

Łukasz Buczkowski

Akademia Łomżyńska

ORCID: 0000-0002-0147-4721

UWAGI W SPRAWIE ZMIAN WIELKOŚCI OKRĘGÓW WYBORCZYCH W WYBORACH DO RAD GMIN W LATACH 1990–2011

Wprowadzenie

Proces dokonywania podziału na okręgi wyborcze¹ stanowi doniosły politycznie element kształtowania systemu wyborczego², za pomocą którego ustawodawca może pośrednio wpływać na wynik wyborów³. Kodeks wyborczy⁴ przewiduje wyłanianie radnych do rad gmin w oparciu o dwa systemy wyborcze: w gminach do 20 tys. mieszkańców obowiązuje zasada większości względnej skorelowana z jednomandatowymi okręgami wyborczymi, zaś w jednostkach większych – system proporcjonalny, oparty na systemie okręgów liczących od 5 do 8 mandatów⁵. Aktualnie obowiązujące rozwiązania stanowią efekt nowelizacji w przepisach ustawy

¹ Okręgiem wyborczym jest całość lub określona część terytorium państwa albo jednostki podziału terytorialnego, w której wyborcy w drodze głosowania dokonują wyboru przedstawicieli na określone stanowiska lub do pełnienia określonej funkcji. Zob. A. Sokala, B. Michalak, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 93.

² Zob. np. W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 24; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 73.

³ Zob. np. J. Haman, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 9; G.S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Geneva 1994; S. Gebethner, *System wyborczy: Deformacja czy reprezentacja* [w:] *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, red. S. Gebethner, Warszawa 1995, s. 12; A. Żukowski, *Istota formuły demokratycznych wyborów – kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 1, s. 65; L. Bielecki, art. 418 [w:] M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Wybory samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 153.

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

⁵ W sprawie systemu wyborczego *sensu stricto* w wyborach samorządowych zob. szerzej: A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 13.

wyborczej, dokonanej w 2018 r.⁶ Zauważyć należy, że zarówno prace ustawodawcze towarzyszące uchwaleniu Kodeksu⁷, jak i związane z przyjęciem wskazanej zmiany obfitowały w liczne propozycje unormowania problematyki rozmiarów okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin, ukierunkowane jednak głównie na osiągnięcie doraźnych celów politycznych przez ugrupowania wnoszące konkretne projekty.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie prezentacji i oceny koncepcji dotyczących wielkości gminnych okręgów wyborczych, pojawiających się w pracach parlamentarnych nad ordynacjami wyborczymi z 1990, 1994 (zawetowanej przez Prezydenta RP) i 1998 r. oraz w toku dokonywania zmian w odnośnych regulacjach. Główne wnioski nasuwające się z przeprowadzonych badań ograniczają się do stwierdzenia, że – podobnie jak w późniejszych pracach nad Kodeksem wyborczym – dominującym kryterium prawotwórczym była realizacja interesów politycznych autorów poszczególnych propozycji, spektrum zgłaszanych postulatów było bardzo szerokie, zaś jedną z nielicznych cech wspólnych dla przewidywanych rozstrzygnięć była chęć utrzymania jednolitości jednostki pomocniczej gminy jako okręgu wyborczego. Rozważania zostały przeprowadzone w oparciu o metodę formalno-dogmatyczną z pomocniczym wykorzystaniem metody teoretycznoprawnej.

Ordynacja wyborcza do rad gmin z 8 marca 1990 r.

Uwagi na temat przekształceń wielkości okręgów wyborczych tworzonych dla potrzeb wyborów do rad gmin rozpocząć należy od senackiego projektu ordynacji wyborczej do organów gminy zgłoszonego do łaski marszałkowskiej 20 stycznia 1990 r.⁸ Co istotne, projekt ten nie określał wprost struktury okręgów, przewidując w treści art. 7 ust. 2, że liczbę okręgów wyborczych oraz wyłanianych w nich przedstawicieli ustalać będzie właściwa wojewódzka komisja wyborcza. Powyższe rozwiązanie spowodowało uwagi krytyczne części członków izby wyrażających obawy o możliwość ukształtowania zbyt dużych jednostek wyborczych, mogących implikować chaos oraz przypadkowość dokonywanych wyborów⁹, co – biorąc pod uwagę okres dokonującej się transformacji ustrojowej oraz niski poziom świadomości polityczno-prawnej w społeczeństwie – nie było pozbawione słuszności.

⁶ 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 ze zm.).

⁷ Szeroko na ten temat pisze: K. Skotnicki, *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 11 i n.

⁸ X kadencja, druk nr 194.

⁹ Zob. Spr. sten. z 19 pos. Sejmu RP w dniach 25 i 26 1990 r. (X kad.), ł. 54–55 i 95.

W sprawozdaniu Komisji Nadzwyczajnej do spraw projektów ustaw dotyczących samorządu terytorialnego z 3 marca 1990 r. przedstawiono już inne spojrzenie na omawianą problematykę: w gminach liczących do 40 tys. mieszkańców tworzone miały być jednomandatowe okręgi wyborcze¹⁰, skorelowane z systemem większości względnej¹¹, zaś w jednostkach większych obowiązywać miał proporcjonalny system wyborczy, oparty na zmodyfikowanej metodzie A. Sainte-Laguë'a, z okręgami liczącymi od 5 do 10 mandatów¹². Zmianie uległ również organ decydujący o granicach okręgów oraz liczebności okręgów wielomandatowych – uprawnienie to przyznano wojewódzkim komisarzom wyborczym działającym na wniosek właściwych zarządów gmin¹³. Przy podziale na okręgi wyborcze uwzględniano normę przedstawicielstwa wynikającą z podzielenia liczby mieszkańców gminy lub miasta przez liczbę radnych ustaloną dla danej jednostki terytorialnej. Odstępstwa od normy na poziomie od $\pm 20\%$ dopuszczalne były jedynie w przypadkach uzasadnionych względami przestrzennymi, ekonomicznymi oraz społecznymi, wpływającymi na więzi i interesy lokalnej wspólnoty, jak również w procesie tworzenia okręgów wyborczych na terenach wiejskich (art. 11 ust. 2 i 3 projektu)¹⁴.

Za szczególnie istotną z punktu widzenia pierwszych wyborów do rad gmin, a także w świetle problemów zaistniałych przed kolejnym postępowaniem wyborczym, uznać należy wniesioną przez Komisję Nadzwyczajną autopoprawkę polegającą na wprowadzeniu do treści projektu art. 116a (w ostatecznej wersji ustawy art. 117). Z przywołanego przepisu wynikała możliwość ustalenia przez komisarza wyborczego w pierwszych wyborach do rad odmiennej niż przewidziana w ustawie o samorządzie terytorialnym liczby mandatów przypadających danej gminie, o ile zachodziłaby uzasadniona szczególnymi warunkami konieczność zwiększenia lub zmniejszenia liczby wyłanianych radnych. Rozwiązanie to stanowiło konsekwencję braku zakazu dokonywania podziału sołectw na dwa lub więcej okręgów

¹⁰ W toku prac parlamentarnych wprowadzenie okręgów jednomandatowych spotkało się z głosami krytyki przewidującymi wyborczą walkę o uzyskanie reprezentacji w radzie przez poszczególne wsie, w miejsce troski o interes całej gminy. *Ibidem*, ł. 53.

¹¹ Zob. szerzej: J. Mordwiłko, *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej 1990–2000*, Warszawa 2000, s. 134 i n.

¹² Należy zauważyć, że wpływ na takie ukształtowanie wielkości okręgów miała przyjęta metoda rozdziału mandatów funkcjonująca skutecznie – jak wynikało z doświadczeń przeprowadzonych pod jej rządami postępowań wyborczych – w okręgach liczących minimalnie od 5 do 7 miejsc mandatowych.

¹³ Brak możliwości wniesienia środka odwoławczego od decyzji komisarza wyborczego ocenić należy negatywnie, zwłaszcza w połączeniu z podejmowaniem rozstrzygnięć na wniosek organów wykonawczych gmin rodzącym obawy o dokonywanie faktycznego podziału na okręgi wyborcze przez zarządy i jedynie formalną akceptację komisarza. Zob. Spr. sten. z 21 pos. Senatu RP w dniu 16 marca 1990 r., ł. 34 i n.

¹⁴ Stosownie do art. 11 ust. 3 w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym powinno być sołectwo lub kilka sołectw, zaś podział sołectwa na dwa lub więcej okręgów wyborczych dopuszczalny był jedynie w przypadku, gdy było to konieczne dla zachowania normy przedstawicielstwa.

wyborczych, o ile działanie takie uzasadnione było potrzebą zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa. W toku prac komisyjnych brano pod uwagę możliwość wystąpienia takich sytuacji w przypadku okręgów jednomandatowych, stąd też przyjęto dopuszczalność odmiennego niż w ustawie o samorządzie terytorialnym ukształtowania liczby radnych wybieranych w konkretnej gminie. W jednostkach liczących do 4 tys. mieszkańców przyjęto rozbieżności w zakresie od -3 do +1 radnego, w gminach do 7 tys. mieszkańców od -2 do +2, zaś w gminach do 10, 15, 20 i 40 tys. mieszkańców od -2 do +4 radnych.

Jakkolwiek w toku postępowania legislacyjnego nad projektem w drugiej izbie nie zdecydowano się na wniesienie poprawek, warte podkreślenia są uwagi zgłoszone w Senacie pod adresem koncepcji jednomandatowych okręgów wyborczych. Mając na uwadze zasady ich tworzenia, wyrażano obawy, że w sytuacji, w której liczba sołectw nie będzie odpowiadać liczbie wybieranych radnych, dochodzić będzie do konfliktów na terenie gminy, dodatkowo zaś ewentualne tworzenie okręgów wyborczych obejmujących części sołectw może stanowić pole do nadużyć, z góry zwiększając lub zmniejszając szanse wyborcze poszczególnych kandydatów¹⁵. Ostatecznie ordynacja wyborcza do rad gmin uchwalona została przez Sejm 8 marca 1990 r., stanowiąc podstawę przeprowadzenia wyborów samorządowych zarządzonych na 27 maja 1990 r.¹⁶

Zawetowana ordynacja wyborcza do rad gmin z 1994 r.

Dla przejrzystości i zupełności wywodów celowe jest przybliżenie propozycji ukształtowania okręgów wyborczych, zawartych w zawetowanej przez Prezydenta RP ordynacji wyborczej do rad gmin z 1994 r. Złożony 21 stycznia 1994 r. projekt autorstwa posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej¹⁷ przewidywał rezygnację z mieszanego systemu wyborczego, zakładając wyłanianie radnych wyłącznie w oparciu o zasadę proporcjonalności w okręgach wyborczych liczących od 5 do 10 mandatów¹⁸. Z postanowień ustawy wyborczej z 1990 r. utrzymano

¹⁵ Zob. Spr. sten. z 21 pos. Senatu..., ł. 34 i n. Przywołać tu też należy stanowisko P. Tulej, zgodnie z którym na komisarzach wyborczych winien spoczywać ustawowy obowiązek przedstawiania mieszkańcom gmin projektów podziału na okręgi wyborcze, przy możliwości wyrażania opinii przez wszystkich zainteresowanych. Zob. P. Tuleja, *Ordynacja wyborcza do rad gmin w praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 15.

¹⁶ A. Ptak, *Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat obowiązywania procesów demokratycznych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 144.

¹⁷ II kadencja, druk nr 241.

¹⁸ W pierwotnym kształcie projekt przewidywał, że w gminach liczących do 10 tys. mieszkańców obszar jednostki samorządowej miał stanowić jeden okręg wyborczy. Rozwiązanie takie preferuje kandydatów pochodzących z większych ośrodków położonych na terenie gminy, istotnie zmniejszając szanse wyborcze kandydatów z terenów peryferyjnych.

dopuszczalne 20-procentowe odstępstwo od normy przedstawicielstwa oraz założenie, że na obszarach wiejskich okręg wyborczy stanowić miało sołectwo lub kilka sołectw.

Podczas uzasadniania założeń projektu wnioskodawcy eksponowali zalety wprowadzenia jednolitego, proporcjonalnego systemu wyborczego, stanowiącego – ich zdaniem – remedium na niedoskonałości jednomandatowych wyborczych. Podkreślano problemy występujące podczas podziału małych gmin na okręgi jednomandatowe w postaci niedostosowania ich granic do naturalnie występujących więzi lokalnych, opory i protesty mieszkańców oraz potrzebę przeprowadzania rodzących koszty oraz wymagających wysiłku organizacyjnego wyborów uzupełniających, często charakteryzujących się skrajnie niskim poziomem partycypacji społecznej¹⁹. Dodatkowo wyrażany był pogląd, iż – wbrew założeniom – jednomandatowe okręgi wyborcze nie przyczyniły się pod rządami ordynacji gminnej z 1990 r. do wzrostu zainteresowania mieszkańców udziałem w wyborach ani do zacieśnienia relacji na linii wyborcy–przedstawiciele, powodując natomiast typowe dla systemu większościowego deformacje wyników wyborów²⁰.

Prezentowane przez autorów projektu argumenty zostały podzielone jedynie przez – co może dziwić – klub parlamentarny Konfederacji Polski Niepodległej, wnioskujący wyłącznie o modyfikację liczby miejsc mandatowych w okręgach tworzonych na terenie miast z projektowanych od 5 do 10 na od 10 do 15²¹. Stanowiska zaprezentowane przez pozostałe kluby określić można jako umiarkowanie lub w pełni krytyczne, co jest w pełni zrozumiałe, mając na uwadze fakt, iż podział na okręgi wyborcze stanowi jedną z najbardziej spornych kwestii w procesie tworzenia i oceny systemu wyborczego²². Do pierwszej kategorii głosów zaliczyć trzeba opinię klubu Polskiego Stronnictwa Ludowego, zgodnie z którą rezygnacja z okręgów jednomandatowych przyczynić się miała do znaczącego ograniczenia szans wyborczych kandydatów niezależnych, dobrze zorientowanych w potrzebach wspólnoty samorządowej, kosztem zwiększenia roli lokalnych władz partyjnych. Polskie Stronnictwo Ludowe zadeklarowało częściowe poparcie dla projektu przy założeniu, iż w toku dalszych prac parlamentarnych nie dojdzie do likwidacji mieszanego systemu wyborczego, a jedynie do obniżenia wysokości normy demograficznej z poziomu 40 tys. mieszkańców do pułapu 10 lub 15 tys.²³ Szczególnie krytyczną reakcję wzbudziły założenia projektu u posłów klubów Unii Demokratycznej i Unii Pracy, wnoszących o jego odrzucenie w pierwszym czytaniu jako dążącego do nadmiernego upolitycznienia

¹⁹ Spr. sten. z 12 pos. Sejmu RP w dniu 18 lutego 1994 r. (II kad.), ł. 133 i n.

²⁰ *Ibidem*, ł. 134.

²¹ *Ibidem*, ł. 168.

²² W. Sokół, *Geneza i ewolucja*, s. 31; A. Antoszewski, *Systemy wyborcze [w:] Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2008, s. 269.

²³ Spr. sten. z 12 pos. Sejmu..., ł. 136.

wyborów lokalnych, wspierającego głównie struktury partyjne oraz marginalizującego wyborców z małych wsi kosztem preferencji dla większych ośrodków²⁴.

Wyrażone podczas pierwszego czytania głosy krytyczne przełożyły się na istotne przekształcenie pierwotnej wersji projektu podczas prac w Komisji Nadzwyczajnej. Wnioskodawcy, świadomi niemożności uzyskania poparcia izby bez wprowadzenia zmian, zgłosili pakiet autopoprawek wyrażających się w utrzymaniu normy przedstawicielskiej, przy jednoczesnym jej obniżeniu do poziomu 20 tys. mieszkańców²⁵, oraz we wprowadzeniu w gminach nieprzekraczających tej wartości okręgów wyborczych liczących od 1 do 5 mandatów, umożliwiających płynne dostosowania liczby wyłanianych radnych do liczby mieszkańców okręgu. W większych gminach obowiązywać miał system proporcjonalny, z okręgami liczącymi od 5 do 10 mandatów. Utrzymano założenie, zgodnie z którym okręgiem wyborczym powinno być jedno sołectwo lub kilka sołectw, przy jednoczesnym zakazie dzielenia sołectw na okręgi. Ostatnie z przywołanych rozstrzygnięć stało się przedmiotem ożywionej dyskusji w łonie Komisji. Część członków jej słusznie argumentowała, że – szczególnie na terenach wiejsko-miejskich – występują jednostki pomocnicze, dla których z ustalonej normy przedstawicielstwa będzie wynikać wyższa niż 5 liczba przysługujących mandatów, a zatem zaistnieje konieczność ich podziału²⁶. Ostatecznie zdecydowano się na przedłożenie Sejmowi rozwiązania, zgodnie z którym: 1) okręgiem wyborczym miało być sołectwo; 2) niedopuszczalne było łączenie sołectw wyłącznie w celu utworzenia okręgu wielomandatowego (miało to na celu zapobieżenie podporządkowaniu małych sołectw dużym w procesie tworzenia okręgów); 3) na zasadzie wyjątku dopuszczono łączenie lub podział sołectw, lecz jedynie w razie konieczności zachowania normy przedstawicielstwa, 4) odchylenia od normy przedstawicielstwa wynosić mogły maksymalnie 10%²⁷; 5) ustalenie dla każdej gminy liczby okręgów wyborczych oraz liczby wybieranych w nich radnych powierzono wojewódzkim komisjom wyborczym podejmującym rozstrzygnięcia po rozpatrzeniu propozycji właściwego zarządu gminy.

Największe wątpliwości wzbudziła propozycja ustalenia poziomu odchylenia od normy przedstawicielstwa – argumentowano, że przyjęcie 10-procentowego odstępstwa uczyni w wielu przypadkach niemożliwym proces tworzenia okręgów z zachowaniem zasady jednolitości sołectwa. Co więcej, wskazywano, że nawet

²⁴ *Ibidem*, t. 164–167.

²⁵ W toku prac komisyjnych zaproponowano obniżenie normy demograficznej do 15 tys. mieszkańców, co zostało przyjęte przez Sejm podczas trzeciego czytania.

²⁶ Biuletyn nr 334/II, s. 27.

²⁷ Zmiana ta została wprowadzona na skutek interwencji PKW, której sekretarz K.W. Czaplicki wskazał, że na gruncie obowiązującego wówczas stanu prawnego, dopuszczającego 20-procentowe odstępstwa, w skrajnych przypadkach różnica w liczbie mieszkańców poszczególnych okręgów wynosić mogła nawet 40%. Stąd też propozycja wprowadzenia odchylenia na poziomie +/-10%, w sumie dających maksymalnie 20-procentowe odstępstwa od normy. Por. Biuletyn nr 340/II, s. 51.

20% okazać się może w konkretnych sytuacjach wartością zbyt niską, dlatego też pojawiły się propozycje ustalenia dopuszczalnych odchyień na poziomie 30%²⁸, uznane jednak przez większość za zbyt daleko sięgające. Wobec niemożności uzyskania kompromisu zdecydowano się na wniesienie poprawki eliminującej z projektu wiążące ustalenie poziomu dopuszczalnych odstępstw od normy przedstawicielstwa, uznając, że w razie prób manipulowania strukturą okręgów przez zarządy gmin zostanie to wychwycone i skorygowane przez wojewódzkie komisje wyborcze²⁹. W toku trzeciego czytania omawiana propozycja uzyskała akceptację izby (247 głosów „za” przy jedynie 48 przeciwnych³⁰), stając się wyrazem dążenia do zachowania niepodzielności sołectwa jako okręgu wyborczego³¹.

W toku prac senackich zgłoszono jedynie trzy poprawki, z których najistotniejszą była propozycja podwyższenia progu rozgraniczającego stosowanie systemu większościowego i proporcjonalnego z 15 na 20 tys. mieszkańców gminy³². Ostateczny kształt ustawy – zbieżny z ustalonym w trzecim czytaniu, po odrzuceniu poprawek Senatu – Sejm przyjął 18 marca 1994 r.³³ Na skutek wniesienia prezydenckiego weta 20 kwietnia 1994 r. jej postanowienia nie weszły w życie, zaś próba ich implementacji w drodze prezydenckiego projektu ustawy³⁴, złożonego przez A. Kwaśniewskiego w 1997 r., nie powiodła się z powodu upływu kadencji Sejmu i objęcia projektu zasadą dyskontynuacji prac parlamentu.

Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 16 lipca 1998 r.

Spśród trzech projektów nowej ordynacji samorządowej, wniesionych w lutym i marcu 1998 r., jedynie propozycja autorstwa Sojuszu Lewicy Demokratycznej³⁵ dotyczyła wyłącznie wyborów do rad gmin. W celu uniknięcia powtórzeń należy jedynie zasygnalizować, iż projekt ten opierał się w głównej mierze na omówionych

²⁸ Biuletyn nr 350/II, s. 11.

²⁹ Spr. sten. z 14 pos. Sejmu RP w dniu 10 marca 1994 r., ł. 47–48; Biuletyn nr 381/II, s. 6.

³⁰ Spr. sten. z 14 pos. Sejmu, ł. 98.

³¹ R. Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989 – 1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1998, s. 12. Warto podkreślić, że wynikające z dodatkowego sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej zasady tworzenia okręgów wyborczych uzyskały poparcie wszystkich klubów poselskich. Argumentowano, że koncepcja niedzielenia sołectw wywrze pozytywny wpływ na integrację społeczności lokalnej poprzez odejście od tworzenia okręgów wyborczych o sztucznie ustalonych granicach – wynikających jedynie z arytmetyki – wywołujących frustrację i niezrozumienie u mieszkańców. Zob. Spr. sten. z 14 pos. Sejmu..., ł. 34 i n.

³² Spr. sten. z 16 pos. Senatu RP w dniu 17 marca 1994 r. (III kad.), ł. 4 i n.

³³ Spr. sten. z 15 pos. Sejmu RP w dniu 18 marca 1994 r. (II kad.), ł. 178.

³⁴ II kadencja, druk nr 2249.

³⁵ III kadencja, druk nr 193.

powyżej rozwiązaniach przewidzianych w zawetowanej ustawie z 1994 r., zaś pomysłem nowym była zmiana w zakresie podmiotów dokonujących podziału gmin na okręgi wyborcze. Projekt przewidywał powierzenie tego uprawnienia wojewodzie działającemu na wniosek wojewódzkiego komisarza wyborczego zgłoszony po rozpoznaniu propozycji właściwego wójta i zasięgnięciu opinii rady gminy. Takie rozstrzygnięcie argumentowano potrzebą jak najszerzego uwzględnienia stanowiska organów samorządowych w procesie tworzenia okręgów wyborczych.

Odmienne koncepcje określenia wielkości okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin zawierały projekty wniesione przez Akcję Wyborczą Solidarność³⁶ i Unię Wolności³⁷. W pierwszym przypadku wnioskodawcy opowiadali się za utrzymaniem rozstrzygnięć ordynacji z 1990 r., tj. za obowiązywaniem systemu większościowego, skorelowanego z jednomandatowymi okręgami wyborczymi w gminach liczących do 40 tys. Mieszkańców, oraz zasady proporcjonalności w jednostkach ludniejszych, z okręgami wyborczymi liczącymi od 5 do 10 mandatów. Projekt Unii Wolności przewidywał z kolei w gminach do 20 tys. mieszkańców system większości względnej z okręgami liczącymi od 3 do 5 mandatów, zaś w gminach o większej liczbie ludności system proporcjonalny, oparty na zmodyfikowanej metodzie A. Sainte-Laguë’a, przy wielkości okręgów od 5 do 15 mandatów. Głównym założeniem propozycji zgłoszonej przez Unię Wolności była likwidacja jednomandatowych okręgów wyborczych w małych gminach, argumentowana z jednej strony potrzebą stymulacji szerszego korzystania z biernego prawa wyborczego przez członków wspólnoty samorządowej, ograniczanego świadomością, że możliwe jest obsadzenie tylko jednego mandatu, z drugiej zaś możliwością wyboru na radnych kilku kandydatów mających szerszą wizję rozwoju gminy³⁸.

Obydwa dyskutowane projekty w sposób zbliżony normowały zagadnienie tworzenia okręgów wyborczych, opowiadając się za utrzymaniem jednolitej struktury sołectwa. Odstępstwa od tego założenia dopuszczalne były jedynie w razie zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa, z tym że projekt autorstwa Akcji Wyborczej Solidarność dopuszczał w tym zakresie zarówno dzielenie, jak i łączenie sołectw, zaś koncepcja przedłożona przez Unię Wolności – jedynie łączenie.

W odniesieniu do procedury tworzenia okręgów wyborczych zarówno projekt Akcji Wyborczej Solidarność, jak i Unii Wolności przewidywał właściwość rad gmin podejmujących stosowne rozstrzygnięcia na wniosek wójtów. Co warte

³⁶ III kadencja, druk nr 215.

³⁷ III kadencja, druk nr 213.

³⁸ Spr. sten. z 14 pos. Sejmu RP w dniu 18 marca 1998 r. (III kad.), ł. 21. Zupełnie inne spojrzenie na tę sprawę prezentowali przedstawiciele AWS. Stali oni na stanowisku, że utrzymanie jednomandatowych okręgów wyborczych przyczyni się do zwiększenia szans kandydatów pozapartyjnych, posiadających wiedzę i doświadczenie w działalności samorządowej. *Ibidem*, ł. 92. Uwagi na temat jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin formułuje: B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 615.

podkreślenia, oba projekty – w odróżnieniu od inicjatywy Sojuszu Lewicy Demokratycznej – wprowadzały tryb odwoławczy od decyzji ustalającej podział gminy na okręgi wyborcze, przewidując w pierwszej kolejności zaskarżenie rozstrzygnięcia rady gminy do wojewódzkiego komisarza wyborczego³⁹, zaś od jego orzeczenia możliwość wniesienia odwołania do Państwowej Komisji Wyborczej.

W sprawozdaniu Podkomisji Nadzwyczajnej rekomendowano przyjęcie wielkości okręgów wyborczych wynikającej z projektu Sojuszu Lewicy Demokratycznej, tj. od 1 do 5 mandatów w gminach do 20 tys. mieszkańców⁴⁰ oraz od 5 do 10 mandatów w gminach o wyższym zaludnieniu⁴¹, zaś w odniesieniu do zasad tworzenia okręgów przychyłono się do propozycji Unii Wolności – okręgiem wyborczym miało być sołectwo, bez możliwości jego podziału⁴². Zachowano również wynikającą z wszystkich rozpatrywanych projektów zasadę stałości podziału na okręgi wyborcze, przewidując zmiany granic okręgów najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji rad⁴³. W zakresie organów uprawnionych do dokonywania podziału na okręgi wyborcze – co należy zasygnalizować – Podkomisja przychyliła się do propozycji Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności, odrzucając koncepcję Sojuszu Lewicy Demokratycznej. W trakcie drugiego czytania projektów złożono dwie poprawki zakładające możliwość podziału sołectw: pierwsza, autorstwa Akcji Wyborczej Solidarność, przewidywała, że „w gminach wiejskich okręgiem wyborczym jest sołectwo lub jego część”, zaś propozycja zgłoszona przez posłów Unii Wolności zakładała, iż podziału sołectwa na dwie lub więcej części można dokonać jedynie w przypadku, gdyby liczba radnych wyłanianych w sołectwie była wyższa niż 5 w gminach do 20 tys., mieszkańców i wyższa niż 10 w gminach większych⁴⁴. Podczas trzeciego czytania Sejm przyjął drugą z omówionych poprawek⁴⁵.

W trakcie rozpatrywania ustawy przez drugą izbę pojawiły się postulaty znaczących modyfikacji treści aktu. W odniesieniu do systemu większościowego Senat wnioskował o przywrócenie rozwiązań obowiązujących na gruncie ordynacji

³⁹ Skargę taką mogła wnieść grupa co najmniej 15 wyborców.

⁴⁰ A. Sokala, B. Michalak, *Leksykon prawa...*, s. 94.

⁴¹ P. Pieprzyk, *Rola, znaczenie i ewolucja samorządowego prawa wyborczego w okresie polskiej transformacji ustrojowej* [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat obowiązywania procesów demokratycznych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 132.

⁴² Spr. Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do rad gmin, powiatów i województw z dnia 19 maja 1998 r. (85-99.ppn/BL – III kad./druki nr 193, 193-A, 213 i 215).

⁴³ Podkreślić należy, że zmiany granic okręgów wyborczych następować mogą jedynie w przypadkach ściśle określonych w ustawie, zatem niedopuszczalne jest tu stosowanie wykładni rozszerzającej. Tak m.in.: K. Właźlak, *Podział na obwody głosowania i okręgi wyborcze w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce*, red. S.J. Jaworski, K.W. Czaplicki, Warszawa 2011, s. 219; B. Dauter, art. 419 [w:] K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 793.

⁴⁴ Biuletyn Komisji Samorządu Terytorialnego nr 550/III z 18 czerwca 1998 r.

⁴⁵ Spr. sten. z 21 pos. Sejmu RP z dnia 19 czerwca 1998 r., ł. 195.

z 1990 r., tj. o wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach do 40 tys. mieszkańców, dodatkowo postulując zwiększenie maksymalnej liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych tworzonych w większych jednostkach z 10 do 15⁴⁶. Żadna z tych propozycji nie uzyskała aprobaty sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego rekomendującej ich odrzucenie przez Sejm⁴⁷. Izba pierwsza zdecydowaną większością głosów odrzuciła obydwie senackie poprawki, ustalając jednocześnie ostateczny kształt nowej ordynacji wyborczej na posiedzeniu 16 lipca 1998 r.⁴⁸

Do zmiany wielkości okręgów w wyborach do rad gmin doszło niespełna 3 lata później w dość kontrowersyjnych okolicznościach. Przy okazji rozpatrywania w Senacie ustawy o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym, samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz niektórych innych ustaw wniesiona została poprawka do ordynacji wyborczej, stosownie do której struktura okręgów w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców ulegała zwiększeniu z 5 do 10 na 8 do 12 radnych⁴⁹. Uczyniono tak pomimo faktu, że w uchwalonej przez Sejm ustawie zagadnienie liczby mandatów w wyborach samorządowych nie zostało podjęte. Prowokowało to – zdaniem piszącego słuszne – krytyczne uwagi odnoszące się do pominięcia przez Senat stadiów postępowania ustawodawczego i próby uzupełnienia aktu o rozwiązania nieprzewidziane w pierwotnym projekcie⁵⁰. Pomimo negatywnej rekomendacji Komisji Nadzwyczajnej w toku rozpatrywania stanowiska Senatu przez izbę pierwszą dyskutowana poprawka została przyjęta, stając się dowodem realizacji partykularnych interesów politycznych partii posiadających większość w Sejmie⁵¹. Zignorowane zostały przy tym niepozbawione słuszności argumenty o wykroczeniu przez Senat poza konstytucyjne uprawnienia oraz o zmniejszeniu reprezentatywności wyłanianych rad, szczególnie w mniejszych gminach, na obszarze których wprowadzona zmiana przekładała się na możliwość utworzenia maksymalnie dwóch okręgów wyborczych⁵². Przyjęte przekształcenie wielkości okręgów wyborczych nie znalazło zastosowania w praktyce, ponieważ w wyniku przeprowadzonych 23 września 2001 r. wyborów parlamentarnych Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy oraz Polskie Stronnictwo Ludowe utworzyły koalicję rządową, której jednymi z pierwszych inicjatyw ustawodawczych stały się trzy projekty zmian w samorządowych ustawach ustrojowych oraz w ordynacji

⁴⁶ III kadencja, druk nr 468.

⁴⁷ Biuletyn nr 656/III.

⁴⁸ Spr. sten. z 24 pos. Sejmu RP w dniu 16 lipca 1998 r. (III kad.), ł. 74–75. Zob. szerzej na temat postanowień ordynacji z 1998 r.: A. Ptak, *Ewolucja systemu...*, s. 146.

⁴⁹ Spr. sten. z 77 pos. Senatu RP w dniach 14 i 15 marca 2001 r. (IV kad.), ł. 76.

⁵⁰ Zob. Biuletyn nr 4003/III.

⁵¹ Spr. sten. z 106 pos. Sejmu RP w dniu 16 lipca 1998 r. (IV kad.), w dniach 10 i 11 kwietnia 2001 r., ł. 137.

⁵² *Ibidem*, ł. 106.

wyborczej. W odniesieniu do zasad dystrybucji mandatów proponowano zastąpienie zmodyfikowanej metody Sainte-Laguë’a metodą d’Hondta, natomiast w odniesieniu do struktury okręgów wyborczych – wprowadzenie okręgów liczących od 3 do 6 mandatów⁵³. Propozycje te stały się przedmiotem krytyki ze strony ugrupowań opozycyjnych, które – najwyraźniej zapominając o dokonanej w kwietniu 2001 r. nowelizacji – zarzucały projektodawcom realizację partykularnych interesów politycznych w przeddzień wyborów samorządowych. Podkreślano, że samorządy zostały potraktowane przez koalicję jako swego rodzaju łup polityczny, należny jej po zwycięskich wyborach parlamentarnych⁵⁴. Pomijając wysoki poziom hipokryzji tych argumentów, przyznać należy, że zmniejszenie wielkości okręgów wyborczych skorelowane z metodą d’Hondta stanowi preferencję dla dużych ugrupowań politycznych, zaś nawet okręg 6-mandatowy jest większym utrudnieniem dla komitetów o niższym stopniu poparcia niż 5-procentowa klauzula zaporowa, ponieważ uzyskanie mandatu w takim okręgu wymaga zdobycia 8–10% głosów. Trudno jednak wyrażać tu zdziwienie, ponieważ chęć uzyskania maksymalnych zysków politycznych stanowi klasyczną przesłankę zmian dokonywanych w obrębie systemu wyborczego, czego dowodem była chociażby wspomniana nowelizacja z 11 kwietnia 2001 r. W toku prac komisyjnych pierwotną propozycję zmodyfikowano na okręgi liczące od 4 do 8 mandatów i taką wersję rekomendowano Sejmowi zarówno w pierwszym, jak i dodatkowym sprawozdaniu, odrzucając poprawki zakładające ustalenia wielkości okręgów na poziomie od 5–8 do 8–12 miejsc mandatowych⁵⁵. Co szczególnie warto podkreślić, podczas trzeciego czytania Sejm zdecydował się nie uwzględnić stanowiska Komisji i przyjął wniosek mniejszości, przewidujący tworzenie okręgów liczących od 5 do 8 mandatów⁵⁶. Senat zaproponował obniżenie dolnego progu wielkości okręgu do 3 mandatów⁵⁷, jednak poprawka ta została odrzucona przez Sejm.

Kolejna modyfikacja przepisów ordynacji odnoszących się do instytucji okręgów wyborczych wprowadzona została na mocy ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁵⁸. przekształcenia nie dotyczyły jednak wielkości okręgów wyborczych, a zasad ich tworzenia. W pierwszej kolejności poszerzono katalog przesłanek umożliwiających zmianę

⁵³ IV kadencja, druk nr 153. Wnioskodawcy argumentowali, iż w stanie prawnym po nowelizacji z kwietnia 2001 r. w większości gmin wystąpi zaburzenie reprezentatywności terytorialnej list kandydatów spowodowane możliwością utworzenia w nich nielicznych okręgów wyborczych, pozbawiających szans wyborczych kandydatów z jednostek pomocniczych. Zob. Spr. sten. z 9 pos. Sejmu RP w dniu 21 grudnia 2001 r., ł. 34 i n.

⁵⁴ *Ibidem*, ł. 40.

⁵⁵ IV kadencja, druk nr 220.

⁵⁶ Spr. sten. z 12 pos. Sejmu RP w dniu 25 stycznia 2001 r., ł. 185. Zob. A. Sokala, B. Michalak, *Leksykon prawa...*, s. 94.

⁵⁷ V kadencja, druk senacki nr 57 Z.

⁵⁸ Dz.U. nr 113, poz. 984.

granic okręgów wyborczych najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji rad (obok zmian w podziale terytorialnym państwa i zmiany liczby mieszkańców gminy) o zmianę liczby radnych w radzie gminy oraz zmianę liczby radnych wyłanianych w okręgach wyborczych, dodatkowo zaś doprecyzowano tryb tworzenia okręgów wyborczych przez radę gminy. Wprowadzone rozwiązanie było kalką legislacyjną już obowiązujących postanowień ordynacji w odniesieniu do rad powiatów i sejmików województw oraz odnośnych przepisów ordynacji parlamentarnej, przewidując zaokrąglanie w górę ułamków liczby mandatów przypadającej komitetowi wyborczemu w wyniku zastosowania normy przedstawicielstwa, o ile były one równe lub większe od 1/2. Rozwiązanie to spotkało się z krytycznym przyjęciem w doktrynie: akcentowano możliwe osłabienie siły głosu w mniejszych okręgach wyborczych oraz stanowiące jej konsekwencję niedoreprezentowanie takich jednostek w składzie rady gminy kosztem okręgów większych. Wskazywano również na znacznie pełniejszą realizację idei równości materialnej wyborów⁵⁹ przez uprzednio obowiązujące regulacje w postaci redukcji nadwyżki mandatów do najmniejszej reszty, przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera⁶⁰. Dla porządku wywodów należy zauważyć, że w toku prac V kadencji Sejmu wniesiony został projekt nowelizacji ordynacji samorządowej ukierunkowany na likwidację omawianej instytucji i zastąpienie jej znany z ustawy wyborczej z 1990 r. rozwiązaniem, zgodnie z którym dopuszczalne było stosowanie odstępstw od jednolitej normy przedstawicielstwa w zakresie $\pm 20\%$ ⁶¹. Ostatecznie przyjęcie proponowanych zmian nie nastąpiło na skutek objęcia projektu zasadą dyskontynuacji prac parlamentu.

Do zmiany treści art. 98 ordynacji doszło w drodze nowelizacji dokonanej 20 kwietnia 2004 r.⁶² Wprowadzona modyfikacja zmierzała do zapewnienia szerszej realizacji zasady równości wyborów poprzez wprowadzenie konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa nie tylko w przypadku łączenia sołectw dla utworzenia wielomandatowego okręgu wyborczego, lecz także w razie potrzeby dokonania podziału na dwa lub więcej okręgów. Dodatkowo

⁵⁹ Równość materialna wyborów ma zaś zasadnicze znaczenie z punktu widzenia realizacji ich funkcji: odzwierciedlenia woli wyborców oraz legitymującej. Zob. K. Lorentz, *Wpływ funkcji wyborów na kryteria oceny sprawiedliwości podziału mandatów*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 12, s. 8.

⁶⁰ Zob. np. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 211; P.J. Uziębło, *Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (zagadnienia wybrane)*, „Studia Wyborcze” 2008, t. VI, s. 50.

⁶¹ Druk nr 987 i 987-A/V kad. Propozycja ta spotkała się z krytyczną reakcją Rady Ministrów i Sądu Najwyższego. Zob. *Stanowisko Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, s. 3; *Uwagi do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* – 215/06, s. 3–4.

⁶² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. nr 102, poz. 1055).

nowelizacja ustaliła kolejną przesłankę dokonywania zmian granic okręgów wyborczych najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji rad w postaci zmian granic sołectw (art. 92).

Podsumowanie

Dokonany powyżej przegląd parlamentarnych propozycji odnoszących się do wielkości okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin w latach 1990–2011 – zarówno tych, które zostały uwzględnione w procesie ustawodawczym, stając się obowiązującymi postanowieniami kolejnych ordynacji, jak i postulatów unormowania struktury okręgów – umożliwia wskazanie kilku elementów charakterystycznych dla omawianej problematyki.

Po pierwsze, przebieg procesu legislacyjnego towarzyszącego uchwalaniu ustaw wyborczych regulujących tryb wyłaniania organów stanowiących gmin dostarcza dowodów na niezwykle szerokie ujęcie problematyki wielkości okręgów wyborczych. W latach 1990–2011 pojawiły warianty krańcowo odmiennych rozwiązań w tym zakresie, poczynając od ustalenia normy demograficznej na 40 tys. mieszkańców gminy i wprowadzenia systemu jednomandatowych okręgów wyborczych poniżej tej wartości oraz systemu proporcjonalnego w gminach ludniejszych, poprzez postulat wyłaniania wszystkich radnych gminnych w oparciu o zasadę proporcjonalności, po rozliczne pomysły dotyczące wysokości normy przedstawicielstwa: 15, 20, 40 tys. mieszkańców gminy oraz – stanowiące ich konsekwencję – próby ustalenia wielkości okręgów w gminach małych (jednomandatowe, liczące od 1 do 5 lub od 3 do 5 mandatów) i większych (5–10, 10–15, 15–20, 20–40, 40–60, 60–80, 80–100, 100–150, 150–200, 200–300, 300–400, 400–500, 500–700, 700–1000, 1000–1500, 1500–2000, 2000–3000, 3000–4000, 4000–5000, 5000–7000, 7000–10000, 10000–15000, 15000–20000, 20000–30000, 30000–40000, 40000–50000, 50000–70000, 70000–100000, 100000–150000, 150000–200000, 200000–300000, 300000–400000, 400000–500000, 500000–700000, 700000–1000000, 1000000–1500000, 1500000–2000000, 2000000–3000000, 3000000–4000000, 4000000–5000000, 5000000–7000000, 7000000–10000000, 10000000–15000000, 15000000–20000000, 20000000–30000000, 30000000–40000000, 40000000–50000000, 50000000–70000000, 70000000–100000000, 100000000–150000000, 150000000–200000000, 200000000–300000000, 300000000–400000000, 400000000–500000000, 500000000–700000000, 700000000–1000000000, 1000000000–1500000000, 1500000000–2000000000, 2000000000–3000000000, 3000000000–4000000000, 4000000000–5000000000, 5000000000–7000000000, 7000000000–10000000000, 10000000000–15000000000, 15000000000–20000000000, 20000000000–30000000000, 30000000000–40000000000, 40000000000–50000000000, 50000000000–70000000000, 70000000000–100000000000, 100000000000–150000000000, 150000000000–200000000000, 200000000000–300000000000, 300000000000–400000000000, 400000000000–500000000000, 500000000000–700000000000, 700000000000–1000000000000, 1000000000000–1500000000000, 1500000000000–2000000000000, 2000000000000–3000000000000, 3000000000000–4000000000000, 4000000000000–5000000000000, 5000000000000–7000000000000, 7000000000000–10000000000000, 10000000000000–15000000000000, 15000000000000–20000000000000, 20000000000000–30000000000000, 30000000000000–40000000000000, 40000000000000–50000000000000, 50000000000000–70000000000000, 70000000000000–100000000000000, 100000000000000–150000000000000, 150000000000000–200000000000000, 200000000000000–300000000000000, 300000000000000–400000000000000, 400000000000000–500000000000000, 500000000000000–700000000000000, 700000000000000–1000000000000000, 1000000000000000–1500000000000000, 1500000000000000–2000000000000000, 2000000000000000–3000000000000000, 3000000000000000–4000000000000000, 4000000000000000–5000000000000000, 5000000000000000–7000000000000000, 7000000000000000–10000000000000000, 10000000000000000–15000000000000000, 15000000000000000–20000000000000000, 20000000000000000–30000000000000000, 30000000000000000–40000000000000000, 40000000000000000–50000000000000000, 50000000000000000–70000000000000000, 70000000000000000–100000000000000000, 100000000000000000–150000000000000000, 150000000000000000–200000000000000000, 200000000000000000–300000000000000000, 300000000000000000–400000000000000000, 400000000000000000–500000000000000000, 500000000000000000–700000000000000000, 700000000000000000–1000000000000000000, 1000000000000000000–1500000000000000000, 1500000000000000000–2000000000000000000, 2000000000000000000–3000000000000000000, 3000000000000000000–4000000000000000000, 4000000000000000000–5000000000000000000, 5000000000000000000–7000000000000000000, 7000000000000000000–10000000000000000000, 10000000000000000000–15000000000000000000, 15000000000000000000–20000000000000000000, 20000000000000000000–30000000000000000000, 30000000000000000000–40000000000000000000, 40000000000000000000–50000000000000000000, 50000000000000000000–70000000000000000000, 70000000000000000000–100000000000000000000, 100000000000000000000–150000000000000000000, 150000000000000000000–200000000000000000000, 200000000000000000000–300000000000000000000, 300000000000000000000–400000000000000000000, 400000000000000000000–500000000000000000000, 500000000000000000000–700000000000000000000, 700000000000000000000–1000000000000000000000, 1000000000000000000000–1500000000000000000000, 1500000000000000000000–2000000000000000000000, 2000000000000000000000–3000000000000000000000, 3000000000000000000000–40000000000000000

Po drugie, co jest stwierdzeniem oczywistym – wszystkie wskazane warianty ukształtowania wielkości okręgów miały na celu maksymalizację zysków wyborczych ich autorów. Przebieg prac parlamentarnych dowodzi, że ugrupowania dysponujące większością w izbie dokonywały lub starały się dokonać zmian w omawianym zakresie, które – uwzględniając stopień społecznego poparcia dla tych sił politycznych w czasie ustalania treści przepisów – miały im zagwarantować możliwie wysoki wynik wyborczy. Nie może to dziwić, ponieważ decyzja o kształcie okręgów wyborczych, jak zresztą zdecydowana większość rozstrzygnięć dotyczących systemu wyborczego, nacechowana jest skrajnie wysokim stopniem upolitycznienia bez względu na argumentację przywoływaną przez projektodawców. Inną sprawą jest, czy wprowadzone zmiany zawsze przynoszą w postępowaniu wyborczym korzyści, na które liczyli projektodawcy.

Po trzecie, niezależnie od formacji politycznej przedkładającej określoną koncepcję wielkości okręgów wyborczych do rad gmin daje się zauważyć dążenie do zachowania jednolitości sołectwa (współcześnie jednostki pomocniczej gminy)

jako odrębnego okręgu wyborczego, zaś wyłomy od tej zasady, w szczególności dotyczące podziału jednostek, obwarowane są koniecznością zachowania jednolitej normy przedstawicielskiej. Rozwiązanie to służyć ma uniknięciu konfliktów wewnątrzgminnych, ograniczeniu manipulacji mających na celu zwiększenie szans określonych kandydatów kosztem innych oraz umożliwieniu pełniejszej integracji w obrębie wspólnoty lokalnej.

Bibliografia

- Antoszewski A., *Systemy wyborcze* [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2008.
- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Bielecki L., art. 418 [w:] M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Wybory samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Chruściak R., *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1998.
- Dauter B., art. 419 [w:] K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Gebethner S., *System wyborczy: Deformacja czy reprezentacja* [w:] *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, red. S. Gebethner, Warszawa 1995.
- Gebethner S., *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.
- Goodwin-Gill G.S., *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Geneva 1994.
- Haman J., *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1.
- Lorentz K., *Wpływ funkcji wyborów na kryteria oceny sprawiedliwości podziału mandatów*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 12.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.
- Mordwiłko J., *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej 1990–2000*, Warszawa 2000.
- Pieprzyk P., *Rola, znaczenie i ewolucja samorządowego prawa wyborczego w okresie polskiej transformacji ustrojowej* [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat obowiązywania procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010.
- Ptak A., *Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat obowiązywania procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010.
- Rakowska-Trela A., Skłodowski K., *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.
- Skotnicki K., *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.
- Sokała 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.
- Uziębło P.J., *Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (zagadnienia wybrane)*, „Studia Wyborcze” 2008, t. VI.
- Włazłak K., *Podział na obwody głosowania i okręgi wyborcze w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce*, red. S.J. Jaworski, K.W. Czaplicki, Warszawa 2011.
- Żukowski A., *Istota formuły demokratycznych wyborów – kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 1.

Streszczenie

System wyborczy *sensu stricto* oraz struktura okręgów wyborczych stanowią jedne z najistotniejszych elementów wpływających na ostateczne wyniki przeprowadzonej elekcji. W zależności od przyjętych rozstrzygnięć mogą one prowadzić do deformacji woli wyborców. Celem artykułu jest przedstawienie obrazu i dokonanie oceny regulacji odnoszących się do wielkości okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin, obowiązujących na gruncie kolejnych ordynacji poprzedzających uchwalenie Kodeksu wyborczego, jak również propozycji ujęcia dyskutowanej problematyki zgłaszanych w toku prac legislacyjnych. Analiza przemian, jakie dokonywały się w zakresie struktury okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin w latach 1990–2011, dowodzi prób wieloaspektowego ujęcia zagadnienia, motywowanego jednak względami partykularnych interesów politycznych projektodawców, bez widocznych dążeń do stworzenia uniwersalnej koncepcji wyłaniania radnych w gminach. Niezależnie jednak od politycznej afiliacji wnoszonych projektów dostrzegalna jest tendencja do zachowania jednolitości jednostki pomocniczej gminy jako okręgu wyborczego na terenach wiejskich.

Słowa kluczowe: wybory, rady gmin, okręgi wyborcze, system wyborczy

COMMENTS ON CHANGES IN THE SIZE OF ELECTORAL DISTRICTS IN MUNICIPAL COUNCIL ELECTIONS IN THE YEARS 1990–2011

Summary

The electoral system in the strict sense and the structure of electoral districts are among the most important elements influencing the final results of the election. Depending on the decisions adopted, they may lead to a deformation of the will of the voters. The aim of the article is to present a picture and assess the regulations relating to the size of electoral districts in elections to municipal councils, applicable under subsequent ordinances preceding the adoption of the Electoral Code, as well as proposals for addressing the discussed issues, submitted during the legislative work. The analysis of the changes that took place in the structure of electoral districts in elections to municipal councils in the years 1990–2011 proves attempts at a multi-aspect approach to the issue, motivated, however, by the particular political interests of the bill's authors, without any visible efforts to create a universal concept of electing councilors in municipalities. Regardless of the political affiliation of the submitted bills, however, there is a noticeable tendency to maintain the uniformity of the auxiliary unit of the municipality as an electoral district in rural areas.

Keywords: elections, municipal councils, electoral districts, electoral system