

Łukasz Buczkowski*

PRZEKSZTAŁCENIA WIELKOŚCI OKRĘGÓW WYBORCZYCH W WYBORACH DO RAD GMIN NA GRUNCIE KODEKSU WYBORCZEGO

Streszczenie

Rozstrzygnięcie w sprawie wielkości okręgów wyborczych stanowi decyzję o szczególnym znaczeniu politycznym, przyczyniającą się do zwiększenia lub zmniejszenia szans wyborczych poszczególnych uczestników postępowania wyborczego. Wielkość okręgu wyborczego, przekładając się na poziom tzw. progu naturalnego, może w istocie decydować o wykluczeniu określonych komitetów wyborczych z udziału w podziale mandatów, doprowadzając do deformacji woli wyborców. Celem artykułu jest prześledzenie i ocena przekształceń odnoszących przepisów, obowiązujących w wyborach do rad gmin na gruncie Kodeksu wyborczego. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że zgłaszane w tym zakresie propozycje, ukierunkowane na realizację doraźnych celów politycznych wnioskodawców, obejmowały szerokie spektrum rozwiązań, przekonujące o braku wykrystalizowanej koncepcji w odniesieniu do wielkości okręgów wyborczych.

Słowa kluczowe: wybory samorządowe, rady gmin, okręgi wyborcze, Kodeks wyborczy

Wstęp

Wielkość okręgów wyborczych stanowi zagadnienie o zasadniczym znaczeniu z punktu widzenia przyjętego systemu wyborczego¹. Uwidocznione w ustawie wyborczej rozstrzygnięcie w sprawie kształtu jednostek, w których wyłaniania będą przedstawiciele do określonych orga-

* Akademia Łomżyńska, e-mail: lbuczkowski@al.edu.pl, ORCID: 0000-0002-0147-4721.

¹ D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny*, Warszawa 2004, s. 74; W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 24; A. Antoszewski, *Systemy wyborcze [w:] Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2008, s. 269; A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 52.

nów, wykazuje związek z realizacją zasady równości materialnej wyborów², a w istocie ma decydujący wpływ na szanse wyborcze poszczególnych kandydatów lub ugrupowań, w zależności od przyjętego systemu wyborczego *sensu stricto*. Mając na uwadze fakt, że jednym z celów postępowania wyborczego jest odzwierciedlenie woli jego uczestników, zadaniem ustawodawcy powinno być takie ustalenie struktury okręgów wyborczych, która służyłaby jego realizacji, przeciwdziałając deformacjom wyników elekcji³. Celem niniejszego artykułu jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy taki cel rzeczywiście przyświecał twórcom kolejnych koncepcji kształtu okręgów wyborczych do rad gmin na gruncie Kodeksu wyborczego⁴. Prezentacja przedmiotowych przekształceń oraz próba ich oceny zostanie dokonana na podstawie metody formalno-dogmatycznej, przy pomocniczym wykorzystaniu metody teoretyczno-prawnej. Jako hipotezę badawczą przyjęto założenie, że pomimo różnorodności zgłaszanych i przyjmowanych w odniesieniu do wielkości okręgów wyborczych propozycji oraz szerokiego spektrum sił politycznych zaangażowanych w ten proces, widoczny jest brak ustabilizowanej koncepcji w odniesieniu do wielkości okręgów wyborczych do rad gmin.

Prace legislacyjne towarzyszące uchwaleniu Kodeksu wyborczego

Projekt Kodeksu wyborczego, złożony 24 czerwca 2008 r. przez posłów SLD, w części odnoszącej się do struktury okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin przewidywał rozwiązania odmienne od rozwiązań obowiązujących na gruncie ordynacji samorządowej z 1998 r.⁵. Projektodawcy – przy podniesieniu normy demograficznej do 40 tys. miesz-

² A. Sokala, B. Michalak, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 93.

³ Szerzej na temat zjawiska *gerrymanderingu* pisze np. J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003, s. 181 i n.

⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2025, poz. 365).

⁵ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2010, nr 176, poz. 1190). Ustawa wyborcza z 1998 r. w pierwotnym ujęciu przewidywała wyłanianie od 1 do 5 radnych systemem większości względnej w gminach do 20 tys. mieszkańców oraz od 5 do 10 w oparciu o zasadę proporcjonalności w większych jednostkach samorządowych. Po nowelizacji z 11 kwietnia 2001 r. liczbę mandatów w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców ustalono na wartość od 8 do 12 (rozstrzygnięcie to nie zostało zastosowane w praktyce), zaś po kolejnej zmianie, dokonanej 20 czerwca 2002 r., w okręgach utworzonych dla większych gmin wybierano od 5 do 8 radnych. Regulacja ta obowiązywała do uchwalenia Kodeksu wyborczego.

kańców – przewidywali tworzenie okręgów liczących od 5 do 10 mandatów w jednostkach przekraczających tę wartość, z jednoczesnym zachowaniem dotychczasowej struktury (1–5 mandatów) w gminach do 40 tys. mieszkańców⁶.

Propozycje powyższe stały się przedmiotem szczegółowej i trafnej w konkluzjach opinii J. Flisa, który krytycznie odniósł się do pomysłu tworzenia okręgów liczących od 1 do 5 mandatów we wszystkich gminach poniżej 40 tys. mieszkańców, słusznie dowodząc, iż spowodować to może rzeczywiste obowiązywanie dwóch systemów wyborczych: FPTP (zwycięzca bierze wszystko) oraz blokowego (BV), co nie ma uzasadnienia i stanowi zagrożenie dla demokracji lokalnej. W miejsce propozycji projektu ekspert postulował obowiązywanie okręgów wielomandatowych w gminach do 20 tys. mieszkańców ze względu na potrzebę utrzymania tożsamości sołectwa, zaś w jednostkach liczących od 20 do 40 tys. mieszkańców wnioskował o stosowanie okręgów jednomandatowych. Podzielić należy wyrażony przez Autora opinii pogląd, iż możliwość dokonywania wyboru pomiędzy okręgami jedno- i wielomandatowymi w większych jednostkach znacząco zwiększa prawdopodobieństwo manipulacji ukierunkowanych na zabezpieczenie interesów większości rządzącej, ponieważ „w okręgach, w których partia rządząca dominuje zdecydowanie albo przeciwnie – sama jest zdominowana – w jej interesie jest stworzenie kilkumandatowych okręgów wyborczych. W przypadku silnej przewagi mogą one zniwelować lokalnie zróżnicowane poparcie, które w przypadku okręgów jednomandatowych dawałoby szansę na zdobycie mandatu innym partiom”⁷.

W toku pierwszego czytania projektu ustawy problematyka kształtu okręgów wyborczych nie wzbudziła szerszego zainteresowania posłów,

⁶ Zob. J. Flis, *Opinia z dnia 30 czerwca 2009 r. o projekcie Kodeksu wyborczego*, Warszawa 2009, s. 2 i n. W opinii sporządzonej przez M. Chmaja pojawiła się propozycja wylaniania wszystkich radnych gminnych w jednomandatowych okręgach wyborczych. Zob. M. Chmaj, *Opinia prawna z dnia 14 czerwca 2009 r. w sprawie ogólnej oceny poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 1568)*, s. 7. Zbliżoną, lecz sięgającą dalej koncepcję przedstawił P. Samecki, postulując wybór wszystkich rad gmin systemem większości bezwzględnej, w oparciu o jednomandatowe okręgi wyborcze. Zob. P. Samecki, *Ordynacja wyborcza w wyborach samorządowych* [w:] *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, red. M. Magoska, Kraków 2008, s. 16.

⁷ J. Flis, *op.cit.*, s. 8. W toku posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej ekspert dowodził, że już w miastach liczących powyżej 30 tys. mieszkańców pojawia się gra wielkością okręgów wyborczych, polegająca na tworzeniu w częściach miasta, w których ugrupowanie należące do większości rządzącej w radzie ma przewagę, okręgów jednomandatowych, zaś w częściach, w których zazwyczaj przegrywa – wielomandatowych. Manipulacje tego rodzaju pozwalają zachować większość w organie stanowiącym. Zob. *Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej nr 421/VI kadencji, 2 października 2010 r.*, Warszawa 2010, s. 2.

jakkolwiek zauważyć należy, że już na tym etapie prac parlamentarnych pojawiły się głosy o potrzebie modyfikacji przedłożonych propozycji: postulowano zarówno dokonywanie wyboru wszystkich radnych w gminach w jednomandatowych okręgach wyborczych, jak również objęcie zasadą proporcjonalności jedynie wyborów w miastach na prawach powiatu⁸. Podczas prac Komisji Nadzwyczajnej z aprobatą odniesiono się do stanowiska wyrażonego w przywołanej powyżej opinii eksperckiej, nie decydując się jednak na jej przegłosowanie. Komisja zdecydowała, że należy wstrzymać się z podjęciem decyzji, dając posłom czas na refleksję, który z wariantów wielkości okręgów wyborczych uznają za optymalny: 1) pozostawienie okręgów wielomandatowych we wszystkich gminach poniżej 40 tys. mieszkańców, 2) dokonanie podziału na gminy liczące do 20 tys. oraz między 20 a 40 tys. mieszkańców, 3) wyłanianie wszystkich radnych w gminach do 40 tys. mieszkańców w jednomandatowych okręgach wyborczych. W toku posiedzenia KN w dniu 15 listopada 2009 r. przyjęto poprawkę opowiadającą się za wariantem trzecim.

Dyskutowane rozstrzygnięcie uzyskało podczas drugiego czytania aprobatę klubów PO, SLD oraz PSL – argumentowano, że przyczyni się ono do upodmiotowienia wyborów oraz zwiększenia szans małych komitetów, a także osób, które nie znalazły miejsca na listach partyjnych, a wyróżniają się znajomością problematyki samorządowej⁹. Nie zostały na tym etapie zgłoszone poprawki odnoszące się do kształtu okręgów wyborczych, stąd też w dodatkowym sprawozdaniu Komisji instytucja ta nie była poruszana. Warto natomiast zasygnalizować, że podczas prac KN po drugim czytaniu uwzględniono propozycję M. Chmaja, aby w projekcie wprowadzić postanowienie, iż okręg wyborczy stanowi jednostka pomocnicza gminy. Uprzednie sformułowanie – odnoszące się do sołectwa – sugerowało, że w skład tych jednostek nie mogą wchodzić np. osady, sioła, przysiółki, wsie czy kolonie¹⁰. W ustawie uchwalonej 10 grudnia 2010 r. przyjęto omówione powyżej ustalenia, doprecyzowując, że podział jednostki pomocniczej gminy na dwa lub więcej okręgów wyborczych zachodzić może jedynie dla zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa oraz gdyby w gminie liczącej do 40 tys. mieszkań-

⁸ *Sprawozdanie stenograficzne z 38 posiedzenia Sejmu RP VI kadencji, 19 marca 2009 r.*, Warszawa 2009, s. 211–216.

⁹ *Sprawozdanie stenograficzne z 79 posiedzenia Sejmu RP VI kadencji, 1 grudnia 2010 r.*, Warszawa 2010, s. 29–35.

¹⁰ O wpływie tej zmiany na respektowanie jednolitej normy przedstawicielstwa oraz zachowanie spójności terytorialnej, geograficznej, kulturowej i międzyludzkiej w obrębie tworzonych okręgów zob. B. Dauter, J. Zbieranek, *Art. 417 [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki [i in.], LEX, <https://sip.lex.pl> (22.06.2025).

ców liczba wybieranych radnych była większa niż 1, zaś w gminach ludniejszych większa niż 10.

W toku rozpatrywania ustawy przez Senat zgłoszono – postulowaną już podczas pierwszego czytania – poprawkę zakładającą wprowadzenie systemu jednomandatowych okręgów wyborczych we wszystkich gminach, z wyłączeniem miast na prawach powiatu. Rozwiązanie takie przyczyniłoby się w opinii izby drugiej do wprowadzenia jednolitego, klarownego systemu wyborczego na podstawowym szczeblu samorządu oraz wychodziło naprzeciw oczekiwaniu, aby wybory – w szczególności na podstawowym szczeblu samorządu terytorialnego – ukierunkowane były na wybór konkretnych, godnych zaufania osób, nie zaś wyłącznie na listy partyjne¹¹. Poprawka ta uzyskała poparcie w izbie i została przedstawiona Sejmowi do rozpatrzenia. W uzasadnieniu wskazywano, że propozycja senacka „ma na celu ograniczenie liczby gmin, w których wybory odbywają się wedle formuły proporcjonalnej – do gmin największych, miast na prawach powiatu. Dlatego też uzasadnionym wydaje się, by system wyborczy w tych miastach był nadal podobny do tego, który jest stosowany w powiatach. Natomiast w średnich miastach (tak jak w gminach do 40 tys. mieszkańców) proponuje się wprowadzenie formuły większościowej (większość zwykła), z zastosowaniem jednomandatowych okręgów wyborczych. W praktyce więc, po uwzględnieniu poprawek, wybory większościowe odbywałyby się prawie we wszystkich gminach (2424), z wyjątkiem 65 gmin-miast na prawach powiatu, w których wybory miałyby charakter proporcjonalny. Podczas prac Komisji Nadzwyczajnej nad treścią omawianej poprawki nie została przeprowadzona debata, lecz od razu przystąpiono do jej przegłosowania: za przyjęciem zmiany oddano 7 głosów, przy 4 przeciwnych, tym samym rekomendując jej akceptację Sejmowi”¹². Izba pierwsza proponowaną zmianę – mimo sprzeciwu klubów PiS, SLD i PSL¹³ – przyjęła¹⁴.

¹¹ *Sprawozdanie stenograficzne z 67 posiedzenia Senatu RP VII kadencji, 15–17 grudnia 2010 r.*, Warszawa 2010, s. 108.

¹² *Druk sejmowy nr 3742/VI kadencja*, Warszawa 2011, s. 15.

¹³ Wśród uwag krytycznych dominowały te odnoszące się do trudności w tworzeniu okręgów wyborczych w dużych miastach, ich przypadkowy charakter oraz wysokie prawdopodobieństwo dezintegracji politycznej rady. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 82 posiedzenia Sejmu RP VI kadencji, 4 i 5 stycznia 2011 r.*, Warszawa 2011, s. 100–102.

¹⁴ Pozytywną rekomendację poprawka uzyskała w Komisji Nadzwyczajnej (stosunek głosów 7 – 4), *Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej nr 4533/VI kadencji*, Warszawa 2011, s. 18. W głosowaniu na posiedzeniu Sejmu 211 posłów było za odrzuceniem poprawki, zaś 226 opowiedziało się przeciwko temu wnioskowi. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 82 posiedzenia Sejmu...*, s. 155.

Tym samym w uchwalonym 5 stycznia 2011 r. Kodeksie wyborczym znalazło się postanowienie, zgodnie z którym w każdym okręgu wyborczym wybierano jednego radnego¹⁵, zaś dla wyboru rady w mieście na prawach powiatu tworzone okręgi wyborcze liczące od 5 do 10 mandatów. Wskazać należy, że opowiedzenie się przez posłów Platformy Obywatelskiej za koncepcją utworzenia jednomandatowych okręgów mandatowych (JOW) w wyborach do (prawie wszystkich) rad gmin nie stanowiło szczególnego zaskoczenia. Idea okręgów jednomandatowych była jednym z elementów reform ustrojowych partii, zaś członkowie klubu parlamentarnego PO wielokrotnie postulowali wprowadzenie JOW-ów nie tylko na szczeblu gmin, ale również powiatów i województw, czego wyraz stanowiły przedkładane inicjatywy ustawodawcze¹⁶.

Zauważyć trzeba, że w stosunku do powyższej regulacji zgłoszone zostały uwagi krytyczne przez część przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego. Argumentowano, że w dużych miastach, nierzadko liczących powyżej 50 tys. mieszkańców, niemających statusu miasta na prawach powiatu, wybory nie mają charakteru personalnego, lecz partyjny, i osobiste przymioty kandydata nie odgrywają takiej roli, jak jego afiliacja polityczna. Dlatego też trudno przypuszczać, aby wyłanianie radnych w jednomandatowych okręgach wyborczych miało doprowadzić do odpolitycznienia składu rady. Przeciwnie, rozwiązanie takie spowoduje, że wyłoniony organ będzie mniej reprezentatywny z punktu widzenia politycznych poglądów mieszkańców¹⁷. Z wyników badań empirycznych przeprowadzonych na podstawie danych z wybo-

¹⁵ T. Strzałkowski [w:] *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, red. B. Dolnicki, LEX, <https://sip.lex.pl> (24.06.2025).

¹⁶ Zob. np. *Druk sejmowy nr 817/V kadencja*, Warszawa 2006, s. 2 i n., w którym projektodawcy postulowali wprowadzenie systemu większościowego, opartego na jednomandatowych okręgach wyborczych, nie tylko w odniesieniu do rad gmin, lecz również pozostałych organów stanowiących samorządu terytorialnego. Projekt ten został jednak odrzucony w pierwszym czytaniu.

¹⁷ A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy”, 2011, nr 4, s. 12 i n.; K. Skotnicki, *Wybory organów samorządu województwa. Zagadnienia wybrane* [w:] *Regiony w prawie i praktyce. Polska – Ukraina*, red. K. Skotnicki, K. Właźlak, Łódź 2015, s. 61–62; A. Cebula, *Materiałna (nie)równość wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu*, „Państwo i Prawo”, 2015, nr 2, s. 58 i n. Podobne stanowisko wynikało z analizy przeprowadzonej przez E. Hadrowicz, z której wynikało, że okręgi jednomandatowe nie będą sprzyjały reprezentatywności wybieranych rad, szczególnie poprzez sposób dokonywania podziału gmin na okręgi, któremu towarzyszą kontrowersje i zarzuty o próbę odgórnego przesądzenia o wyniku wyborów. Zob. E. Hadrowicz, *Za i przeciw jednomandatowym okręgom wyborczym*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl> (22.06.2025).

rów samorządowych z 2014 r. wyłoniły się wnioski, które stanowiły zaskoczenie nie tylko dla zwolenników idei JOW-ów, lecz również ich przeciwników – ostatecznie opowiedzieli się oni za rozwiązaniami przewidzianymi przez Kodeks wyborczy. Wśród najistotniejszych ustaleń wymienić należy: 1) zwiększenie odsetka mandatów obsadzanych bez wyborów (tzw. wybory ciche), 2) zróżnicowanie norm reprezentacji w poszczególnych gminach, 3) konieczność sztucznego rozdrobnienia terytoriów gmin, 4) znaczący wzrost wskaźnika dysproporcjonalności i odsetka głosów „straconych” w średniej wielkości miastach, 5) wzmocnienie komitetów wyborczych wybranych burmistrzów, przekładające się na umocnienie „lokalnego prezydencjalizmu”, 6) zmniejszenie udziału kandydatów reprezentujących partie polityczne, 7) brak zauważalnego wpływów JOW-ów na wzrost frekwencji wyborczej¹⁸. Powyższe ustalenia prowadziły do konkluzji, iż w gminach o niskim stopniu rozdrobnienia terytorialnego wybory powinny być przeprowadzane w jednym okręgu wyborczym – bądź przy wykorzystaniu systemu większościowego z głosem ograniczonym (*limited vote*) lub na podstawie zasady proporcjonalności¹⁹.

Nowelizacja Kodeksu wyborczego z 18 stycznia 2018 r.

Uwagi krytyczne zgłaszane pod adresem dyskutowanych rozwiązań Kodeksu wyborczego stały się jednym z powodów wniesienia 10 listopada 2017 r. przez grupę posłów PiS projektu nowelizacji ustawy wyborczej, zakładającej wybór wszystkich rad gmin systemem proporcjonalnym, w okręgach wyborczych liczących od 3 do 7 mandatów²⁰. Wnioskodawcy stali na stanowisku, że system JOW-ów uwzględniał preferencje jedynie odsetka mieszkańców gminy, wprowadzenie zasady proporcjonalności natomiast uczyni rady organami reprezentatywnymi dla całej społeczności lokalnej, zaś w najmniejszych gminach zniknie problem okręgów wyborczych liczących kilkadziesiąt mieszkańców²¹.

¹⁸ A. Gendźwiłł, *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 r.* [w:] *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe*, red. J. Załuska, Warszawa 2015, s. 79 i n.; A. Gendźwiłł, T. Zóltak, *Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2016, nr 3(65), s. 113.

¹⁹ A. Gendźwiłł, *op.cit.*, s. 79 i n. Zob. również E. Wojciechowski [w:] *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. J. Podgórska-Rykała, C. Trutkowski, LEX, <https://sip.lex.pl> (23.06.2025).

²⁰ *Druk sejmowy nr 2001/VIII kadencja*, Warszawa 2017.

²¹ *Uzasadnienie do Druku sejmowego nr 2001/ VIII kadencja*, Warszawa 2017, s. 19.

Kolejną istotną zmianą była propozycja przekształcenia procedury tworzenia okręgów wyborczych: projektodawcy opowiadali się za pozbawieniem uprawnień kreacyjnych organów samorządowych na rzecz ustanowienia powiatowych i wojewódzkich komisarzy wyborczych. Argumentowano, że zarówno rada gminy, jak i organ wykonawczy są zainteresowane wynikiem wyborów i z tego względu, na etapie tworzenia okręgów wyborczych, mogą zachodzić nieprawidłowości i manipulacje²².

Nie może dziwić, że przedłożony projekt spotkał się z negatywnym przyjęciem wśród ugrupowań opozycyjnych. Wnioskodawcom zarzucono chęć osiągnięcia doraźnego celu politycznego kosztem znaczącego zmniejszenia szans kandydatów niezależnych i lokalnych komitetów wyborczych. Sugerowano, że wielkość okręgów została ustalona w taki sposób, który najpełniej realizowałby potrzeby polityczne projektodawców, uniemożliwiając w zasadzie uzyskanie mandatów przez małe komitety w najmniej licznych okręgach²³. Podobnie krytyczny odbiór wywołał projekt w korporacjach samorządowych: zarówno Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, jak i Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej stanęły na stanowisku, iż likwidacja jednomandatowych okręgów wyborczych nie jest rozwiązaniem korzystnym, gdyż ograniczy szanse wyborcze lokalnych, głównie obywatelskich komitetów wyborczych, prowadząc do upartyjnięcia życia publicznego na podstawowym szczeblu samorządu²⁴.

Głosy sprzeciwu nie wpłynęły jednak na rozstrzygnięcie Komisji Nadzwyczajnej, która zdecydowała o utrzymaniu przewidzianych w projekcie postanowień. Tym większym zaskoczeniem stało się zgłoszenie przez wnioskodawców na początku drugiego czytania – motywowanej utrwaloną tradycją głosowania większościowego w małych gminach – poprawki przewidującej powrót do rozwiązania obowiązującego na gruncie ordynacji z 1998 r., w wersji po nowelizacji z 2002 r., to jest dokonywa-

²² *Ibidem*, s. 13.

²³ Wskazywano, że w okręgu 3-mandatowym próg naturalny wzrasta do 20%, zaś takiego poziomu nie ma szans osiągnąć żaden z niezależnych od partii politycznych komitetów wyborczych, co doprowadzi do upartyjnięcia samorządu. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 52 posiedzenia Sejmu RP VIII kadencji, 23 listopada 2017 r.*, Warszawa 2017, s. 270–277.

²⁴ Zob. *Stanowisko Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego, Śląskiego i Mazowieckiego dotyczące planowanych zmian w Kodeksie wyborczym*, Warszawa 2018; *Stanowisko Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018. Wskazywano również, że ustalenie dolnej granicy mandatów na 3 wywrze ten skutek, że małe komitety wyborców będą mogły liczyć na pojedyncze mandaty jedynie w okręgach 6–7-mandatowych.

nia wyboru rad w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców w jednomandatowych okręgach wyborczych, zaś w jednostkach większych – systemem proporcjonalnym, w okręgach liczących od 5 do 8 mandatów²⁵. Podczas prac w KN klub PiS wycofał się również z propozycji powołania powiatowych i wojewódzkich komisarzy wyborczych jako organów dokonujących podziału gmin na okręgi wyborcze i decydujących o liczbie mandatów. W miejsce tego rozwiązania wprowadzono instytucję 100 komisarzy wyborczych, powoływanych na 5 lat przez PKW²⁶. W stosunku do przywołanych zmian nie zgłosił uwag Senat, co spowodowało ich przyjęcie w ostatecznym kształcie ustawy nowelizacyjnej²⁷. Wskazany stan prawny jest aktualny w czerwcu 2025 r.

Zakończenie

Przeprowadzona powyżej analiza przekształceń koncepcji odnoszących się do wielkości okręgów wyborczych do rad gmin pod rządami Kodeksu wyborczego pozwala na sformułowanie kilku uwag. Po pierwsze, przebieg postępowania ustawodawczego towarzyszącego uchwaleniu i zmianom przepisów Kodeksu wyborczego regulujących tryb wyłaniania organów stanowiących gmin dostarcza dowodów na szerokie ujęcie problematyki wielkości okręgów wyborczych. Poczynając od regulacji zastanej przez Autorów projektu Kodeksu, przewidującej wybór radnych w gminach do 20 tys. mieszkańców w oparciu o system większościowy i okręgi liczące od 1 do 5 mandatów oraz wyłanianie systemem proporcjonalnym od 5 do 8 radnych w gminach większych, można zaobserwować rozliczne koncepcje unormowania diskutowanego zagadnienia. Występowały zarówno postulaty podniesienia normy demograficznej do 40 tys. mieszkańców oraz zwiększenia wielkości okrę-

²⁵ *Sprawozdanie stenograficzne z 54 posiedzenia Sejmu RP VIII kadencji, 13 grudnia 2017 r.*, Warszawa 2017, s. 91. Zmniejszenie maksymalnej liczby mandatów do 8 stanowi preferencję dla komitetów o najwyższym stopniu poparcia mieści się jednak w ramach przyjętych dla proporcjonalności. Por. K. Składowski, Art. 418 [w:] A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, LEX, <http://sip.lex.pl> (22/06.2025). Uwagi na temat koniunkturalnego charakteru tej zmiany, mającego na celu wzmocnienie kadr samorządowych PiS, formułowali posłowie PO podczas prac w Komisji Nadzwyczajnej. Zob. *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 8) z dnia 13 grudnia 2017 r.*, Warszawa 2017, s. 33.

²⁶ *Ibidem*, s. 25–31.

²⁷ Ustawa z dnia 18 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).

gów w dużych gminach do maksymalnie 10 mandatów, jak i propozycje wprowadzenia systemu większościowego i jednomandatowych okręgów wyborczych dla wyboru wszystkich radnych gminnych, kwalifikowany wariant tego rozwiązania, przewidujący zastosowania większości bezwzględnej, system proporcjonalny jedynie w miastach na prawach powiatu, ujęcie zakładające jednolite obowiązywanie systemu proporcjonalnego w wyborach rad gmin, skorelowanego z okręgami liczącymi od 3 do 7 mandatów, aż po powrót do wersji przewidzianej przez poprzednią ordynację w odniesieniu do gmin powyżej 20 tys. mieszkańców (zasada proporcjonalności i okręgi 5–8-mandatowe), przy jednoczesnym wprowadzeniu jednomandatowych okręgów wyborczych w małych jednostkach samorządowych. Po drugie, występowanie w toku prac parlamentarnych skrajnie odmiennych propozycji w odniesieniu do ukształtowania rozmiarów okręgów wyborczych do rad gmin dowodzi – pomimo upływu blisko 15 lat od uchwalenia ustawy wyborczej – braku usystematyzowanej, spójnej koncepcji unormowania jednego z najistotniejszych elementów systemu wyborczego, wpływającego na odzwierciedlenie woli wyborców. Nie może to jednak dziwić, ponieważ przegląd procesu legislacyjnego, towarzyszącego zmianom diskutowanych przepisów, przekonuje przede wszystkim o chęci realizacji bieżących potrzeb politycznych przez autorów poszczególnych projektów, przez takie ukształtowanie systemu wyborczego *sensu stricto* oraz wielkości okręgów wyborczych, aby zapewnić sobie możliwie najwyższy wynik podczas najbliższej elekcji. Uwzględniając realia życia politycznego i unikając formułowania postulatów o charakterze utopijnym, należy jednak wyrazić satysfakcję, że praktyka dotychczas przeprowadzonych postępowań wyborczych dowodzi, iż modyfikacje instytucji systemu wyborczego, mające na celu osiągnięcie partykularnych celów politycznych, nie zawsze przynoszą oczekiwane korzyści wnioskodawcom.

Bibliografia

- Antoszewski A., *Systemy wyborcze* [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2008.
- Cebula A., *Materiałna (nie)równość wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu*, „Państwo i Prawo”, 2015, nr 2.
- Chmaj M., *Opinia prawna z dnia 14 czerwca 2009 r. w sprawie ogólnej oceny poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy* (druk nr 1568), Warszawa 2009.
- Dauter B., Zbieranek J., Art. 417 [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki [i in.], LEX, <https://sip.lex.pl> (22.06.2025).
- Flis J., *Opinia z dnia 30 czerwca 2009 r. o projekcie Kodeksu wyborczego*, Warszawa 2009.

- Gendźwiłł A., *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 r.* [w:] *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe*, red. J. Załuska, Warszawa 2015.
- Gendźwiłł A., Zółtak T., *Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych*, „*Studia Regionalne i Lokalne*”, 2016, nr 3(65).
- Hadrowicz E., *Za i przeciw jednomandatowym okręgom wyborczym*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl> (22.06.2025).
- Haman J., *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny*, Warszawa 2004.
- Rakowska A., Skotnicki K., *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, „*Przegląd Sejmowy*”, 2011, nr 4.
- Sarnecki P., *Ordynacja wyborcza w wyborach samorządowych* [w:] *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, red. M. Magoska, Kraków 2008.
- Składowski K., Art. 418 [w:] A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, LEX, <http://sip.lex.pl> (22/06.2025).
- Skotnicki K., *Wybory organów samorządu województwa. Zagadnienia wybrane* [w:] *Regiony w prawie i praktyce. Polska – Ukraina*, red. K. Skotnicki, K. Właziłak, Łódź 2015.
- Skrzydło W., Chmaj M., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002.
- Sokala A., Michalak B., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Sokół W., *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007.
- Strzałkowski T. [w:] *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, red. B. Dolnicki, LEX, <https://sip.lex.pl> (24.06.2025).
- Wojciechowski E. [w:] *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. J. Podgórska-Rykała, red. C. Trutkowski, LEX, <https://sip.lex.pl> (23.06.2025).
- Żukowski A., *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999.

Changes in the size of electoral districts in municipal council elections under the Electoral Code

Abstract

The decision on the size of electoral districts is a decision of particular political significance, contributing to increasing or decreasing the electoral chances of individual participants in the electoral procedure. The size of the electoral district, translating into the level of the so-called natural threshold, may in fact decide on the exclusion of certain election committees from participation in the division of mandates, leading to the deformation of the will of the voters. The aim of the article is to trace and assess the transformations of the relevant provisions applicable to elections to municipal councils under the Electoral Code. The analysis conducted leads to the conclusion that the proposals submitted in this regard, aimed at achieving the applicants' immediate political goals, covered a wide range of solutions, convincing about the lack of a crystallized concept in relation to the size of electoral districts.

Keywords: local government elections, municipal councils, constituencies, Electoral Code