# Wybory samorządowe - czy potrzebne są jakieś zmiany? Opinie przygotowane na IV Debatę Samorządową NIST


# Wybory samorządowe - czy potrzebne są jakieś zmiany? Opinie przygotowane na IV Debatę Samorządową NIST


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 | | |
|---|---|---|---|
| | ?rednia | Minimalna | Maksymalna |
| **Polska** | **16,0** | **15** | **60** |
| W?gry | 5,3 | 2 | 32 |
| Islandia | 7,0 | 5 | 23 |
| S?owacja | 7,1 | 3 | 45 |
| Hiszpania | 8,4 | 3 | 57 |
| Czechy | 9,5 | 5 | 65 |
| Luksemburg | 11,0 | 7 | 27 |
| W?ochy | 11,4 | 10 | 36 |
| Mo?dawia | 11,7 | 9 | 43 |
| Cypr | 12,3 | 8 | 26 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Rumunia | 12,6 | 9 | 31 |
| Chorwacja | 13,3 | 7 | 51 |
| ?otwa | 13,6 | 9 | 60 |
| Francja | 14,3 | 7 | 163 |
| S?owenia | 15,9 | 7 | 45 |
| Macedonia Pó?nocna | 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.

| Kraj | Liczba mieszka?ców (w tysi?cach) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 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 |
| Bo?nia 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 |
| W?gry | 6 | 6-8 | 8-11 | 11-14 | 17 | 28-32 |
| Islandia | 7 | — | — | — | — | 23 |
| Irlandia | — | — | — | — | — | 32-39 |
| W?ochy | 10-12 | 12 | 12-20 | 16-24 | 24-40 | 32-40 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Litwa | — | — | 21 | 25 | 27 | — |
| ?otwa | — | — | 15 | 15-19 | 15-23 | — |
| Macedonia P?n. | 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 |
| S?owacja | 7-9 | 11 | 13-18 | 21-25 | 25-31 | — |
| S?owenia | 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 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.

[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.