). Biuro Analiz Sejmowych.

Gallagher, M. (1991). Proportionality, disproportionality and electoral systems. *Electoral Studies*, *10*(1), s. 33–51. https://doi.org/10.1016/0261-3794(91)90004-C [dostęp tu i nast.: 08.08.2026]

Laakso, M. i Taagepera, R. (1979). „Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, *12*(1), s. 3–27. https://doi.org/10.1177/001041407901200101

Michalak, B. (2023). *Mieszany system wyborczy dla Polski?* Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Państwowa Komisja Wyborcza. *Dane wyborcze*. https://danewyborcze.kbw.gov.pl/

Sieklucki, D. (2015). *Dynamika systemu wyborczego III Rzeczypospolitej na tle historycznym*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Taagepera, R. (2007). *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*. Oxford University Press.

Regulacje prawne

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (*Dz.U.* 1990 nr 16 poz. 96).

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (*Dz.U.* 1998 nr 95 poz. 602).

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (*Dz.U.* 2001 nr 45 poz. 497). https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010450497/U/D20010497Lj.pdf

Ustawa z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (*Dz.U.* 2002 nr 127 poz. 1089). https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021271089/T/D20021089L.pdf

Ustawa z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (*Dz.U.* 2006 nr 159 poz. 1127).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (*t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 365 z późn. zm.*). https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20250000365/U/D20250365Lj.pdf

Ustawa 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. 2018 r. poz. 130 z późn. zm.*). https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000130/U/D20180130Lj.pdf

Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (*Dz.U. 2022 r. poz. 2418*). https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220002418/O/D20222418.pdf

V. Wybory samorządowe w Polsce – potencjalne kierunki zmian. Demokracja lokalna między procedurą wyborczą a mechanizmami kontroli obywatelskiej

prof. dr hab. Magdalena Musiał-Karg

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Narodowy
Instytut
Samorządu
Terytorialnego

Spis treści

V. Wybory samorządowe w Polsce – potencjalne kierunki zmian. Demokracja lokalna między procedurą wyborczą a mechanizmami kontroli obywatelskiej 75

1. Wstęp 78

2. Wybory organów uchwałodawczych 79

2.1 Wielkość rad i jej konsekwencje dla reprezentatywności 79

2.2. System wyborczy: jednomandatowe okręgi wyborcze a ordynacja proporcjonalna 80

3. Wybór organu wykonawczego i warunki konkurencji 81

3.1 Warunki zgłaszania kandydatów 82

3.2 Wygaśnięcie mandatu i ciągłość zarządzania 82

3.3 Model wykonawczy w powiatach i województwach 83

4. Referendum odwoławcze i demokratyczna kontrola 83

4.1 Ramy prawne 83

4.2 Praktyka i zakres dostępnych danych 83

4.3 Standardy referendalne i zachęty do bojkotu 84

4.4 Polityczne wykorzystanie i granice nadużycia 85

4.5 Kierunki reformy 85

5. Limit kadencji i rozliczalność władz 86

5.1 Znaczenie i konstrukcja ograniczenia 86

5.2 Porównania i stanowisko Komisji Weneckiej 87

5.3 Referendum o dopuszczeniu kolejnej kandydatury 88

5.4 Ocena wariantów zmiany 88

6. Partycypacja między wyborami 89

6.1 Uczestnictwo między wyborami 89

6.2 Jawność oświadczeń majątkowych 90

6.3 Prawa wyborcze mieszkańców bez polskiego obywatelstwa 90

7. Bibliografia 93

1. Wstęp

Pytanie o potrzebę zmian w wyborach samorządowych wymaga określenia wartości, którym reformy mają służyć. Należą do nich reprezentatywność organów, rzeczywista konkurencja, równość szans kandydatów, sprawność zarządzania oraz możliwość rozliczania władz przez mieszkańców. W niniejszej opinii przyjmuję, że wyborów nie należy rozpatrywać wyłącznie jako momentu głosowania. Stanowią one element szerszego cyklu demokratycznego obejmującego selekcję kandydatów, kampanię, sprawowanie mandatu, kontrolę między wyborami i ewentualne odwołanie organu. Z tej perspektywy uzasadnione są korekty systemu, lecz ich zakres powinien wynikać z rozpoznanych problemów i oceny skutków, a nie z założenia, że sama zmiana ordynacji rozwiąże wszystkie trudności demokracji lokalnej.

Szczególne znaczenie ma powiązanie reprezentacji z rozliczalnością. Możliwość cyklicznego wyboru przedstawicieli jest podstawowym mechanizmem odpowiedzialności politycznej, lecz nie wyczerpuje prawa mieszkańców do informacji, debaty i kontroli. Zarazem mechanizmy kontroli stosowane między wyborami nie powinny prowadzić do ciągłego destabilizowania pracy władz samorządowych. Poszukiwanie równowagi między skuteczną kontrolą a ciągłością zarządzania stanowi główny przedmiot tej opinii. Referenda odwoławcze rzadko prowadzą do odwołania organu, dlatego warto zastanowić się, czy nie należy zmienić zasady ich przeprowadzania. Przy ocenie proponowanych zmian trzeba uwzględnić zarówno ich wpływ na możliwość rozliczania władz przez mieszkańców, jak i konsekwencje dla funkcjonowania samorządu.

Perspektywa badań nad demokracją bezpośrednią skłania mnie do szczególnego zainteresowania się referendum odwoławczym. Nie traktuję go jednak jako jedynego instrumentu kontroli ani nie zakładam jego całkowitej nieskuteczności. Dane o niewielkim udziale referendów ważnych i rozstrzygających uzasadniają analizę konstrukcji progu, zachęt do udziału i bojkotu oraz warunków prowadzenia kampanii. Równie istotne jest ustalenie, czy referendum zwiększa dostęp mieszkańców do informacji i wpływa na działanie władz, nawet jeśli nie prowadzi do odwołania. Takie rozróżnienie pozwala uniknąć utożsamienia ograniczonej skuteczności prawnej z brakiem znaczenia demokratycznego.

W niniejszej opinii staram się rozważać kwestie związane z wyborami rad, pozycją organów wykonawczych, referendum odwoławczym, limitem kadencji, a także problematykę oświadczeń majątkowych, praw wyborczych mieszkańców nieposiadających polskiego obywatelstwa oraz partycypację między wyborami. Punktem wyjścia są urzędowe teksty prawa i materiały PKW. Dane dotyczące różnych organów, okresów oraz kategorii zdarzeń nie są traktowane jako bezpośrednio porównywalne. Rekomendacje przedstawiam jako propozycje wymagające dalszej oceny, a nie jako udowodnione skutki przyszłych zmian.

2. Wybory organów uchwałodawczych

Ocena systemu wyboru rad powinna uwzględniać zarówno reprezentację polityczną i terytorialną, jak i zdolność do wykonywania zadań. Przegląd rozwiązań europejskich pokazuje zróżnicowanie reguł, nie dostarcza jednak jednego modelu odpowiedniego dla wszystkich jednostek (Gendźwiłł, Kjær i Steyvers 2022).

2.1 Wielkość rad i jej konsekwencje dla reprezentatywności

Oceniając liczebność rad gmin, należy uwzględniać nie tylko liczbę mandatów, lecz także liczbę mieszkańców przypadających na jednego radnego. Średnia krajowa nie pokazuje bowiem różnic między niewielkimi gminami a dużymi miastami. Ilustruje to poniższe zestawienie.

Tabela 1. Liczba mieszkańców przypadających na jednego radnego w wybranych gminach

Gmina / miasto	Liczba mieszkańców na koniec 2024 r.	Liczba radnych w kadencji 2024–2029	Mieszkańcy na jednego radnego
Krynica Morska	1 157	15	77
Bydgoszcz	324 043	28	11 573
Poznań	ok. 536 200	34	ok. 15 771
Warszawa	1 863 845	60	31 064
Słubice – cała gmina miejsko-wiejska	19 963	15	1 331

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS dotyczących ludności na koniec 2024 r., publikacji statystycznych i dokumentów samorządowych oraz informacji o liczebności rad w kadencji 2024–2029. Wskaźnik obliczono jako iloraz liczby mieszkańców i liczby mandatów; wyniki zaokrąglono do pełnych osób. W przypadku Słubic uwzględniono całą gminę miejsko-wiejską, a w przypadku Warszawy wyłącznie radę miasta, bez rad dzielnic.

Powyższe zestawienie pokazuje, że liczba mandatów nie rośnie proporcjonalnie do liczby mieszkańców. W Krynicy Morskiej na jednego radnego przypada około 77 mieszkańców, podczas gdy w Bydgoszczy jest to około 11,6 tys., w Poznaniu około 15,8 tys., w Warszawie około 31,1 tys., zaś w Słubicach – 1,3 tys. Wskaźnik ten opisuje jednak wyłącznie liczbową relację między wielkością wspólnoty a liczebnością rady. Nie przesądza o jakości reprezentacji ani o dostępności radnych dla mieszkańców. W przypadku Warszawy należy dodatkowo uwzględnić funkcjonowanie rad dzielnic, których mandatów nie ujęto w tabeli.

Porównanie Krynicy Morskiej i Słubic pokazuje, że rady o jednakowej liczebności mogą reprezentować wspólnoty znacznie różniące się liczbą mieszkańców. Obie rady liczą po 15 radnych, lecz w Krynicy Morskiej na jeden mandat przypada około 77 mieszkańców, a w gminie Słubice około 1 331 – ponad siedemnaście razy więcej. Sama liczba radnych nie pozwala zatem ocenić, czy wielkość rady odpowiada potrzebom lokalnej wspólnoty.

W dużych miastach liczba mieszkańców przypadających na jeden mandat jest jeszcze większa. Różnice te uzasadniają analizę obecnych zasad ustalania liczebności rad, lecz nie przesądzają o konieczności ich zmniejszania lub zwiększania. Ocena powinna uwzględniać również zakres zadań rady, obciążenie pracą w komisjach, strukturę osadniczą gminy oraz zróżnicowanie potrzeb mieszkańców.

W odniesieniu do najmniejszych gmin warto rozważyć, czy piętnastoosobowa rada nie jest zbyt liczna w stosunku do potrzeb i możliwości pozyskania kandydatów. W dużych miastach pojawia się pytanie odwrotne: czy liczba radnych pozwala odpowiednio reprezentować poszczególne dzielnice i różne grupy mieszkańców, a także skutecznie kontrolować działalność organu wykonawczego. Zasadne wydaje się zatem rozważenie większego zróżnicowania liczebności rad w zależności od wielkości gminy. Zmiana powinna jednak uwzględniać również zakres zadań rady i zasady wyboru radnych, ponieważ samo zwiększenie liczby mandatów nie gwarantuje lepszej reprezentacji. Porównania europejskie mogą dostarczyć punktów odniesienia, pod warunkiem uwzględnienia różnic w wielkości gmin i kompetencjach ich organów (Gendźwiłł, Kjær i Steyvers 2022).

2.2. System wyborczy: jednomandatowe okręgi wyborcze a ordynacja proporcjonalna

W wyborach 2014 roku jednomandatowe okręgi wyborcze zastosowano w gminach niebędących miastami na prawach powiatu, także tych liczących ponad 20 tys. mieszkańców. Od wyborów 2018 roku zakres JOW-ów ograniczono do gmin liczących do 20 tys. mieszkańców. Rozróżnienie tych etapów ma znaczenie dla interpretacji badań reformy. Gendźwiłł i Żółtak (2016), porównując wybory 2010 i 2014 roku w schemacie quasieksperymentalnym, stwierdzili, że zastąpieniu systemu proporcjonalnego przez JOW-y towarzyszył wzrost dysproporcjonalności i udziału głosów oddanych na komitety bez reprezentacji oraz zmniejszenie rozdrobnienia rad. Ich kolejna publikacja analizuje wzmocnienie lokalnych komitetów niezależnych oraz burmistrzów (Gendźwiłł i Żółtak 2017). Wyników tych nie należy rozszerzać bez dodatkowej analizy na powiaty i województwa.

W wyborach proporcjonalnych zgodność udziału mandatów z udziałem głosów zależy między innymi od liczby mandatów w okręgu, metody ich podziału oraz rozkładu poparcia między listami. W wyborach do rad gmin liczących powyżej 20 tys. mieszkańców obowiązuje próg 5% ważnych głosów w skali całej gminy. Mandaty rozdziela się jednak osobno w poszczególnych okręgach, metodą d'Hondta. Przekroczenie progu ustawowego nie gwarantuje zatem uzyskania mandatu.

Zgodnie z art. 418 § 2 Kodeksu wyborczego w tych gminach tworzy się okręgi, w których wybiera się od pięciu do ośmiu radnych. Przy niewielkiej liczbie mandatów poparcie potrzebne do zdobycia miejsca w radzie może być wyższe niż próg ustawowy. Nie ma jednak jednej wartości tego poparcia wspólnej dla wszystkich okręgów: zależy ona również od wyników pozostałych list. Dlatego ocena skutków obecnych rozwiązań powinna opierać się na danych PKW, obejmujących porównanie udziałów głosów i mandatów oraz udziału głosów oddanych na listy, które w danym okręgu nie uzyskały żadnego mandatu.

Rekomenduję rozważenie **zwiększenia liczby mandatów** przypadających na okręg w wyborach proporcjonalnych, a w gminach objętych tym systemem – również rozważenie wariantu **jednego okręgu obejmującego całą gminę**. Większa liczba mandatów w okręgu może ułatwiać mniejszym komitetom uzyskanie reprezentacji i zwiększać proporcjonalność wyników. Nie eliminuje ona jednak wpływu metody podziału mandatów ani progu ustawowego. Jeden okręg obejmujący całą gminę może zarazem utrudniać zapewnienie reprezentacji jej poszczególnych części. Dlatego ewentualną reformę powinny poprzedzić symulacje wykorzystujące wyniki wyborów publikowane przez PKW. Pozwoliłyby one porównać podział mandatów przy różnych rozwiązaniach, lecz oczywiście nie przewidzą zmian zachowania wyborców, strategii komitetów ani składu list kandydatów.

Nie rekomenduję powszechnego wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do rad powiatów i sejmików województw. Ułatwienie wyłonienia większości zdolnej do sprawowania władzy nie stanowi, w mojej ocenie, wystarczającego uzasadnienia dla rozwiązań, które mogą ograniczać reprezentację mniejszych ugrupowań i pluralizm tych organów.

3. Wybór organu wykonawczego i warunki konkurencji

Wprowadzenie w 2002 roku bezpośredniego wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zmieniło relacje między organami gminy. Wójt otrzymuje mandat niezależny od wyboru rady, co może zwiększać czytelność odpowiedzialności za zarządzanie, lecz także utrudniać współpracę w warunkach odmiennych większości politycznych. Opowiadam się za zachowaniem wyboru bezpośredniego. Jest to stanowisko normatywne oparte na znaczeniu bezpośredniej odpowiedzialności przed mieszkańcami; nie wymaga przypisywania opinii publicznej „powszechnego poparcia" bez wskazania badania. Zasadnicze pytanie dotyczy warunków konkurencji i kontroli organu, a nie samego istnienia bezpośredniego wyboru.

Rada również pochodzi z wyborów bezpośrednich. Nie należy zatem przedstawiać jej jako organu pozbawionego równorzędnej podstawy demokratycznej legitymizacji. Asymetria może dotyczyć zasobów administracyjnych, dostępu do informacji, organizacji pracy i widoczności publicznej, a jej natężenie zależy od lokalnego układu sił. Kontrola rady obejmuje m.in. komisję rewizyjną, absolutorium oraz debatę nad raportem o stanie gminy i wotum zaufania (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Wzmocnienie tej kontroli powinno obejmować terminowy dostęp do dokumentów, wsparcie analityczne radnych i czytelne uzasadnianie decyzji. Nie każda trwała większość wspierająca wójta oznacza dysfunkcję; problemem staje się brak zdolności do niezależnej oceny działania organu.

Istotny problem stanowi ograniczona konkurencja. Obwieszczenie PKW o wynikach wyborów, które odbyły się 7 kwietnia 2024 roku, wskazuje, że wybierano 2477 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast spośród 6729 kandydatów, a w 412 gminach i miastach zarejestrowano tylko jednego kandydata (PKW 2024b). Jednostki te stanowiły około 16,6% ogółu jednostek objętych wyborem organu wykonawczego. Nie oznacza to automatycznego wyboru jedynego kandydata: art. 482 Kodeksu wyborczego przewiduje głosowanie i wymóg uzyskania więcej niż połowy ważnych głosów (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r.). Dane wskazują skalę braku alternatywy kandydackiej, ale nie wyjaśniają jego przyczyn ani nie dowodzą, że dotyczy wyłącznie najmniejszych gmin.

3.1 Warunki zgłaszania kandydatów

Art. 478 § 2 Kodeksu wyborczego wiąże możliwość zgłoszenia kandydata na wójta w regularnych wyborach z rejestracją list kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów, przy wymaganej liczbie kandydatów na tych listach (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r.). Rozwiązanie wymusza budowę szerszego zaplecza, ale może utrudniać start osobie posiadającej poparcie mieszkańców, ale bez zdolności wystawienia odpowiednio licznego zespołu. Rozważenia wymaga zastąpienie tego warunku odrębnym wymogiem udokumentowanego poparcia dla kandydata. Liczby podpisów nie należy ustalać bez porównania kosztów w gminach różnej wielkości. Zmiana powinna zapobiegać pozornemu wystawianiu kandydatów na radnych wyłącznie dla spełnienia formalności, przy zachowaniu weryfikacji rzeczywistego poparcia.

Dane o pojedynczych kandydaturach stanowią przesłankę do przeglądu barier wejścia, lecz nie dowód, że obowiązek zgłaszania list jest jedyną przyczyną braku konkurencji. Znaczenie mogą mieć przewaga urzędującego włodarza, ocena jego pracy, koszty kandydowania i lokalne zasoby społeczne. Warto poddać analizie przypadki bez alternatywnej kandydatury oraz ocenę, czy uproszczenie wymogów zwiększyłoby rzeczywistą, a nie tylko formalną konkurencję. Nie postuluję podnoszenia barier zgłaszania kandydatów wyłącznie w celu ograniczenia liczby osób na karcie.

3.2 Wygaśnięcie mandatu i ciągłość zarządzania

Skutki prawne ważnego i rozstrzygającego referendum odwoławczego reguluje art. 67 Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. W przypadku odwołania organu wykonawczego gminy wygasa jego mandat, komisarz wyborczy stwierdza wynik referendum i zarządza przedterminowe wybory, natomiast bieżące zarządzanie gminą do czasu ich przeprowadzenia przejmuje komisarz rządowy wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów; w przypadku odwołania całej rady gminy wygasają mandaty wszystkich jej członków, po czym zarządzane są wybory przedterminowe. Konsekwencją prawną jest zatem zawsze skrócenie kadencji organu i powrót do procedury wyborczej – nie zaś automatyczne przejęcie władzy przez podmiot inicjujący referendum, co warto podkreślić w kontekście instrumentalizacji tej instytucji omówionej w dalszej części opinii. Rekomenduję zachowanie ciągłości administracyjnej, jasne informowanie o podstawie objęcia funkcji i możliwie sprawne przeprowadzenie wyboru następcy w sytuacjach przewidzianych ustawą.

Osoba czasowo wykonująca funkcję nie powinna traktować okresu przejściowego jako własnego mandatu do zasadniczej zmiany kierunku polityki lokalnej, choć musi podejmować decyzje niezbędne do funkcjonowania gminy. Chodzi o postulat natury ustrojowej, nie zaś o twierdzenie, że ustawa zakazuje wszystkich takich decyzji. Szczególną ostrożność należy zachować przy proponowaniu następstwa po odwołaniu w referendum: mieszkańcy zakwestionowali wtedy mandat organu, co powinno wpływać na ocenę politycznej legitymizacji dalszego kierowania gminą przez jego zaplecze.

3.3 Model wykonawczy w powiatach i województwach

Nie rekomenduję automatycznego wprowadzenia bezpośredniego wyboru starosty i marszałka jako konsekwencji utrzymania bezpośredniego wyboru wójta. Kolektywny zarząd wyłaniany przez organ przedstawicielski wiąże odpowiedzialność wykonawczą z utrzymaniem większości w radzie lub sejmiku. Wariant bezpośredni tworzyłby dwa niezależne mandaty i wymagałby określenia skutków konfliktu oraz sposobu odwołania. Zróżnicowanie konstrukcji nie stanowi samo przez się wady. Ocenie powinny podlegać zakres zadań, czytelność odpowiedzialności i skuteczność kontroli. Zamiast unifikacji postuluję przejrzyste przedstawianie mieszkańcom podziału kompetencji i odpowiedzialności za decyzje.

4. Referendum odwoławcze i demokratyczna kontrola

4.1 Ramy prawne

Podstawy prawne referendum lokalnego kształtowały się stopniowo: od Ustawy z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym do Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. Możliwość odwołania rady należy przy tym odróżnić od odwoływania bezpośrednio wybieranego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, związanego z reformą sposobu wyboru organu wykonawczego z 2002 roku.

Zgodnie z art. 55 ust. 2 Ustawy o referendum lokalnym referendum w sprawie odwołania organu pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne, jeżeli uczestniczyło w nim co najmniej 3/5 liczby osób biorących udział w wyborze tego organu. Podstawą obliczenia progu jest zatem liczba uczestników wyborów, a nie liczba głosów oddanych na zwycięskiego kandydata. Do odwołania konieczne jest również oddanie ponad połowy ważnych głosów za odwołaniem, zgodnie z art. 56 ust. 1. W pozostałych referendach lokalnych zasadą jest próg uczestnictwa wynoszący co najmniej 30% uprawnionych do głosowania (Ustawa z dnia 15 września 2000 r.).

Jeżeli w wyborze organu uczestniczyło 5000 osób, próg ważności referendum odwoławczego wynosi 3000 uczestników. Nie wymaga on więc mobilizacji większej niż podczas wyborów, choć może przewyższać liczbę głosów uzyskanych przez wybranego kandydata. Przy niezmienionej liczbie uprawnionych frekwencja wyborcza wynosząca 40% odpowiada progowi referendalnemu na poziomie 24%, a frekwencja 60% – progowi 36%.

W rzeczywistych przypadkach należy uwzględniać zmiany liczby osób uprawnionych oraz podstawę obliczenia progu wskazaną w dokumentacji wyborczej. Ogólnokrajowa frekwencja w wyborach samorządowych, wynosząca przykładowo 54,90% w pierwszej turze w 2018 roku (PKW 2018), nie pozwala ustalić progu odwołania konkretnego organu.

4.2 Praktyka i zakres dostępnych danych

Według relacji Senatu z posiedzenia Komisji Petycji 21 stycznia 2025 roku przedstawiciel Krajowego Biura Wyborczego wskazał, że w poprzedniej kadencji samorządowej zarządzono 90 referendów, z których 12 było ważnych i rozstrzygających (Senat RP 2025). Stanowi to około 13,3% liczby

zarządzonych referendów (obliczenie własne). Informacji tej nie należy jednak przedstawiać jako odsetka referendów zakończonych odwołaniem wyłącznie wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Relacja nie zawiera bowiem szczegółowego rozbicia przedmiotu głosowań ani przyczyn niespełnienia warunków ważności i rozstrzygającego wyniku w pozostałych przypadkach.

Sprawozdanie PKW za 2022 rok wskazuje osobno 18 przeprowadzonych referendów dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego (PKW 2023, s. 12). Dane roczne i kadencyjne opisują różne zakresy czasowe, a także mogą odnosić się do różnych etapów procedury – zarządzenia lub przeprowadzenia referendum. Nie powinny być zatem sumowane bez sprawdzenia ich zakresu.

Przywołane dane wskazują, że jedynie niewielka część zarządzonych referendów spełniła łącznie warunki ważności i rozstrzygającego wyniku. Nie pozwalają jednak same w sobie ocenić wszystkich funkcji tej instytucji. Ważne referendum, w którym większość głosujących opowiada się przeciw odwołaniu, również może rozstrzygać lokalny konflikt. Z kolei referendum nieważne nie prowadzi do odwołania, ale może wpływać na debatę publiczną, dostęp mieszkańców do informacji i późniejszą konkurencję wyborczą.

Badania Agnieszki Pawłowskiej, Anny Kołomycew i Bogusława Kotarby (2026) obejmujące 14 gmin wskazują, że referenda odwoławcze często pozostawały nieważne z powodu niskiej frekwencji, natomiast wybory były najskuteczniejszym spośród analizowanych instrumentów rozliczalności. Ustalenia te dotyczą badanych przypadków i nie stanowią reprezentatywnej statystyki wszystkich gmin. Pokazują jednak potrzebę rozróżnienia skutku prawnego referendum od jego szerszego oddziaływania politycznego.

4.3 Standardy referendalne i zachęty do bojkotu

Punktem odniesienia dla oceny progów jest Zrewidowany kodeks dobrej praktyki referendalnej Komisji Weneckiej (Komisja Wenecka 2022). W części III.7 oraz w pkt 62–65 uzasadnienia Komisja krytycznie ocenia progi frekwencyjne, wskazując, że mogą zachęcać przeciwników propozycji do nieuczestniczenia w głosowaniu zamiast oddania głosu przeciw. Dokument odnosi się przede wszystkim do referendów dotyczących rozstrzygnięć merytorycznych, dlatego jego zaleceń nie należy automatycznie przenosić na procedurę odwołania organu. Dostarcza jednak argumentu dotyczącego zachęt tworzonych przez próg uczestnictwa.

W referendum odwoławczym próg służy ochronie trwałości mandatu i stabilności zarządzania. Jednocześnie może sprawiać, że przeciwnicy odwołania uznają absencję za skuteczniejszą strategię niż udział w głosowaniu. Debata o ocenie władz zostaje wówczas częściowo zastąpiona sporem o to, czy należy uczestniczyć w referendum. Nieobecność nie ma jednak jednoznacznego znaczenia politycznego. Może wynikać z poparcia dla urzędującej władzy, obojętności, przeszkód w udziale lub świadomego bojkotu. Nie można zatem traktować wszystkich nieuczestniczących jako zwolenników albo przeciwników odwołania. Ocena znaczenia bojkotu wymaga analizy konkretnych kampanii i zachowań uczestników.

Porównania zagraniczne powinny uwzględniać całą konstrukcję odwołania: podmioty uprawnione do inicjowania procedury, wymaganą liczbę podpisów, warunki ważności i rozstrzygnięcia oraz skutki głosowania. Samo zestawienie procentowych wartości progów, bez wskazania ich podstawy i funkcji, może prowadzić do mylących wniosków.

4.4 Polityczne wykorzystanie i granice nadużycia

Inicjowanie referendum może służyć nie tylko odwołaniu organu, lecz także nagłośnieniu zarzutów, mobilizacji mieszkańców i budowaniu alternatywy politycznej. Te funkcje same w sobie nie stanowią nadużycia. Publiczna krytyka władz i organizowanie konkurencji politycznej są elementami demokracji lokalnej.

Ocena nadużycia wymaga wskazania konkretnych praktyk, takich jak rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji, wywieranie nacisku na mieszkańców, nieprzejrzyste finansowanie kampanii lub wykorzystywanie zasobów publicznych do uprzywilejowania jednej strony. Sam brak odwołania organu czy zaangażowanie partii politycznych nie wystarczają do uznania inicjatywy za nadużycie. Ustawa o referendum lokalnym przewiduje zarówno ochronę przed nieprawdziwymi informacjami rozpowszechnianymi w kampanii, jak i zasady jej finansowania (Ustawa z dnia 15 września 2000 r.).

Równość warunków prowadzenia kampanii należy oceniać po obu stronach sporu. Urzędujące władze mogą dysponować przewagą informacyjną i organizacyjną, natomiast inicjatorzy – wsparciem partii lub innych dobrze zorganizowanych podmiotów. Znaczenie tych zasobów zależy od lokalnych warunków i nie powinno być z góry przesądzane.

Postuluję wyraźne oddzielenie neutralnej informacji urzędowej o procedurze i skutkach referendum od agitacji oraz zapewnienie mieszkańcom łatwego dostępu do informacji o finansowaniu kampanii. Zmiana progu ważności nie zastąpi przejrzystości procesu, kontroli wykorzystania zasobów publicznych ani skutecznej ochrony przed nieprawdziwymi informacjami.

4.5 Kierunki reformy

Rekomenduję przegląd progu ważności referendum odwoławczego połączony z oceną całej procedury. Celem powinno być umożliwienie mieszkańcom rzeczywistego rozstrzygnięcia konfliktu przy jednoczesnej ochronie przed odwołaniem organu na podstawie marginalnego poparcia.

Analiza powinna obejmować trzy warianty: obniżenie współczynnika odnoszącego wymagane uczestnictwo do liczby uczestników wyboru organu, zastąpienie progu frekwencyjnego wymogiem minimalnego poparcia dla odwołania oraz rezygnację z progu uczestnictwa przy zachowaniu wymogu większości i zabezpieczeń inicjatywy. Każdy z tych wariantów inaczej kształtuje relację między ochroną mandatu a możliwością jego przedterminowego zakończenia.

Za szczególnie warte analizy uznaję zastąpienie progu frekwencyjnego wymogiem minimalnej liczby głosów za odwołaniem. Rozwiązanie to wiązałoby ochronę trwałości mandatu z rzeczywistym poparciem dla odwołania, zamiast uzależniać ważność głosowania również od

udziału jego przeciwników. Mogłoby to ograniczyć znaczenie strategicznej absencji, lecz jego skutki zależałyby od wysokości i podstawy obliczenia wymaganego poparcia. Nie wskazuję konkretnej wartości bez analizy dotychczasowych głosowań.

Poszczególne warianty należy porównać na podstawie dokumentacji rzeczywistych referendów. Takie obliczenia pozwolą ustalić, jak inne reguły zmieniłyby kwalifikację dawnych wyników, lecz nie przewidzą wpływu reformy na frekwencję, kampanie i zachowania mieszkańców. Nie rekomenduję zastępowania obecnej formuły stałym wymogiem uczestnictwa 30–35% uprawnionych jako rozwiązaniem z założenia obniżającym barierę. W części gmin taki próg byłby wyższy od obowiązującego.

Ocenie powinny podlegać również warunki inicjowania referendum. Zgodnie z art. 4 ustawy (Ustawa z dnia 15 września 2000 r.) przeprowadzenie referendum na wniosek mieszkańców wymaga poparcia co najmniej 10% osób uprawnionych do głosowania w gminie lub powiecie albo 5% w województwie. Art. 5 ust. 2 określa natomiast ograniczenia czasowe dotyczące wniosków o odwołanie. Są to istotne zabezpieczenia, dlatego podwyższanie wymaganej liczby podpisów powinno zostać poprzedzone analizą praktyki. Mogłoby bowiem szczególnie utrudnić korzystanie z procedury mieszkańcom pozbawionym wsparcia dobrze zorganizowanych podmiotów.

Potrzebne są dane o skali odrzucania wniosków, najczęstszych uchybieniach oraz kosztach organizacyjnych ponoszonych przez inicjatorów. Uproszczenie procedury i zapewnienie czytelnych informacji o jej wymaganiach można pogodzić z rzetelną weryfikacją poparcia.

Nie rekomenduję różnicowania progu wyłącznie według wielkości gminy bez wykazania związku między liczbą mieszkańców a przebiegiem referendów. Na mobilizację wpływają również więzi społeczne, migracje, przedmiot konfliktu i warunki lokalnej konkurencji. Punktem wyjścia powinno być publicznie dostępne, jednolite zestawienie danych obejmujące datę referendum, odwoływany organ, podstawę i wysokość progu, liczbę uprawnionych i uczestników, głosy za i przeciw oraz skutek prawny.

Za zasadne uznaję zatem zbadanie wariantu progu poparcia dla odwołania, połączoną z poprawą przejrzystości kampanii i dostępności procedury. Reforma powinna wzmacniać możliwość rozliczania władz przez mieszkańców, a zarazem zapewniać, że przedterminowe zakończenie mandatu wynika z dostatecznie szerokiego i jednoznacznie wyrażonego poparcia.

5. Limit kadencji i rozliczalność władz

5.1 Znaczenie i konstrukcja ograniczenia

Reforma z 2018 roku (Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r.) wprowadziła ograniczenie ponownego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta w tej samej gminie oraz wydłużyła kadencję organów samorządowych do pięciu lat. Zgodnie z art. 11 § 4 Kodeksu wyborczego (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r.) prawa wybieralności w wyborach wójta w danej gminie nie ma osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na ten urząd w tej gminie w wyborach zarządzonych na podstawie

art. 474 § 1. Ograniczenie nie dotyczy zatem wyłącznie dwóch kolejnych kadencji. Przerwa w sprawowaniu urzędu nie przywraca możliwości kandydowania w tej samej gminie. Przepis nie wyklucza natomiast kandydowania na taki urząd w innej gminie.

Przy utrzymaniu obowiązujących regulacji ograniczenie znajdzie zastosowanie w regularnych wyborach w 2029 roku wobec osób wybranych w tej samej gminie w latach 2018 i 2024. Należy przy tym odróżnić liczbę wyborów od długości sprawowania urzędu. Kadencja rozpoczęta w 2018 roku została ustawowo przedłużona do roku 2024 (Ustawa z dnia 29 września 2022 r.), dlatego dwukrotnego wyboru nie można utożsamiać z dokładnie dziesięcioma latami pełnienia funkcji.

Limit kadencji jest jednym z mechanizmów kształtujących konkurencję polityczną i warunki rozliczania władz. Może ograniczać utrwalanie przewagi urzędującego włodarza i otwierać możliwość objęcia urzędu przez nowych kandydatów. Może jednak również wykluczać ponowny wybór osoby dobrze ocenianej przez mieszkańców. W ostatniej dopuszczalnej kadencji usuwa ponadto perspektywę reelekcji jako bodziec do uwzględniania ocen wyborców.

Ograniczenie liczby kadencji nie zastępuje konkurencyjnych wyborów, referendum odwoławczego, kontroli rady ani innych mechanizmów odpowiedzialności. Jego zasadność należy zatem oceniać w kontekście działania całego systemu. Długoletnie sprawowanie urzędu nie przesądza o nadużywaniu władzy, podobnie jak zmiana osoby pełniącej funkcję nie gwarantuje poprawy jakości zarządzania.

5.2 Porównania i stanowisko Komisji Weneckiej

Włoska reforma z 2024 roku stanowi przykład różnicowania ograniczeń według liczby mieszkańców gminy. Model opisany w wyroku włoskiego Sądu Konstytucyjnego nr 196/2024 (Corte costituzionale 2024) przewidywał brak limitu dla gmin do 5000 mieszkańców, trzy kolejne mandaty w gminach liczących od 5001 do 15 000 mieszkańców oraz co do zasady dwa kolejne mandaty w gminach powyżej 15 000 mieszkańców. Przykład ten pokazuje, że ograniczenie może dotyczyć kolejnych mandatów i przyjmować różną postać w zależności od wielkości jednostki. Nie przesądza jednak, że przeniesienie takiego rozwiązania do Polski przyniosłoby podobne skutki. Porównanie wymaga uwzględnienia sposobu wyboru władz, zakresu ich kompetencji oraz mechanizmów kontroli.

Raport Komisji Weneckiej CDL-AD(2019)007 (Komisja Wenecka 2019, pkt 59–61) różnicuje ocenę ograniczeń w zależności od charakteru urzędu. Członkowie organów przedstawicielskich sprawują mandat w ciele kolegialnym. Bezpośrednio wybierani burmistrzowie mogą natomiast skupiać znaczną władzę i wykorzystywać przewagę związaną ze sprawowaniem urzędu do osłabiania konkurencji. Z tego względu ograniczenie ich kadencji może być bardziej uzasadnione. Inaczej należy oceniać organy wykonawcze wybierane pośrednio, których pozostawanie na stanowisku zależy od zaufania właściwej rady.

Raportu nie należy więc traktować ani jako generalnego sprzeciwu wobec limitów kadencji, ani jako bezwarunkowego poparcia dla polskiego rozwiązania. Wskazuje on przede wszystkim, że ocena ograniczenia powinna uwzględniać konstrukcję urzędu, możliwość koncentracji władzy oraz skuteczność istniejących mechanizmów kontroli.

5.3 Referendum o dopuszczeniu kolejnej kandydatury

Notatka organizatorów przedstawia możliwość dopuszczenia wyjątku od limitu za zgodą mieszkańców wyrażoną w referendum (NIST 2026). Takie rozwiązanie oznaczałoby zgodę na ponowne kandydowanie, a nie przedłużenie sprawowania urzędu bez wyborów. O obsadzie stanowiska nadal decydowaliby mieszkańcy w wyborach. Obowiązujące przepisy nie przewidują jednak takiej możliwości. Jej wprowadzenie wymagałoby zmiany prawa oraz określenia zasad inicjowania referendum, terminu głosowania, warunków jego ważności i rozstrzygającego wyniku, liczby dopuszczalnych wyjątków oraz finansowania kampanii.

Mam wobec tego rozwiązania zastrzeżenia. Referendum dotyczące możliwości ponownego kandydowania konkretnej osoby może wzmacniać personalizację lokalnej polityki i przewagę urzędującego włodarza. Tworzyłoby także dodatkowy etap mobilizacji wyborców i finansowania kampanii przed właściwymi wyborami. Należałoby w szczególności określić zasady korzystania z zasobów publicznych oraz zapewnić równe możliwości prowadzenia kampanii zwolennikom i przeciwnikom wyjątku.

Przyjęcie warunków ważności analogicznych do referendum odwoławczego nie pozwala zakładać, że wyjątki byłyby rzadkie. Mobilizacja zwolenników dalszego kandydowania urzędującego włodarza może przebiegać inaczej niż mobilizacja osób dążących do jego odwołania. Nie rekomenduję zatem indywidualnych wyjątków referendalnych jako podstawowego rozwiązania kompromisowego. Bardziej przejrzysta byłaby ogólna reguła, jednakowa dla wszystkich osób sprawujących określony rodzaj urzędu, ustanowiona z odpowiednim wyprzedzeniem.

5.4 Ocena wariantów zmiany

Debata powinna obejmować utrzymanie obecnego ograniczenia, zastąpienie go limitem kolejnych kadencji z możliwością powrotu po przerwie oraz ewentualne zróżnicowanie zasad według wielkości gminy. Ocena tych wariantów powinna uwzględniać zarówno swobodę wyboru mieszkańców, jak i potrzebę zapewnienia rzeczywistej konkurencji oraz przeciwdziałania nadmiernej koncentracji władzy.

Potrzebna jest analiza reelekcji, liczby kandydatów, skali przewagi urzędujących włodarzy oraz długości sprawowania urzędu. Informacja o 412 gminach z jednym kandydatem w wyborach w 2024 roku nie pozwala sama w sobie ustalić wpływu limitu na konkurencję wyborczą. Nie dowodzi ani tego, że zniesienie ograniczenia rozwiązałoby problem niedoboru kandydatów, ani tego, że jego utrzymanie problem ten pogłębi. Wymagałoby to powiązania danych o kandydatach z wielkością gmin, lokalnymi warunkami konkurencji i historią sprawowania urzędu. Pełna ocena skutków obecnego ograniczenia będzie możliwa dopiero po jego zastosowaniu wobec osób dwukrotnie wybranych na urząd.

Za wariant wart do dalszego rozważenia uznaję ograniczenie kolejnych kadencji z możliwością ponownego kandydowania po przerwie. Byłoby ono mniej restrykcyjne wobec biernego prawa wyborczego niż obecna konstrukcja, a jednocześnie wymuszałoby przerwę w sprawowaniu urzędu po osiągnięciu limitu. Pozwalałoby także mieszkańcom ponownie wybrać osobę, której

wcześniejsze działania oceniają pozytywnie. Konieczne byłoby jednak określenie długości przerwy, sposobu liczenia kadencji oraz przepisów przejściowych. Należałoby również uwzględnić ryzyko utrzymywania nieformalnego wpływu przez poprzednika za pośrednictwem jego następcy.

Zróżnicowanie limitu według wielkości gminy także zasługuje na analizę, lecz powinno wynikać z wykazanych różnic w warunkach konkurencji i funkcjonowaniu władz. Nie można przyjmować, że w małych gminach problem koncentracji władzy nie występuje. Ewentualne progi ludnościowe wymagają zatem uzasadnienia opartego na danych.

Reformę referendum odwoławczego i ocenę limitu kadencji należy rozpatrywać łącznie, zachowując rozróżnienie ich funkcji. Referendum umożliwia przedterminowe rozliczenie urzędującej władzy, natomiast limit określa warunki dostępu do urzędu w kolejnych wyborach. Mechanizmy te mogą się uzupełniać, ale poprawa skuteczności jednego nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla zniesienia drugiego.

Rekomenduję dalszą analizę modelu ograniczającego kolejne kadencje i dopuszczającego powrót po przerwie, zamiast wprowadzania indywidualnych wyjątków referendalnych. Ewentualna zmiana powinna zostać przyjęta z odpowiednim wyprzedzeniem, na podstawie przejrzystych zasad i z uwzględnieniem jej wpływu na konkurencję wyborczą, równość kandydowania oraz możliwość rozliczania władz przez mieszkańców.

6. Partycypacja między wyborami

6.1 Uczestnictwo między wyborami

Dyskusja o wyborach samorządowych i ich ewentualnych reformach byłaby niepełna bez uwzględnienia szerszego kontekstu, jakim są nieelektoralne mechanizmy uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy lokalnej. Instrumenty te – budżet obywatelski, lokalna inicjatywa uchwałodawcza, konsultacje społeczne, lokalne referenda tematyczne – nie zastępują wyborów ani nie eliminują potrzeby reformy opisanych wyżej instytucji, stanowią jednak istotne uzupełnienie systemu demokratycznej odpowiedzialności, wypełniając przestrzeń między kolejnymi cyklami wyborczymi.

Budżet obywatelski jest ustawowo szczególną formą konsultacji. W miastach na prawach powiatu jego utworzenie jest obowiązkowe, a wysokość wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., art. 5a). Ten ustawowy wymóg nie jest dowodem, że wszystkie miasta przeznaczają wyłącznie minimum. Ocena jakości instrumentu powinna uwzględniać udział mieszkańców, dostępność procedury, rozkład projektów i ich realizację. Mobilizacja zorganizowanych grup nie oznacza automatycznie patologii; problem powstaje, gdy reguły utrudniają udział innym mieszkańcom albo nie zapewniają przejrzystości wyboru i wykonania zadań.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, konsultacje i referenda tematyczne umożliwiają udział poza wyborami, lecz mają odmienne skutki prawne. Inicjatywa umożliwia wniesienie projektu pod obrady, konsultacja pozwala poznać stanowiska, a referendum może przynieść rozstrzygnięcie przy spełnieniu ustawowych warunków. Nie należy utożsamiać ich z bieżącym zatwierdzaniem decyzji organu wykonawczego. Bez danych o wykorzystaniu nie ma podstaw, aby wszystkie określać jako sporadyczne lub nieskuteczne. Postuluję publikowanie informacji o zgłoszonych inicjatywach, przebiegu rozpatrzenia i odpowiedzi władz oraz zapewnienie zrozumiałych instrukcji udziału. Szczególnie ważne jest wyjaśnienie mieszkańcom, jaki skutek może mieć ich aktywność.

Równie istotny jest raport o stanie gminy i debata nad nim. Art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym łączy informację o działalności wójta z oceną rady (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r.). Instrument ten może wzmacniać rozliczalność, jeśli raport przedstawia porównywalne wskaźniki i realizację zobowiązań, a debata umożliwia pytania i rzeczowe odpowiedzi. Samo opublikowanie obszernego dokumentu nie gwarantuje przejrzystości. Postuluję przygotowywanie zwięzłej wersji informacyjnej, dostępnych danych i informacji o wykonaniu wcześniejszych rekomendacji. Jest to uzupełnienie kontroli, a nie zamiennik wyborów i referendum. Znaczenie łącznego działania tych mechanizmów pokazuje badanie Pawłowskiej, Kołomycew i Kotarby (2026).

6.2 Jawność oświadczeń majątkowych

Art. 24i ustawy o samorządzie gminnym przewiduje jawność informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych z wyłączeniem adresu zamieszkania i miejsca położenia nieruchomości oraz udostępnianie informacji jawnych w BIP (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r.). W opinii nie przyjmuję jako ustalonego faktu tezy, że obowiązek ten obniża kompetencje rad przez odstraszanie wartościowych kandydatów. Do jej potwierdzenia potrzebne są badania motywacji osób rezygnujących z kandydowania. Można uznać obawy o prywatność za istotne, nie zakładając z góry ich skali ani skutków. Rekomenduję utrzymanie jawności informacji pozwalających identyfikować konflikty interesów, przy przeglądzie zakresu ujawnianych danych i jakości ochrony informacji wyłączonych z publikacji.

Jawność i efektywna kontrola nie są tym samym. Dokument opublikowany jako nieczytelny skan może formalnie realizować obowiązek, a jednocześnie utrudniać porównanie informacji. Warto ujednolicić sposób prezentacji, zapewnić dostępność i wyjaśniać mieszkańcom zakres ujawnienia. Ochrona prywatności powinna być powiązana z funkcją antykorupcyjną i zasadą proporcjonalności. Nie rekomenduję całkowitego zniesienia jawności oświadczeń radnych wyłącznie na podstawie relacji o niechęci do kandydowania. Zmiana wymagałaby wykazania, że alternatywny model zapewnia co najmniej porównywalną kontrolę konfliktów interesów.

6.3 Prawa wyborcze mieszkańców bez polskiego obywatelstwa

Punkt wyjścia powinien być precyzyjny: brak polskiego obywatelstwa nie oznacza w każdym przypadku braku praw wyborczych na poziomie gminy. Kodeks wyborczy (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r.) oraz informacja PKW dla wyborów 2024 roku (PKW 2024a) przewidują udział obywateli innych państw UE i Zjednoczonego Królestwa w wyborach rady gminy oraz głosowanie w wyborach wójta przy spełnieniu

ustawowych warunków. Mogą oni kandydować do rady gminy, lecz nie na wójta; nie mają takich uprawnień w wyborach rady powiatu i sejmiku. W 2024 roku obwieszczenie PKW wykazało 2951 uprawnionych z tych kategorii w wyborach organów wykonawczych (PKW 2024b). Liczba ta nie jest liczbą wszystkich cudzoziemców zamieszkujących Polskę ani wszystkich potencjalnie uprawnionych mieszkańców.

Dyskusja o rozszerzeniu dotyczy więc przede wszystkim długotrwale zamieszkujących cudzoziemców spoza kategorii objętych obowiązującym prawem. Argumentem za nią jest związek mieszkańca ze wspólnotą i ponoszenie konsekwencji lokalnych decyzji. Art. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie przyznaje jednak automatycznie praw wyborczych każdemu mieszkańcowi (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r.). Potencjalna reforma wymaga osobnej analizy konstytucyjnej i ustawowej, rozdzielenia prawa do głosowania od prawa do kandydowania oraz określenia, których organów miałaby dotyczyć. Nie przedstawiam postulatu jako rozwiązania możliwego do wdrożenia uchwałą rady. W pierwszej kolejności warto poprawiać informowanie osób już uprawnionych o warunkach udziału.

Niezależnie od zakresu praw wyborczych władze powinny zapewniać mieszkańcom zrozumiałą informację o usługach i decyzjach oraz możliwość udziału w konsultacjach na zasadach właściwych dla danego instrumentu. Nie należy utożsamiać konsultacyjnego udziału ze statusem wyborcy. Włączanie do debaty osób, których dotyczą lokalne decyzje, może jednak ograniczać rozdźwięk między faktycznym składem wspólnoty a uczestnictwem w jej życiu publicznym. Rekomenduję rozpatrywanie tego zagadnienia jako kwestii reprezentacji i integracji lokalnej, z zachowaniem precyzji co do obowiązujących uprawnień.

Wnioski i rekomendacje

Reforma wyborów samorządowych powinna odpowiadać na konkretne problemy reprezentacji, konkurencji politycznej i rozliczalności władz. Nie ma podstaw do przyjęcia jednego modelu dla wszystkich szczebli samorządu. Różnice w zadaniach organów, sposobie ich wyboru i relacjach między nimi wymagają odrębnej oceny proponowanych zmian. Wspólnym celem powinno być zapewnienie mieszkańcom rzeczywistego wpływu na sprawy lokalne przy zachowaniu zdolności samorządu do sprawnego wykonywania zadań.

1. Referendum odwoławcze. Rekomenduję przegląd warunków ważności referendum odwoławczego, ze szczególnym uwzględnieniem zachęt do strategicznej absencji. Za wariant wart pogłębionej oceny uznaję zastąpienie progu frekwencyjnego wymogiem minimalnego poparcia dla odwołania. Wysokość i podstawę obliczenia takiego wymogu należy ustalić po porównaniu wariantów na wynikach rzeczywistych głosowań. Mały udział referendów spełniających warunki ważności i rozstrzygającego wyniku uzasadnia przegląd procedury, lecz sam nie przesądza o optymalnym rozwiązaniu. Nie rekomenduję automatycznego podnoszenia wymaganej liczby podpisów. Zmianom powinny towarzyszyć czytelniejsze procedury, przejrzystość finansowania kampanii i oddzielenie informacji urzędowej od agitacji.

2. Wybory do rad. Rekomenduję ocenę liczebności organów z uwzględnieniem liczby mieszkańców, struktury osadniczej i zakresu wykonywanych zadań. Zasadne jest również rozważenie zwiększenia liczby mandatów w okręgach proporcjonalnych, a w gminach stosujących

system proporcjonalny – wariantu jednego okręgu obejmującego całą jednostkę. Potencjalną poprawę proporcjonalności należy zestawić z możliwością reprezentowania poszczególnych części gminy. Nie rekomenduję powszechnego wprowadzenia JOW-ów w wyborach do rad powiatów i sejmików województw. Ułatwienie wyłonienia większości nie jest wystarczającym uzasadnieniem dla rozwiązań, które mogą ograniczać pluralizm tych organów.

3. Zgłaszanie kandydatów na organ wykonawczy. Zasady zgłaszania kandydatów na wójta, burmistrza i prezydenta miasta powinny sprzyjać rzeczywistej konkurencji, przy zachowaniu proporcjonalnych wymagań potwierdzających poparcie dla kandydatury. Przejrzystość finansowania oraz kontrola wykorzystania zasobów publicznych są konieczne niezależnie od przyjętej formuły wyborczej.

4. Limit kadencji. Za wariant wart dalszego rozważenia uznaję ograniczenie kolejnych kadencji z możliwością powrotu po przerwie. Pozwalałby on zachować wymóg przerwy w sprawowaniu urzędu po osiągnięciu limitu, a zarazem umożliwić mieszkańcom ponowny wybór osoby wcześniej sprawującej funkcję. Ewentualne zróżnicowanie zasad według wielkości gminy wymaga uzasadnienia empirycznego. Nie rekomenduję indywidualnych wyjątków referendalnych. Pierwszeństwo powinny mieć reguły ogólne, stabilne i ustanowione z odpowiednim wyprzedzeniem, wraz z jednoznacznymi przepisami przejściowymi.

5. Kontrola rad, jawność i partycypacja. Należy wzmacniać kontrolę sprawowaną przez rady, użyteczność publikowanych informacji oraz dostępność instrumentów uczestnictwa między wyborami. Jawność oświadczeń majątkowych powinna umożliwiać identyfikowanie konfliktów interesów przy proporcjonalnej ochronie prywatności. Mieszkańcy korzystający z konsultacji, inicjatywy uchwałodawczej lub budżetu obywatelskiego powinni otrzymywać zrozumiałą informację o przebiegu procedury i sposobie rozpatrzenia swoich propozycji.

6. Mieszkańcy bez polskiego obywatelstwa. Priorytetem jest zapewnienie osobom już uprawnionym informacji umożliwiających korzystanie z przysługujących im praw wyborczych. Potencjalne rozszerzenie tych praw wymaga osobnego zbadania na gruncie konstytucyjnym i ustawowym. Warto zapewniać wszystkim mieszkańcom możliwość udziału w debacie i konsultacjach, niezależnie od ich wyników, na zasadach właściwych dla tych instrumentów.

7. Ciągłość zarządzania. Ciągłość zarządzania powinna opierać się na czytelnych zasadach czasowego przejmowania funkcji – w szczególności na roli komisarza rządowego i terminach przeprowadzenia wyborów przedterminowych – oraz na sprawnym organizowaniu wyborów następcy we wszystkich przypadkach przewidzianych ustawą. Nie wymaga to ujednolicenia modelu organów wykonawczych na wszystkich szczeblach, lecz przejrzystego określenia ich odpowiedzialności i wzajemnych relacji.

Miarą powodzenia reformy powinno być to, czy mieszkańcy uzyskują pełniejszą reprezentację, bardziej wyrównane warunki konkurencji oraz skuteczniejsze możliwości oceny i rozliczania władz. Osiągnięcie tych celów wymaga łącznego spojrzenia na wybory, kontrolę między wyborami i jakość informacji publicznej, z zachowaniem odrębnych funkcji poszczególnych instytucji.

7. Bibliografia

Corte costituzionale. (2024). *Wyrok nr 196/2024*. Gazzetta Ufficiale (publikacja z 11 grudnia 2024 r.).

Gendźwiłł, A., Kjær, U. i Steyvers, K. (red.). (2022). *The Routledge Handbook of Local Elections and Voting in Europe*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781003009672

Gendźwiłł, A. i Żółtak, T. (2016). Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych. *Studia Regionalne i Lokalne*, *3*(65), s. 74–95. https://doi.org/10.7366/1509499536505

Gendźwiłł, A. i Żółtak, T. (2017). How single-member districts are reinforcing local independents and strengthening mayors: on the electoral reform in Polish local government. *Local Government Studies*, *43*(1), s. 110–131. https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1254624

Komisja Wenecka. (2019). *Report on Term-Limits, Part II – Members of Parliament; Part III – Representatives elected at sub-national and local level and executive officials elected at sub-national and local level* (CDL-AD(2019)007, pkt 59–61). Rada Europy.

Komisja Wenecka. (2022). *Revised Code of Good Practice on Referendums* (CDL-AD(2022)015, część III.7 oraz pkt 62–65 uzasadnienia). Rada Europy.

NIST. (2024). *Wybory samorządowe – czy potrzebne są jakieś zmiany?* [Notatka organizatorów debaty, plik: „Debata – wybory - tematy do dyskusji.pdf”]. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego.

Pawłowska, A., Kołomycew, A. i Kotarba, B. (2026). Wotum zaufania – referendum odwoławcze – wybory. Kompatybilność i skuteczność mechanizmów rozliczalności organów samorządowych (na przykładzie wybranych gmin w Polsce). *Politeja*, *23*(1/101). https://doi.org/10.12797/Politeja.23.2026.101.05

PKW. (2018). *Wybory samorządowe 2018. Frekwencja końcowa w głosowaniu 21 października 2018 r.* Państwowa Komisja Wyborcza. https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/frekwencja/0411#f1000001

PKW. (2023). *Informacja o działalności Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego w 2022 r.* Państwowa Komisja Wyborcza (s. 12).

PKW. (2024a). *Informacja z dnia 7 lutego 2024 r. o warunkach udziału obywateli UE niebędących obywatelami polskimi oraz obywateli Zjednoczonego Królestwa w wyborach do rad gmin oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast* (ZPOW.501.9.2024). Państwowa Komisja Wyborcza.

PKW. (2024b). *Obwieszczenie PKW z dnia 9 kwietnia 2024 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych 7 kwietnia 2024 r.* (*Dz.U.* 2024 poz. 542, część I pkt 1–2). Państwowa Komisja Wyborcza.

Senat RP. (2025). *Relacja z rozpatrzenia petycji P11-110/24 przez Komisję Petycji 21 stycznia 2025 r.* Kancelaria Senatu.

Akty normatywne

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (tj. Dz.U. 2026 poz. 662 ze zm.; wykorzystano tekst ujednolicony Kancelarii Sejmu z 3 sierpnia 2026 r., zwłaszcza art. 1, 5a, 17, 24i, 28aa).

Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym, (Dz.U. 1991 nr 110 poz. 473, akt historyczny).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, (tj. Dz.U. 2025 poz. 472), zwłaszcza art. 4–5, 35, 38–46, 55–56.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, (tj. Dz.U. 2026 poz. 1261, zwłaszcza art. 10–11, 418, 478, 482). Tekst uwzględnia stan prawny na 25 sierpnia 2026 r.; przy stosowaniu przepisów należy uwzględniać odroczone terminy wejścia zmian wskazane w obwieszczeniu.

Ustawa 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. 2018 poz. 130), art. 17.

Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, (Dz.U. 2022 poz. 2418).

VI. Po co nam wybory lokalne?

Prof. dr hab. Agnieszka Pawłowska

Instytut Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie

Uniwersytet Rzeszowski

Spis treści

VI. Po co nam wybory lokalne? 95

1. Wstęp 97

2. Czy tryb wyboru samorządowego organu stanowiącego sprzyja słusznej reprezentacji mieszkańców? 98

3. Czy ordynacja wyborcza pozwala na zmianę obsady organów władz publicznych w samorządzie? 101

4. Czy wybory stanowią skuteczny mechanizm rozliczania osób pełniących funkcje w samorządzie terytorialnym? 103

5. Czy wybory lokalne stanowią wystarczające źródło legitymizacji decyzji zapadających w organach jednostek samorządu terytorialnego? 104

6. Zakończenie 105

7. Bibliografia 107

1. Wstęp

Regulacje trybu wyboru lokalnych władz podlegały częstym zmianom o różnej wadze i różnym wpływie na wynik wyborów, chociaż nie zawsze po myśli ich projektodawców. Wiele z tych zmian było motywowanych interesem politycznym (partyjnym), niemniej należy przyznać, że począwszy od pierwszej elekcji radnych gminnych testowano różne rozwiązania, by z jednej strony zapewnić uczciwą reprezentację mieszkańców, z drugiej – sprawne zarządzanie jednostką samorządową. Wybory lokalne bowiem – wprawdzie często traktowane instrumentalnie – są faktycznie narzędziem do realizacji różnych celów. I na potrzebne zmiany sposobu przeprowadzania wyborów lokalnych chcę spojrzeć przez pryzmat tych właśnie celów.

A zatem – ordynację wyborczą warto oceniać, analizując jej funkcjonalność wobec celów, którym ma służyć. Są nimi:

1. wyłonienie reprezentacji mieszkańców – osób, które znają lokalne potrzeby oraz oczekiwania i „mówią głosem" wspólnoty lokalnej, także artykułując obecne w niej odmienności interesów i poglądów;

2. obsadzenie organów władz publicznych – wskazanie osób, które będą rządzić/zarządzać jednostką samorządową przez czas do kolejnej elekcji; a zarazem tych, które będą rządzących kontrolować (opozycji);

3. zapewnienie rotacji lokalnej elity politycznej, rozumianej jako zbiór osób pełniących funkcje pochodzące z wyboru, tak aby odzwierciedlała ona zachodzące we wspólnocie lokalnej zmiany pokoleniowe, ideologiczne oraz związane ze świadomością i oczekiwaniami mieszkańców;

4. rozliczenie inkumbentów – „nagrodzenie" ponownym wyborem tych, z których działań mieszkańcy są zadowoleni, i „ukaranie" nieprzyznaniem mandatu tych, którzy nie spełnili pokładanych w nich nadziei;

5. legitymizacja/autoryzacja decyzji podejmowanych przez organy władz publicznych. Niezależnie od tego, czy wybrany przedstawiciel działa jako delegat, ściśle odwzorowując wolę swoich wyborców, czy jako powiernik, kierując się własnym osądem tego co dobre i słuszne, udzielenie mu mandatu legitymizuje jego przyszłe decyzje.

Obok powyższych celów wybory mogą służyć realizacji jeszcze innych zamierzeń, np. mogą zostać wykorzystane jako środek realizacji partykularnych interesów. Służą też jako sposób komunikowania się mieszkańców z obecnymi i przyszłymi włodarzami jednostki samorządowej, a także jako narzędzie ekspresji poglądów politycznych lub preferencji mieszkańców. Jednak, choć ważne, nie są to kluczowe zagadnienia stanowiące przedmiot debaty o pożądanych i możliwych zmianach w prawie wyborczym do organów władz publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego.

W dalszej części odniosę się do funkcjonalności obowiązujących przepisów wyborczych w kontekście przedstawionych celów oraz niektórych zagadnień poruszonych w zagajeniu do debaty NIST. Ograniczę się również do ordynacji wyborczej do organów podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, tj. gmin.

2. Czy tryb wyboru samorządowego organu stanowiącego sprzyja słusznej reprezentacji mieszkańców?

Wybory stanowią klucz do demokracji. Przy czym zakładam faktyczną realizację ich zasad: powszechności, wolności, bezpośredniości, uczciwości, tajności głosowania oraz – z pewnymi zastrzeżeniami – równości. Ta ostatnia zasada odnosi się do tytułowej „słusznej" reprezentacji, której znaczenie, zarówno w teorii, jak i w praktyce, jest trudno uchwytne, gdyż samo pojęcie reprezentacji ma wiele znaczeń. Jak pisze Nadia Urbinati (2006, s. 42): „[r]eprezentacja demokratyczna jest reprezentacją sprawiedliwą (*fair*) lub słuszną (*just*) o tyle, o ile dotyczy kwestii rzecznictwa i reprezentatywności; kwestii znaczącej obecności, a nie tylko samej obecności, w grze nieporozumień i porozumień, jaką jest demokracja"(tłum. własne). Zatem w tej części skupię się na wybranych cechach obowiązującej ordynacji wyborczej, których modyfikacja może przyczynić się do bardziej sprawiedliwej i słusznej reprezentacji.

Słuszne jest rozpoczęcie dyskusji nad sprawiedliwą reprezentacją od zagadnienia, które Paweł Swianiewicz (2026) sygnalizuje jako pierwsze, tj. wielkości rad. Obok wskazania jej zróżnicowania w państwach europejskich, warto przypomnieć o zmianach, które zaszły w Polsce od 1990 roku. Pomijając szczegóły kolejnych regulacji, warto zaznaczyć, że liczba radnych w najmniejszych gminach (początkowo do 4 tys. mieszkańców) nigdy nie była niższa niż 15. Chociaż ustawodawca podjął próbę jej obniżenia Ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (art. 1, pkt 14) do 12 dla gmin liczących do 5 tys. mieszkańców. Nowelizacja ta ostatecznie nie weszła w życie, ponieważ 15 lutego 2002 r. uchwalono ustawę zmieniającą ordynację wyborczą do rad samorządowych. Ustawa ta ustaliła minimalną liczbę radnych na 15 w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców (Ustawa z dnia 15 lutego 2002 r., art. 1 pkt 1). Zdecydowano się zatem zwiększyć liczbę gmin, których mieszkańcy będą reprezentowani przez rady w najmniejszym ustawowo składzie. Poważnie natomiast zmniejszono liczebność rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców, określając maksymalną liczbę radnych w jednostce szczebla podstawowego na 45.

Względy, którymi kierowano się w 2002 roku, zmniejszając liczebność rad, czyli usprawnienie zarządu jednostką samorządową i konieczność oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi – uważam za aktualne. Obok nich pojawił się czynnik demograficzny, który należy wziąć pod uwagę, proponując zmiany w składzie organów przedstawicielskich i trybie ich wyłaniania. Od ponad dekady liczba mieszkańców kraju spada. Według danych GUS (2025), tylko w ciągu 2024 roku ubyło w Polsce 147 421 mieszkańców. Ubytek ludności odnotowuje się w każdym województwie, w ok. 89% powiatów oraz 78,8% gmin. Zatem liczba mieszkańców przypadająca na jeden mandat radnego w większości JST, w związku z malejącą liczbą mieszkańców, również spada.

Przybywa gmin najmniejszych, tj. liczących poniżej 10 tys. mieszkańców. W 2019 roku było ich 1594, podczas gdy w roku 2025 – 1608, co wiąże się z ubytkiem liczby ludności oraz z powstaniem w 2025 roku nowej gminy liczącej poniżej 10 tys. mieszkańców. Tym samym spadła liczba gmin liczących między 10 tys. a 20 tys. mieszkańców (z 538 w roku 2019 do 531 w 2025 roku). W mojej ocenie szczególnie widoczne są dysproporcje w reprezentacji między gminami liczącymi do 10 tys. mieszkańców – z których niemal 75% ma nie więcej niż 5 tys. mieszkańców – a gminami o liczbie ludności od 10 tys. do 20 tys. Ma to związek nie tylko ze znacznymi różnicami w liczbie mieszkańców reprezentowanych przez jednego radnego (w największej gminie do 10 tys. mieszkańców teoretycznie jeden radny przypada na 666 mieszkańców, podczas gdy w największej gminie do 20 tys. mieszkańców – na 1333), które mają miejsce także w gminach większych, ale także z tym, że gminy do 20 tys. mieszkańców stanowią 86% wszystkich gmin i chociaż żyje w nich tylko ok. 45% obywateli, to jest tam wybieranych ponad cztery i półkrotnie więcej radnych niż w pozostałych gminach. Ponadto, jak podaje Adam Gendźwiłł, wśród tych gmin większa jest rozpiętość indeksu wyborów samorządowych, osiągającego wartości od 27,27 p. do 79,60 p., niż w przypadku gmin większych[10].

Narastającym problemem w małych gminach są wybory niekonkurencyjne. Jak pisze Marek Mazurkiewicz (2022), zjawisko niekonkurencyjności wyborów do rad gmin dotyczyło 18% gmin w 2010 roku, 24% gmin w roku 2014 r, 35% gmin w 2018 roku. Jak podała PKW (2024) w wyborach w 2024 roku w 3 330 okręgach wyborczych, w 845 gminach do 20 tys. mieszkańców, zgłoszono tylko jednego kandydata, tym samym osoby te uzyskały mandaty bez głosowania (patrz Banasik 2024). Bez głosowania cały skład rady wyłoniono w 14 gminach. Zmniejsza się również liczba chętnych do pełnienia mandatu radnego. Średnia liczba kandydatów ubiegających się o mandat w gminach do 20 tys. spadła z 4,4 w 2002 roku do 2,7 w roku 2024. Podobne zjawisko, choć w mniejszym stopniu, dotknęło również pozostałe gminy.

Aby złagodzić skutki opisanych procesów dla reprezentatywności wyborów w małych gminach, za konieczne i politycznie realne uważam przede wszystkim zmniejszenie liczebności rad w gminach do 10 tys. mieszkańców. Zmiana ta częściowo wyrównałaby poziom reprezentatywności rad – rozumianej jako liczba mieszkańców przypadających na jednego radnego – w gminach poniżej 10 tys. mieszkańców w relacji do gmin między 10 tys. a 20 tys. mieszkańców. Dodatkowo mogłaby zwiększyć konkurencyjność wyborów w najmniejszych gminach, o ile większa rywalizacja nie zniechęciłaby potencjalnych kandydatów. Aby jednak zmiana ta faktycznie poprawiła konkurencyjność, należałoby rozważyć zmniejszenie liczby mandatów radnych w gminach do 10 tys. mieszkańców do maksymalnie 9.

Konkurencyjność wyborów można byłoby również zwiększyć poprzez powrót do okręgów wielomandatowych w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców, przy jednoczesnym utrzymaniu systemu większościowego. Taki sposób obsadzania mandatów funkcjonował w Polsce w latach 1998–2014, do czasu wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych we wszystkich

[10] Indeks wyborów samorządowych został opracowany na podstawie danych urzędowych. Uwzględnia on frekwencję wyborczą, liczbę i różnorodność kandydatów, poziom konkurencji między nimi, różnorodność reprezentacji politycznej oraz prawidłowość przebiegu wyborów (patrz Gendźwiłł 2025).

gminach poza miastami na prawach powiatu (patrz Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. i Gendźwiłł 2020). Rozwiązanie to wyeliminowałoby obecną konieczność dokonywania zero-jedynkowego wyboru oraz zmniejszyłoby liczbę głosów zmarnowanych. Wymagałoby jednak przyjęcia założenia, że – inaczej niż w ordynacji sprzed 2014 roku – wszystkie okręgi byłyby kilkumandatowe, choć ich wielkość nie musiałaby być jednolita. W każdym przypadku wyborca dysponowałby tyloma głosami, ile mandatów obsadza się w danym okręgu.

Wprowadzając okręgi wielomandatowe w miejsce jednomandatowych, należy liczyć się z możliwością wystąpienia zjawisk obserwowanych wcześniej, w szczególności sytuacji, w których wyborcy, czy to z chęci wzmocnienia szans własnego kandydata, czy z braku wiedzy o zasadach głosowania, nie wykorzystują wszystkich z przysługujących im głosów (Gendźwiłł 2020). Tego zjawiska nie da się uniknąć, można jednak starać się lepiej informować wyborców o przysługujących im prawach i zasadach głosowania, co być może ograniczyłoby jego skalę.

Zagadnieniem, które w tej chwili być może nie jest palące, jednak w moim przekonaniu powinno zostać uregulowane w najbliższej przyszłości, są prawa wyborcze przysługujące obywatelom państw trzecich zamieszkującym terytorium RP w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego. Obecnie wszystkim obywatelom Unii Europejskiej zamieszkującym w państwie członkowskim UE, którego nie są obywatelami, przysługują prawa wyborcze – czynne i bierne – w wyborach lokalnych i do Parlamentu UE, na takich samych zasadach, co obywatelom państwa, które zamieszkują. Pod pojęciem wyborów lokalnych prawo unijne rozumie wybory do jednostek stopnia podstawowego samorządu terytorialnego oraz jednostek im podległych, obejmując zarówno wybory organów przedstawicielskich, jak i wykonawczych (Dyrektywa Rady 1994). Jednak, w świetle przepisów polskiego Kodeksu wyborczego (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r., art. 11, § 1, pkt 6) obywatele państw członkowskich UE, a także Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej mogą głosować i kandydować w wyborach gminnych organów stanowiących, lecz nie mogą kandydować w wyborach organu wykonawczego. W świetle informacji Państwowej Komisji Wyborczej uprawnionych do głosowania na podstawie tych przepisów było w 2018 roku 2416 obcokrajowców, zaś w roku 2024 – 3645 (PKW 2018 i PKW 2024).

Państwa członkowskie UE przyznają obywatelom państw spoza Unii prawa wyborcze w wyborach lokalnych – w pełnym zakresie lub w formie ograniczonej – stosując przy tym zróżnicowane wymogi dotyczące długości pobytu (patrz Jakuszewicz 2015). Polska znajduje się wśród państw, które takich praw nie przyznają. Rozważając taką możliwość, warto spojrzeć na rozwiązania obowiązujące w innych krajach. Za modelowe uważam rozwiązania obowiązujące w państwach nordyckich, które wypracowały stosunkowo jednolite rozwiązania dotyczące przyznawania praw wyborczych mieszkańcom nieposiadającym obywatelstwa UE. W Finlandii, Szwecji, Danii, Islandii oraz Norwegii osoby takie mogą korzystać zarówno z czynnego, jak i biernego prawa wyborczego w wyborach do wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Obywatele państw nordyckich – niezależnie od przynależności tych państw do Unii Europejskiej – traktowani są na równi z obywatelami danego kraju. Pozostali mieszkańcy spoza UE również uzyskują prawa wyborcze, o ile legalnie i nieprzerwanie zamieszkują dane państwo przez określony czas: dwa lata w Finlandii, trzy lata w Szwecji (a także w Norwegii), cztery lata w Danii oraz pięć lat w Islandii.

Przyznanie praw wyborczych cudzoziemcom, niezależnie od posiadanego przez nich obywatelstwa było przedmiotem dyskusji prawników analizujących to zagadnienie w odniesieniu do przepisów Konstytucji RP. Artykuł 16 pkt 1 tejże stanowi, że „[o]gół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową", co pozwala uznać, że chodzi także o rezydentów obcokrajowców. Niektórzy jednak wywodzą z jej art. 62 pkt 1: „[o]bywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat" – że prawa wyborcze przysługują wyłącznie obywatelom Rzeczpospolitej. Niemniej Trybunał Konstytucyjny (wyrokiem z dnia 11 maja 2005 r., Sygn. akt K 18/04) stwierdził zgodność przyznania obywatelom UE praw wyborczych w wyborach do gminnych organów samorządowych z art. 62 Konstytucji RP. W świetle wyroku TK prawo to może zostać rozciągnięte również na obywateli państw spoza UE, a także bezpaństwowców. Uważam, że ustawodawca powinien zdecydować się na taką zmianę w Kodeksie wyborczym. Skoro bowiem stali mieszkańcy gminy pochodzący spoza obszaru UE i pozostający legalnie na terytorium Rzeczpospolitej ponoszą ciężary publiczne na rzecz gminy, powinni również mieć prawo kształtowania jej organów samorządowych. Warto byłoby przyjąć rozwiązanie nordyckie, przyznając tym mieszkańcom pełnię praw wyborczych w wyborach do organów stanowiących gmin, z wymogiem kilkuletniego domicylu.

3. Czy ordynacja wyborcza pozwala na zmianę obsady organów władz publicznych w samorządzie?

Pytanie sformułowane w powyższym tytule znalazło częściową odpowiedź w poprzedniej części, gdzie wskazane zostało zjawisko wyborów bezalternatywnych do rad gmin. Jak wskazuje Jacek Raciborski (2018), powołując się na teorię poliarchii Roberta Dahla, wybory – aby były demokratyczne – muszą być konkurencyjne. Innym warunkiem ważnym z uwagi na analizowane zagadnienie, wymienionym przez autora, jest prawo prawie każdego dorosłego Polaka do ubiegania się o mandat radnego w wybranej jednostce samorządowej oraz o stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (dalej: wójta). Prawne ograniczenia w zakresie korzystania z tego prawa są niekontrowersyjne.

Bezalternatywność w wyborach rad pogłębia również znaczna liczba gmin, w których taki charakter miało również głosowanie na wójta. Jak wskazuje Marek Mazurkiewicz (2022), w 2014 roku takich przypadków było 251, zaś w 2018 – 332, chociaż nie można, tak jak w wypadku wyborów rad gmin, wskazać na trend rosnący, gdyż w poprzednich elekcjach było raz mniej, a raz więcej gmin, gdzie kandydat na wójta nie miał konkurencji (w 2006 – 276; w 2010 – 302).

Można teoretycznie uznać, że brak kontrkandydata stanowi wyraz akceptacji mieszkańców dla działań dotychczasowego wójta, a także brak osoby, która mogłaby wójta „godnie" zastąpić, chociaż warto pamiętać, że nie musi być to mieszkaniec tej samej gminy. Inaczej niż w wyborach do rad samorządowych, biernym prawem wyborczym w wyborach wójta cieszą się również osoby zamieszkujące inne gminy. Jednak – także teoretycznie – można uznać, że bezalternatywne wybory organu wykonawczego stanowią wyraz bezsilności mieszkańców

wobec sieci powiązań tegoż z wpływowymi członkami wspólnoty (np. lokalnymi przedsiębiorcami), osobami spoza niej (np. politykami na poziomie powiatu, województwa czy kraju), lokalnymi mediami, a także zależności niektórych mieszkańców od wójta (np. poprzez zatrudnienie w jednostkach organizacyjnych gminy). Założenie o istnieniu takich sieci powiązań było jedną z przesłanek ograniczenia liczby kadencji gminnego organu wykonawczego.

Za inną przesłankę można uznać osłabienie pozycji organu stanowiącego w relacji do organu wykonawczego w sytuacji nieograniczonego czasu wykonywania mandatu tego drugiego. Oba „niebezpieczeństwa" były znane w czasie prac nad prawem o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Jednak ówczesne okoliczności, tj. niestabilność zarządów gmin – częste zmiany ich składu, w szczególności osoby piastującej urząd wójta, dążenie do wzmocnienia pierwiastka menedżerskiego w realizacji zadań gminy, a także duże poparcie społeczne dla wyłaniania gminnego organu wykonawczego w wyborach powszechnych, zdecydowały o wprowadzeniu w 2002 roku tego rozwiązania (Kotarba 2025). I wprawdzie coraz więcej jest zwolenników powrotu do rozwiązań sprzed 2002 roku, to w moim przekonaniu przesłanki, które doprowadziły do zrezygnowania z nich wtedy, są nadal ważne. Zatem podsumowując, nie ma ani poparcia politycznego, ani społecznego dla obsadzania organu wykonawczego w gminie w inny sposób niż wybory powszechne.

Wracając jednak do liczby kadencji, której ograniczenie ocenia się czasami i niejednoznacznie przez pryzmat regulacji konstytucyjnych (patrz Posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (nr 30) w dniu 18.11.2024.), uważam że, po pierwsze, o ile wcześniej ustawodawca nie zdecyduje się usunąć z porządku prawnego tego ograniczenia[11], konieczne będzie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie. Warto dodać, że od 5 sierpnia 2025 roku wniosek w sprawie zbadania konstytucyjności przedmiotowego przepisu Kodeksu wyborczego z przepisami Konstytucji RP oczekuje na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego (wniosek K 7/25). Jeżeli Trybunał rozstrzygnie sprawę, uznając niekonstytucyjność ograniczenia prawa wybieralności wójta w związku z dwukrotnym pełnieniem mandatu, może to stanowić skuteczną barierę dla jakichkolwiek działań do tego zmierzających.

Mimo wątpliwości prawnych o charakterze konstytucyjnym, warto jednak zastanowić się nad zagadnieniem ograniczenia liczby kadencji wójtów, które znalazło przychylne stanowisko Komisji Weneckiej (Venice Commission 2019). Przypadki przegranej wieloletnich wójtów wskazują z jednej strony, że możliwa jest skuteczna mobilizacja mieszkańców przeciw kontynuowaniu przez nich tej odpowiedzialnej funkcji publicznej. Z drugiej jednak strony, wskazuje albo na zmęczenie mieszkańców długoletnim piastowaniem urzędu, albo zmęczeniem samego inkumbenta, który jednak nie ma odwagi ustąpić ze stanowiska we właściwym momencie.

[11] Złożony w dniu 26 maja 2026 r. Poselski projekt *ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy* nie zawiera propozycji usunięcia z Kodeksu wyborczego przedmiotowego przepisu (art. 11 § 4). Niemniej propozycja taka może się pojawić w czasie prac w Sejmie (lub w Senacie) nad tym projektem.

Nie sposób jednak odrzucić argumentu o ograniczonej możliwości realizacji działań strategicznych dla gminy w sytuacji, gdy na ich zaplanowanie i realizację ma się maksymalnie dziesięć lat. Sądzę, że wydłużenie możliwości pozostawania na urzędzie o koleją – trzecią – kadencję w dużej mierze rozwiązałoby ten problem.

4. Czy wybory stanowią skuteczny mechanizm rozliczania osób pełniących funkcje w samorządzie terytorialnym?

Rozliczalność polityczna, w odróżnieniu od kontroli politycznej czy społecznej, odnosi się do zdarzeń minionych, których skutki są widoczne. Nie ma więc charakteru ciągłego ani nie dotyczy spraw bieżących. Jednocześnie jest procesem bardziej złożonym. Podobnie jak kontrola opiera się na informacji, która staje się przedmiotem debaty między podmiotem rozliczanym a rozliczającym forum, by ostatecznie umożliwić temu ostatniemu wyciągnięcie konsekwencji. W tym ujęciu procedura wyborcza stanowi jeden z podstawowych mechanizmów rozliczania lokalnych polityków.

Wybory nie są jednak mechanizmem doskonałym. Przede wszystkim dlatego, że nie dotyczą wyłącznie oceny przeszłości, ale również, a właściwie przede wszystkim, „wyboru" przyszłości. Ponadto kampania wyborcza, choć obfituje w informacje, nierzadko opiera się również na półprawdach czy niezweryfikowanych zarzutach, a towarzysząca jej debata publiczna bywa przesycona emocjami i skłonnością do sensacyjności. Pomimo ułomności są jednak wybory najbardziej powszechną formą rozliczania władz publicznych. Jednak ta funkcja wyborów ma charakter wtórny w stosunku do funkcji wyłaniania osób piastujących mandat radnego oraz wójta.

Jeżeli wybory mają charakter niekonkurencyjny – mam tutaj na myśli wybory do rady w sytuacji, gdy zarejestrowana liczba kandydatów jest równa liczbie radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym lub od niej mniejsza – mechanizm rozliczania inkumbentów w praktyce nie funkcjonuje, gdyż głosowanie się nie odbywa. Odmiennie przedstawia się sytuacja w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – nawet jedyny kandydat musi uzyskać ponad 50% ważnie oddanych głosów. Zatem wyborcy zachowują możliwość „rozliczenia" urzędującego wójta, o ile zdecyduje się ponownie ubiegać o mandat. Trzeba jednak wziąć pod uwagę zniechęcenie mieszkańców do udziału w wyborach w sytuacji, gdy wyboru nie mają.

Innym przypadkiem, kiedy wyborcy tracą możliwość „rozliczenia" urzędującego wójta, jest ten, gdy włodarz – choć potencjalnie skłonny do ubiegania się o reelekcję – nie może kandydować ze względu na ustawowe ograniczenie liczby kadencji. W konsekwencji regulacja ta, jak się wydaje w sposób nie do końca przewidziany przez ustawodawcę, pozbawia mieszkańców zarówno możliwości „nagrodzenia" organu wykonawczego poprzez ponowny wybór, jak i jego „ukarania" poprzez odmowę przedłużenia mandatu.

Podobnie jednak rozliczalność wyborcza jest ułomna, gdy ubiegający się o reelekcję wójt dysponuje zasobami pozwalającymi zdyskontować jego ewentualne niepowodzenia w zarządzaniu gminą. Należą do nich m.in. możliwość organizowania różnych wydarzeń

z udziałem mieszkańców, publikowanie przychylnych materiałów w mediach samorządowych czy, z racji pełnionej funkcji, częsty udział w różnych uroczystościach. Wszystko to może wpływać na ocenę inkumbenta przez wyborców. Tak czy inaczej, ograniczenie liczby kadencji organu wykonawczego prowadzi do częściowego ograniczenia możliwości rozliczania tego organu.

5. Czy wybory lokalne stanowią wystarczające źródło legitymizacji decyzji zapadających w organach jednostek samorządu terytorialnego?

Bas Denters (2006; s. 271) sygnalizował osłabienie legitymizacji rad samorządowych w wyniku spadku frekwencji wyborczej, rosnącej nacjonalizacji wyborów samorządowych oraz rosnącej popularności pozawyborczych form uczestnictwa politycznego. Tutaj chcę zwrócić uwagę na zagadnienie frekwencji wyborczej, które wprawdzie wykracza poza ramy proponowanej dyskusji o ordynacji wyborczej, niemniej to, ile osób pójdzie do wyborów, jest ważne dla siły mandatu rządzących. Duża przewaga kandydata nad pozostałymi oznacza jego silną legitymację do sprawowania władzy, podczas gdy wygrana „o włos" bywa interpretowana jako „dzieło przypadku".

Dane PKW pokazują na wzrost frekwencji w wyborach samorządowych, który miał kulminację w roku 2018, osiągając: w wyborach do rad, w gminach do 20 tys. mieszkańców – 55,62%, w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców – 54,77%, w powiatach – 54,64%, zaś w województwach – 54,84% (PKW 2018), lecz w 2024 roku spadając do 54,58% w gminach do 20 tys. mieszkańców; do 50,42% w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców; 52,80% w powiatach oraz 51,94% w województwach (PKW 2024). Ponieważ między wyborami w 2018 roku a tymi z roku 2024 nie zaszły zmiany w przepisach wyborczych, wspomniany spadek nie jest tego rezultatem.

Znalezienie zależności między zasadami ordynacji wyborczej a poziomem frekwencji jest dość trudne, gdyż ta ostatnia jest uwarunkowana wieloma innymi czynnikami (np. wielkością jednostki samorządowej, jej peryferyjnością, typem osadnictwa, terminem wyborów, kulturą polityczną). Niemniej jak wskazują Adam Gendźwiłł i inni (2015), wybory niekonkurencyjne (pozostające w pewnej zależności od ordynacji wyborczej) negatywnie wpływają na frekwencję, a zatem i legitymizację wyłanianych w nich rad i organów wykonawczych. Potwierdza to różnica w frekwencji w wyborach 2014, 2018 i 2024 roku, w gminach do 20 tys. mieszkańców poddanych analizie przez Marka Mazurkiewicza (2022). W wyborach samorządowych w 2018 roku nie przeprowadzono w tych gminach wyborów do rad, ponieważ zgłoszono tylko jeden komitet wyborczy. We wszystkich tych gminach frekwencja w wyborach wójta była niższa niż w 2014 roku, gdy wybory miały charakter konkurencyjny. Spadek frekwencji wyniósł od 1 do 17 punktów procentowych, przy medianie równej 12 punktów.

W 2024 roku w dwóch spośród tych gmin sytuacja pozostała niezmieniona – wybory nadal były niekonkurencyjne, a frekwencja ponownie się obniżyła. W pozostałych gminach kandydatów zgłosiło już po kilka komitetów wyborczych. W jednej z nich odnotowano wprawdzie niewielki dalszy spadek frekwencji, jednak w dziesięciu kolejnych nastąpił jej wzrost, mieszczący się w przedziale od 3 do 15 punktów procentowych (mediana: 11,5)[12].

Ta, wprawdzie powierzchowna i oparta na nielicznych przypadkach, analiza pokazuje mniejsze zainteresowanie wyborami, gdy dotyczą tylko organu wykonawczego. Pokazuje również potencjał mobilizacyjny wyborów do rady. Szczególnie istotną konsekwencją jest jednak osłabienie demokratycznej legitymizacji organów samorządu lokalnego, z których tylko jeden uzyskuje bezpośredni mandat od mieszkańców.

Zagadnienia legitymizacji nie można oddzielić od kwestii reprezentacji. Przykładem może być gmina Korczew w województwie mazowieckim. Choć w wyborach samorządowych w 2024 roku uczestniczyły tam dwa komitety wyborcze, wszystkie mandaty w radzie zdobył jeden z nich, uzyskując 50,91% głosów. W rezultacie niemal połowa wyborców została pozbawiona reprezentacji w organie stanowiącym gminy.

Problem ten jest dobrze zbadany i opisany w literaturze przedmiotu, dlatego nie ma potrzeby szerzej go tutaj rozwijać. Mając jednak na uwadze zarówno przedstawiony przykład, jak i kwestię legitymizacji organów wyłanianych na podstawie obecnych przepisów, warto powrócić do wyartykułowanego już tutaj postulatu przywrócenia w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców okręgów wielomandatowych przy jednoczesnym zachowaniu zasady większości względnej. Okręgi takie, obejmujące większą liczbę wyborców niż obecne okręgi jednomandatowe, stwarzałyby nie tylko szansę na wyłonienie lepszej reprezentacji, lecz – dzięki swojej większej skali, mierzonej liczbą mieszkańców – sprzyjałyby także wzmocnieniu demokratycznego mandatu radnych[13].

6. Zakończenie

Kończąc, chcę zwrócić uwagę, że po pierwsze, nie jest możliwe zaprojektowanie takiego systemu wyborczego, który na równi realizowałby każdą z funkcji demokratycznych wyborów. Trzeba dokonać koncesji jednych funkcji na rzecz innych. I tutaj większą wagę przyznaję reprezentatywności i równości wyborów, ale również stworzeniu lepszych warunków wymiany lokalnych elit politycznych. W związku z tym mniejszą wagę przywiązuję do funkcji wyborczego rozliczenia sprawujących urząd radnych i wójta.

Po drugie, ograniczeniem niniejszego studium jest brak odniesienia do trybu wyborów organów stanowiących w powiecie i w województwie. Uważam, że samorządowym powiatom potrzebna jest zmiana ustrojowa, której jednym z elementów powinno być wprowadzenie wyborów pośrednich do rad, których skład byłby wyłaniany przez radnych gminnych i wójtów spośród ich grona. Przemawia za tym zbliżony charakter zadań realizowanych na poziomie gmin i powiatów, obecnie sztucznie

[12] Obliczenia własne na podstawie danych publikowanych na stronach PKW.
[13] Na korzyści płynące ze stosowania wyborów większościowych w okręgach wielomandatowych w kontekście frekwencji wyborczej zwracają uwagę Pierzgalski i inni (2025).

rozdzielonych przepisami ustaw, oraz powtarzające się głosy płynące ze strony samorządów gminnych sygnalizujące niedostateczną współpracę z powiatem lub zgoła jej brak. Odwrót od wyborów bezpośrednich organów samorządowych szczebla pośredniego nie byłby odosobniony[14].

Po trzecie, podnoszoną kwestią w literaturze przedmiotu (patrz Raciborski 2018) jest ograniczona reprezentatywność sejmików województw wynikająca z obliczania głosów na listy w skali całego województwa, obowiązywania pięcioprocentowej klauzuli zaporowej oraz liczenia głosów metodą D'Hondta. Ten tryb wyboru sejmików sprzyja dużym partiom politycznym, ograniczając szanse reprezentacji wyborców mniejszych partii i komitetów lokalnych w wojewódzkim organie stanowiącym. W konsekwencji, choć formalnie każdy powiat uzyskuje swoją reprezentację w sejmiku, jej rzeczywista reprezentatywność może pozostawać ograniczona. W tej sytuacji warto poszukiwać takiego rozwiązania, które nie doprowadzi do rozdrobnienia składu sejmiku, a jednocześnie złagodzi dominację największych partii.

Przedstawiona tu, siłą rzeczy uproszczona, analiza potrzebnych zmian w systemie wyborów samorządowych wykracza poza ocenę politycznych możliwości ich wdrożenia. Nie przesądzając, komu i z jakich powodów mogłoby zależeć na konkretnych rozwiązaniach, wszelkie zmiany w samorządowej ordynacji wyborczej, podobnie jak inne regulacje pośrednio lub bezpośrednio dotyczące wspólnot samorządowych, powinny być poprzedzone konsultacjami z ich przedstawicielami. Mam nadzieję, że niniejsza debata jest, jeżeli nie ich początkiem, to ważnym etapem.

[14] Od ponad dziesięciu lat rady prowincji we Włoszech funkcjonują w składzie wyłanianym przez radnych i burmistrzów gminnych. Szerzej patrz: Bokszczanin (2019).

7. Bibliografia

Banasik A. (2024). *3330 kandydatów na radnych pewnych swego miejsca w radzie (lista)*, Serwis Samorządowy PAP, 03.04.2024, https://samorzad.pap.pl/kategoria/wybory-samorzadowe-2024/3330-kandydatow-na-radnych-pewnych-swojego-miejsca-w-radzie-lista [dostęp tu i nast.: 8.08.2026].

Bokszczanin I. (2019). *Hybrydyzacja demokracji lokalnej w państwach Europy Południowej (Francja, Hiszpania, Włochy)*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

Denters B. (2006). *Duo or Duel? The Relations between Mayors and Councils in Democratic Local Government*, [w:] H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier (red.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gendźwiłł A. (2020). *Wybory lokalne w Polsce. Uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Gendźwiłł A. (2025). *Demokracja lokalna w Polsce. Indeks wyborów samorządowych 2024,* Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/04/Indeks-wyborow-samorzadowych-2024.pdf.

Gendźwiłł A., Żółtak T., Rutkowski J. (2015). *Niekonkurencyjne wybory, brakujący kandydaci. Dlaczego niektóre komitety wyborcze nie wystawiają kandydatów na burmistrzów? Studia Regionalne i Lokalne 4*(62), s. 64–79, https://doi.org/10.7366/1509499546204.

GUS (2025). *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2025 r.*, Warszawa: GUS, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2025-r-,7,22.html.

Jakuszewicz A. (2015). *Prawa wyborcze cudzoziemców w wyborach samorządowych w Polsce na tle rozwiązań prawno-międzynarodowych oraz regulacji innych krajów*, [w:] Z. Bukowski, S. Kamosiński (red.), *Samorząd terytorialny. Wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, Bydgoszcz: Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, s. 42–71.

Kotarba B. (2025). *Bezpośredni wybór wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Na pewno sukces?*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej 1990-2025. Osiągnięcia, porażki, wyzwania*, Włocławek: Państwowa Akademia Nauk Stosowanych we Włocławku, s. 169–207.

Mazurkiewicz M. (2022). *Polska demokracja lokalna a niekonkurencyjne wybory*, Analiza Celowa 21, Fundacja rozwoju demokracji lokalnej, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/POLSKA_DEMOKRACJA_LOKALNA_A_NIEKONKURENCYJNE_WYBORY_(3).pdf.

Pierzgalski M., Górecki M.A., Stępień P. (2025). *Magnitude matters: Voter turnout under different electoral systems*, *Electoral Studies*, 94, 102910, https://doi.org/10.1016/j.electstud.2025.102910.

PKW (2002). *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 listopada 2002 r.*, https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-samorzadowe-w-2002ampnbspr/obwieszczenie-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-8-listopada-2002-r-dz-u-nr-187-poz-1568.

PKW (2018). *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 października 2018 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 października 2018 r.*, https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-samorzadowe-w-2018ampnbspr/obwieszczenie-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-25-pazdziernika-2018-r-o-zbiorczych-wynikach-wyborow-do-rad-na-obszarze-kraju-przeprowadzonych-w-dniu-21-pazdziernika-2018-r.

PKW (2024). *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 kwietnia 2024 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 7 kwietnia 2024 r.*, https://samorzad2024.pkw.gov.pl/samorzad2024/statics/PKW_AKTUALNOSCI/uploaded_files/1712713138_obwieszczenie-pkw-rady-final.pdf.

Posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (nr 30) w dniu 18.11.2024, zapis stenograficzny, https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,10675,1.html#h3_1.

Raciborski J. (2018). *Demokracja lokalna a reguły wyborów*, *Studia Socjologiczno-Polityczne* 1(08), s. 11–26, https://ojs.academicon.pl/ssp/article/view/10966/11041.

Swianiewicz P. (2026). *Wybory samorządowe – czy potrzebne są jakieś zmiany? – zagajenie do dyskusji w ramach czwartej debaty samorządowej Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny, wniosek K 7/25, Pozbawienie prawa wybieralności w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w określonej gminie, osoby, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w tej gminie, Wniosek o zbadanie zgodności art. 11 § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408, ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 5 pkt 4 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r., https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/pozbawienie-prawa-wybieralnosci-w-wyborach-wojta-burmistrza-prezydenta-miasta-w-okreslonej-gminie-osoby-ktora-zostala-uprzednio-dwukrotnie-wybrana-na-wojta-burmistrza-prezydenta-miasta-w-tej-gminie.

Urbinati N. (2006). *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: Chicago Univ. Press.

Venice Commission (2019). Opinion No. 908/2017. *Report on Term-Limits, adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2019)*, Strasbourg, 18 March 2019.

Regulacje prawne:

Dyrektywa Rady (1994). Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U.UE.L.1994.368.38).

Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm.

Poselski projekt *ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy* (Druk nr 2705), https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=8C696A80B959101CC1258E19003578F8.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2001 nr 45, poz. 497), https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010450497/U/D20010497Lj.pdf.

Ustawa z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym (Dz.U. nr 23, poz. 220), https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20020230220/U/D20020220Lj.pdf.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 365 z późn. zm.), https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20250000365/U/D20250365Lj.pdf.

Wyrok TK 2005, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. sygn. akt K 18/04, (Dz.U. 2005 nr 86 poz. 744), https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20050860744.