

*Krzysztof Urbaniak*

## Okręg wyborczy w świetle samorządowego prawa wyborczego

SŁOWA KLUCZOWE:

*wybory, okręg wyborczy, wybory samorządowe, tworzenie okręgów,  
struktura okręgów*

### Wprowadzenie

Na system wyborczy składa się wiele różnego rodzaju elementów. Uregulowane są one w przepisach prawa wyborczego. Mają one charakter zarówno obligatoryjny – niezbędny do przeprowadzenia wyborów, jak i fakultatywny, gdy elementy te nie są konieczne do ich przeprowadzenia. W artykule podejmuje się analizę jednego z elementów obligatoryjnych systemu wyborczego – okręgu wyborczego. Przeprowadzone rozważania ograniczone zostały do jego prawnej regulacji w samorządowym prawie wyborczym. Szczególnej analizie poddano problematykę tworzenia okręgów wyborczych, jak i ich struktury. Analiza przeprowadzona została na tle praktycznego stosowania przepisów prawa wyborczego.

### Okręg wyborczy

Okręg wyborczy to całość lub określona część terytorium państwa, a w przypadku wyborów lokalnych – jednostki podziału terytorialnego (gminy, powiatu, województwa), w których wyborcy w drodze głosowania dokonują wyboru przedstawicieli na określone stanowiska lub do pełnienia określonych funkcji<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Wolters Kluwer 2010, s. 93–94.

Do okręgów wyborczych z reguły<sup>2</sup> przypisane są konkretne mandaty, które następnie, po ustaleniu wyników głosowania, przydzielane są rywalizującym w wyborach partiom politycznym, komitetom wyborczym lub kandydatom za pomocą określonej metody alokacji mandatów (w przypadku systemu proporcjonalnego lub liczby głosów w przypadku systemu większościowego).

Ze względu na liczbę mandatów obsadzanych w okręgu wyborczym wyróżnia się okręgi jednomandatowe – gdzie obsadza się jeden mandat i wielomandatowe – gdzie obsadza się dwa i więcej mandatów. W okręgach jednomandatowych, co oczywiste, możliwe jest zastosowanie jedynie większościowego systemu wyborczego. Natomiast okręgi wielomandatowe – co do zasady – są typowym rozwiązaniem w systemach proporcjonalnych. Nadmienić jednak należy, że także w systemach większościowych możliwe jest stosowanie okręgów wielomandatowych. Dla przykładu, system wyborczy do rad gmin do 20 tysięcy mieszkańców, wprowadzony na mocy ordynacji samorządowej z 1998 roku, a zmieniony Kodeksem wyborczym z 2011 roku, przewidywał stosowanie systemu większości względnej w okręgach wyborczych liczących od 1 do 5 mandatów<sup>3</sup>.

W polskim prawie wyborczym, do wprowadzenia w 2011 Kodeksu wyborczego, dominowały okręgi wielomandatowe, przy czym ich wielkość była zróżnicowana. W wyborach do Sejmu wybierano od 7 do 19 posłów

---

<sup>2</sup> Do okręgów wyborczych nie musi być przypisana z mocy prawa określona liczba mandatów. Liczba mandatów przypadająca na okręg wyborczy może być ustalana po głosowaniu na podstawie liczby oddanych głosów w poszczególnych okręgach (frekwencji wyborczej). Podobnie liczba mandatów w okręgu nie jest też określona w systemie wyborczym, w którym okręgi wyborcze służą jedynie do alokacji mandatów wewnątrz partii lub komitetu wyborczego. W takiej sytuacji podział mandatów między rywalizujące partie następuje na poziomie kraju, a następnie na podstawie liczby oddanych głosów w okręgach, dla każdego ugrupowania przeprowadza się podział puli mandatów, które zostały przyznane ugrupowaniu w podziale ogólnokrajowym. Przykładem takiego systemu jest stosowany w Polsce system wyborczy do Parlamentu Europejskiego (art. 354–359 Kodeksu wyborczego). Szerzej zob.: B. Michalak, *Dlaczego obecny model podziału na okręgi wyborcze do Parlamentu Europejskiego w Polsce jest wadliwy i czy jest dla niego alternatywa*, „Studia Wyborcze” 2010, T. 10; K. Urbaniak, *Podstawowe założenia polskiego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego (wybrane problemy)*, [w:] N. Bujnalova, J. Łukasiewicz (red.), *Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej – „Aktualne problemy prawa w Republice Słowacji i Rzeczypospolitej Polskiej”, Rzeszów 19–21 kwietnia 2004 r.*, Rzeszów 2004.

<sup>3</sup> Innym przykładem na gruncie polskiego prawa wyborczego był system wyborczy do Senatu stosowany w wyborach w latach 2001, 2005 i 2007. Opierał się on o zasadę większości względnej w okręgach liczących od 2 do 4 mandatów.

w okręgu<sup>4</sup>, w wyborach do Senatu od 2 do 4 senatorów w okręgu<sup>5</sup>. W wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego w okręgu wyborczym systemem proporcjonalnym zgodnie z ordynacją samorządową z 1998 roku można było wybierać odpowiednio: do rad gmin w gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców – od 5 do 8 radnych, do rad powiatów – od 3 do 10 radnych, natomiast do sejmików województw – od 5 do 15 radnych<sup>6</sup>. Jednomandatowe okręgi wyborcze występowały jedynie w wyborach do rad gmin do 20 tysięcy mieszkańców, przy czym należy pamiętać, że system wyborczy dopuszczał w tych wyborach tworzenie także okręgów większych, liczących od 2 do 5 mandatów<sup>7</sup>. Jeśli chodzi o strukturę okręgów wyborczych, sytuacja uległa zmianie wraz z wejściem w życie Kodeksu wyborczego<sup>8</sup>. Na mocy tego aktu prawnego wprowadzono okręgi jednomandatowe w wyborach do Senatu<sup>9</sup> oraz w wyborach do rad gmin (z wyjątkiem rad gmin na prawach powiatu)<sup>10</sup>.

Rola okręgu wyborczego w procesie wyborczym nie ogranicza się jedynie do kwestii związanych z ustaleniem wyników głosowania oraz ustaleniem wyników wyborów. W ramach okręgów wyborczych dokonuje się również zgłoszenia i rejestracji kandydatów (list kandydatów) w wyborach, drukuje się karty wyborcze, a opierając się na podziale na okręgi, działa również administracja wyborcza.

Problematyka dotycząca okręgów wyborczych uregulowana jest całościowo w prawie wyborczym na poziomie ustawowym. Odnoszenie się do problematyki okręgów wyborczych w przepisach rangi konstytucyjnej należy do rzadkości<sup>11</sup>. Dodać jednak trzeba, że ustanowienie na pozio-

---

<sup>4</sup> Art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. Nr 190, poz.1360 z późn. zm.).

<sup>5</sup> Tamże, art. 191 ust. 2.

<sup>6</sup> Art. 90 ust. 2, art. 133 ust. 1 oraz art. 164 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 z późn. zm.).

<sup>7</sup> Tamże, art. 90 ust. 1.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – *Kodeks wyborczy* (Dz.U. z 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

<sup>9</sup> Tamże, art. 260 § 1.

<sup>10</sup> Tamże, art. 418 § 1.

<sup>11</sup> Do państw, w których konstytucje wprost odnoszą się do struktury okręgów wyborczych, należą Finlandia i Norwegia. W Finlandii konstytucja w § 25 stanowi, że liczba okręgów wyborczych nie może być mniejsza niż 12 i nie większa niż 18 oraz że Wyspy Alandzkie stanowią odrębny okręg jednomandatowy. Zob.: *Konstytucja Republiki Finlandii*, tłum. i wstęp: J. Osiński, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2003. Z kolei konstytucja Norwegii w § 58

mie konstytucyjnym zasady proporcjonalności determinuje w pewnym zakresie rozmiar okręgów wyborczych<sup>12</sup>, eliminując możliwość tworzenia okręgów jednomandatowych<sup>13</sup>.

W przypadku samorządowego prawa wyborczego<sup>14</sup> regulacje dotyczące okręgów wyborczych zawarte były do 2011 roku w ustawie z dnia 16 lipca 1998 roku *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*. Od 1 sierpnia 2011 roku stosowne regulacje dotyczące tej materii znajdują się w Kodeksie wyborczym w działach dotyczących wyborów samorządowych<sup>15</sup>.

## Tworzenie okręgów wyborczych

Rozważając problematykę tworzenia okręgów wyborczych, należy przypomnieć podstawowe funkcje związane z podziałem terytorium wyborczego. Po pierwsze, podział na okręgi jest istotnym elementem systemu transformacji głosów na mandaty, czyli mechanizmu ustalania wyników

---

stanowi, że każda prowincja tworzy odrębny okręg wyborczy. Przepis § 58 określa także liczbę mandatów przypadającą na poszczególne prowincje. Zob.: *Konstytucja Królestwa Norwegii*, tłum. i wstęp: J. Osiński, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996.

<sup>12</sup> Zob.: A. Rakowska, K. Skotnicki, *Konsekwencje konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.) *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów, 3–4 marca 2008 r., Rzeszów 2008, s. 80–104.

<sup>13</sup> Sporne pozostaje w doktrynie, czy system kompensacyjny z wykorzystaniem okręgów jednomandatowych jest zgodny z zasadą proporcjonalności. Zob.: M. Jarentowski, *Mieszane systemy wyborcze i ich zgodność z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 4. Zob. także: P. Winczorek, *Ordynacja mieszana bez zmiany Konstytucji?*, „Rzeczpospolita” z 15 grudnia 2009.

<sup>14</sup> Szerzej na temat samorządowego prawa wyborczego i jego ewolucji zob.: K. Urbaniak, *Główne kierunki ewolucji samorządowego prawa wyborczego w Polsce w latach 1990–2010*, [w:] J. Babiak, A. Ptak (red.), *Władza lokalna w procesie transformacji systemowej*, Wyd. WNPiD UAM, Poznań 2010; J. Mordwiłko, *Ewolucja prawa wyborczego do samorządu terytorialnego w latach 1990–2000*, [w:] F. Rymarz (red.), *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, PKW, Warszawa 2000; A. Frydrych, A. Sokala, *Ewolucja samorządowego prawa wyborczego w III Rzeczypospolitej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009; A. Ptak, *Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] A. Stelmach (red.), *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, Wyd. Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2010; M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2008.

<sup>15</sup> Dział VII i VIII Kodeksu wyborczego.

wyborów. Po drugie – zapewnia reprezentację polityczną różnym częściom terytorium wyborczego, zapobiegając w dużej mierze sytuacji, w której określona część tego terytorium pozostanie bez reprezentacji w organie, do którego przeprowadzane są wybory. Po trzecie w końcu, podział terytorium wyborczego zwiększa więź między wyborcami a ich przedstawicielem. Im mniejszy terytorialnie i liczebnie okręg wyborczy, tym „dystans” pomiędzy wybranymi a wybierającymi jest mniejszy<sup>16</sup>. Podkreślić należy także, że podział terytorium wyborczego na okręgi wyborcze ma kolosalne, jeśli nie zasadnicze znaczenie dla całego postępowania wyborczego i niejednokrotnie może determinować wynik wyborów<sup>17</sup>.

W procesie tworzenia okręgów wyborczych należy wyróżnić dwa etapy: ustalanie granic okręgów wyborczych oraz podział mandatów pomiędzy okręgi<sup>18</sup>. Oba te etapy powinny być ze sobą ściśle związane, a w pewnych sytuacjach mogą być połączone w jeden<sup>19</sup>.

W doktrynie panuje zgoda co do tego, że przy ustalaniu granic okręgów wyborczych powinno się brać pod uwagę kilku zasad<sup>20</sup>:

- granice okręgów nie powinny przekraczać granic jednostek podziału administracyjnego;
- obszar okręgu powinien być zwarty geograficznie, tj. pozostawać „w jednym kawałku” i nie być podzielony przez przeszkody geograficzne (rzeka bez przepraw stałych, pasmo górskie itp.);
- obszar okręgu powinien uwzględniać więzi społeczne, kulturowe i historyczne. Nie powinno się łączyć w jeden okręg wyborczy terenów zróżnicowanych pod wymienionymi względami i jeśli to możliwe, uwzględniać przy ustalaniu granic okręgów więzi społeczne, kulturowe czy historyczne podziały terytorialne;

---

<sup>16</sup> B. Michalak, *Dlaczego obecny model podziału na okręgi...*, s. 8; W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Wyd. UMCS, Lublin 2007, s. 24.

<sup>17</sup> J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III RP*, Lublin 1998, s. 147.

<sup>18</sup> M. Rulka, *Okręgi wyborcze a zasady proporcjonalności i równości prawa wyborczego*, „Prawo i Polityka” 2010, nr 1, s. 157.

<sup>19</sup> Z taką sytuacją będziemy mieli do czynienia w wyborach do brytyjskiej Izby Gmin. Na mocy ustawy *The Parliamentary Voting System and Constituencies Act* z 2011 roku zostanie utworzonych 600 nowych okręgów wyborczych. Jedynym wskazaniem przy ich tworzeniu będzie jednolita norma przedstawicielska. Podział nie będzie brał pod uwagę (z małymi wyjątkami ustanowionymi w ustawie) granic geograficznych, historycznych i administracyjnych. Odchylenie w liczbie wyborców pomiędzy poszczególnymi okręgami wyborczymi nie będzie mogło przekroczyć 5% w stosunku do normy przedstawicielskiej.

<sup>20</sup> Szerzej zob.: J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003, s. 177.

- kompetencje do zmian granic okręgów wyborczych powinny być powierzone komisji niezależnej politycznie. Zasadą jest rekomendacją Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo<sup>21</sup>, która w Kodeksie Dobrych Praktyk Wyborczych przyjęła, że proces wytyczania okręgów wyborczych powinien mieć charakter apolityczny. Co do zasady jednak zmiana granic okręgów leży w kompetencji organów, do których przeprowadza się wybory. Niezależne komisje, o których była mowa wyżej, należą do rzadkości<sup>22</sup>.

Drugi etap w procesie tworzenia okręgów wyborczych to podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze. Jak podkreśla się w doktrynie, jest to istotny etap, gdyż liczba mandatów w okręgu może zadecydować o zdobyciu lub nie zdobyciu mandatu przez poszczególne ugrupowania i w efekcie decydować o wyniku wyborów<sup>23</sup>.

Analizując ten etap, należy wziąć pod uwagę dwa czynniki: jednolitą normę przedstawicielską i związaną z nią zasadę równości materialnej prawa wyborczego.

Jednolita norma przedstawicielska jest pojęciem prawa wyborczego występującym także na gruncie polskiego prawa wyborczego<sup>24</sup>. Norma ta obliczana jest poprzez podział liczby mieszkańców terytorium wyborczego przez liczbę wybieranych przedstawicieli. W efekcie otrzymamy liczbę mieszkańców przypadającą na jednego reprezentanta<sup>25</sup>. Jednolita norma przedstawicielska stanowi narzędzie w procesie stosowania zasady równości materialnej prawa wyborczego. Oczywiście tylko teoretycznie możliwy jest taki podział na okręgi wyborcze, który w pełni realizowałby zasadę równości materialnej głosu. Czynnikiem, na podstawie którego ocenia się rozdział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze, jest procentowy stopień odchylenia od jednolitej normy przedstawicielskiej. Pamiętać należy, że dotrzymanie wymienionych zasad ustalania granic okręgów wyborczych (nienaruszalność granic podziału administracyjnego, więzi kulturowe, historyczne itd.) wpływa na skalę odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielskiej. W efekcie ustawodawca tworząc okręgi wybor-

<sup>21</sup> Tzw. Komisja Wenecka. Funkcjonująca w ramach Rady Europy instytucja opiniująco-doradcza zajmująca się sprawami konstytucyjnymi, nie będąca formalnie jej organem; Zob.: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

<sup>22</sup> M. Rulka, *Okręgi wyborcze a zasady proporcjonalności i równości...*, s. 158.

<sup>23</sup> J. Haman, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 9.

<sup>24</sup> Art. 202 oraz art. 419 Kodeksu wyborczego. Wcześniej art. 137 ust. 1 Ordynacji do Sejmu RP z 2001 r. oraz 92 ust. 2 Ordynacji samorządowej z 1998 r.

<sup>25</sup> Zob.: B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego...*, s. 54.

cze, musi wyważyć z jednej strony skalę odejścia od normy, a z drugiej uwzględnienie czynników administracyjnych, historycznych czy kulturowych.

## **Tworzenie okręgów wyborczych w świetle samorządowego prawa wyborczego**

Zasady tworzenia okręgów wyborczych dla przeprowadzenia wyborów samorządowych w Polsce sprecyzowane są w odpowiednich rozdziałach Kodeksu wyborczego dotyczących wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Ustawodawca, tworząc ramy procesu wydzielenia okręgów wyborczych, na pierwszym miejscu postawił względną nienaruszalność granic podziału administracyjnego państwa. System tworzenia okręgów wyborczych oparto na jednostkach pomocniczych gmin w przypadku wyborów do rad gmin, gminach w wyborach do rad powiatów oraz powiatach w wyborach do sejmików województw. Przyjęcie takiego założenia spowodowało, że w sposób nieunikniony pojawiły się odchylenia od jednolitej normy przedstawicielstwa. Ustawa w przypadku wszystkich szczebli samorządu nie wskazała żadnych innych zasad, które powinny być brane pod uwagę przy tworzeniu okręgów wyborczych. Nie odwołano się nie tylko do uwzględnienia więzi kulturowych, społecznych czy historycznych, co może mieć szczególne znaczenie w wyborach do sejmików województw, lecz także pominięto wymóg zwartości geograficznej okręgu. Jedynie w przepisach dotyczących tworzenia okręgów wyborczych w wyborach do sejmików województw wpisano klauzulę chroniącą mniejszości narodowe poprzez nienaruszanie, przy tworzeniu okręgów wyborczych, więzi społecznych łączących wyborców mniejszości narodowych i etnicznych<sup>26</sup>. Na uwagę zasługuje także zasada, w myśl której jednostki administracyjne (pomocnicze, gminy, powiaty) w wyborach do wszystkich trzech szczebli samorządu można dzielić lub łączyć, jeśli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa. Wprowadzając do ustawy tę zasadę, ustawodawca nie sformułował żadnych dyrektyw, którymi organ dokonujący podziału na okręgi powinien się kierować, jeśli wystąpi konieczność łączenia lub dzielenia jednostek administracyjnych. W tym względzie pozostawiono właściwym organom szeroki zakres decyzyjny, nie wiążąc ich żadnymi dyrektywami, dając jednocześnie możliwość dość swobodnego ustalenia granic okręgów wyborczych.

---

<sup>26</sup> Art. 462 § 4 Kodeksu wyborczego.

W przypadku wyborów do rad gmin jako regułę przyjęto, że okręgiem wyborczym jest część obszaru gminy. W przypadku gmin wiejskich jest nim jednostka pomocnicza gminy. Jednostki te można łączyć lub dzielić w celu utworzenia okręgu wyborczego tylko w sytuacji, w której wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa. Jednostkę pomocniczą gminy dzieli się na dwa lub więcej okręgów wyborczych również wtedy, gdy w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu liczba radnych wybieranych w danej jednostce pomocniczej byłaby większa niż 1, a także, gdy w mieście na prawach powiatu liczba radnych wybieranych w danej jednostce pomocniczej byłaby większa niż 10<sup>27</sup>. W każdym okręgu wyborczym tworzonym dla wyboru rady w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu wybiera się jednego radnego. Dla wyboru rady w mieście na prawach powiatu tworzy się okręgi wyborcze, w których wybiera się od 5 do 10 radnych<sup>28</sup>.

Podział gminy na okręgi wyborcze ma charakter stały<sup>29</sup>, co ma ograniczać manipulowanie granicami okręgów w celach politycznych. W związku z tym, że Kodeks wyborczy wprowadził w gminach w 2011 roku system wyborczy oparty o jednomandatowe okręgi wyborcze, podział na nowe okręgi wyborcze będzie miał doniosłe znaczenie, gdyż stworzy stałą, trwałą strukturę okręgów wyborczych w gminach. Zmiana granic okręgów wyborczych będzie dopuszczalna jedynie w sytuacji, jeżeli konieczność taka wynikać będzie ze zmiany w podziale terytorialnym państwa, zmiany granic jednostek pomocniczych gminy, zmiany liczby mieszkańców danej gminy, zmiany liczby radnych w radzie gminy lub zmiany liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych<sup>30</sup>. Korekta granic okręgów może być dokonana najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji. Podziału na okręgi wyborcze dokonuje na wniosek wójta rada gminy według jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do danej rady<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Art. 417 Kodeksu wyborczego.

<sup>28</sup> Art. 418 Kodeksu wyborczego.

<sup>29</sup> Art. 419 Kodeksu wyborczego.

<sup>30</sup> Art. 421 Kodeksu wyborczego.

<sup>31</sup> Art. 419 Kodeksu wyborczego. Ustalając liczbę mandatów w okręgu, ułamki liczby równe lub większe od  $\frac{1}{2}$ , jakie wynikają z zastosowania normy przedstawicielstwa, zaokrągla się w górę do liczby całkowitej. Jeżeli w wyniku postępowania matematycznego liczba radnych wybieranych w okręgach w miastach na prawach powiatu przewyższa liczbę mandatów w danej radzie, mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielstwa jest najmniejsza. W przypadku, gdy liczba mandatów jest mniejsza od liczby mandatów w danej radzie, dodatkowe man-



Postulowana przez ustawodawcę stałość podziału na okręgi wyborcze pozostaje w pewnym dysonansie z możliwością ich korekty – jeśli zachodzą ustawowe przesłanki – na 3 miesiące przed upływem kadencji. Tworzy to sytuację braku pewności co do jednego z podstawowych elementów systemu wyborczego, jakim jest podział terytorium wyborczego w celu przeprowadzenia wyborów. Rozwiązanie takie nie tylko daje możliwość zmiany reguł gry wyborczej w bliskiej perspektywie wyborów, ale również budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności takiego rozwiązania z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie dotyczącym prawa wyborczego niejednokrotnie stawał na stanowisku, że istotne zmiany w prawie wyborczym (a z całą pewnością tworzenie okręgów wyborczych do takich istotnych zmian należy) powinny być uchwalone „najpóźniej sześć miesięcy przed wyborami, rozumianymi jako całość czynności objętych kalendarzem wyborczym oraz zapewniające odpowiednią *vacatio legis* dla ich wejścia w życie”<sup>32</sup>. Jeszcze dalej idą w tej sprawie zalecenia Komisji Weneckiej, zawarte w Kodeksie Dobrych Praktyk Wyborczych, zgodnie z którymi dla zachowania czystości i uczciwości reguł współzawodnictwa w wyborach, zmiany podstawowych elementów prawa wyborczego, w tym także struktury okręgów wyborczych, powinny być przeprowadzane na co najmniej rok przed wyborami<sup>33</sup>. Zalecenia tego nie przyjął Trybunał Konstytucyjny, uznając, że nie są one wiążące dla Polski, a jednocześnie sam sobie przyznał prawo do ustalenia właściwego standardu w tym względzie na poziomie 6 miesięcy<sup>34</sup>.

Na uchwałę rady gminy w sprawach okręgów wyborczych, które są aktami prawa o charakterze generalnym i powszechnie obowiązującymi, wyborcom przysługuje droga odwoławcza. Wyborcy w liczbie co najmniej 15 osób mogą wnieść skargę do komisarza wyborczego w terminie 5 dni od daty podania uchwały do publicznej wiadomości. Komisarz wyborczy rozpoznaje sprawę w terminie 5 dni i wydaje postanowienie, doręczając je niezwłocznie zarówno wnoszącym skargę, jak i radzie gminy. Od postanowienia komisarza wyborczego przysługuje odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie 5 dni od daty jego doręczenia. Od orze-

---

daty przydziela się tym okręgom wyborczym, w których norma przedstawicielstwa jest największa.

<sup>32</sup> Zob.: wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., (sygn. akt K 31/06) oraz wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., (sygn. akt Kp 3/09).

<sup>33</sup> Zob.: K.W. Czaplicki, *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, Seria: Wykłady im. Prof. Komarnickiego, Centrum Studiów Wyborczych, Toruń 2009, s. 17.

<sup>34</sup> Zob. zdania odrębne do wyroku TK sygn. akt K31/06 sędziów: E. Łętowskiej i M. Safiana.

czenia Państwowej Komisji Wyborczej nie przysługuje środek prawny<sup>35</sup>. Analogiczna procedura dotyczy także wyborów do rad powiatów i sejmików województw.

W wyborach do rad powiatów w każdym okręgu wyborczym wybiera się od 3 do 10 radnych<sup>36</sup>, a okręgiem wyborczym jest jedna gmina<sup>37</sup>. W celu tworzenia okręgów rada powiatu może łączyć gminy tylko w przypadku, gdy liczba radnych przypadająca na którąkolwiek z gmin, wynikająca z normy przedstawicielstwa dla okręgów, wynosiłaby mniej niż 3. Podział gminy na dwa lub więcej okręgów jest dopuszczalny jedynie w przypadku, gdyby liczba radnych przypadających na tę gminę, a wynikająca z normy przedstawicielstwa dla okręgów, wynosiła więcej niż 10. Poprzednio obowiązująca ordynacja samorządowa z 1998 roku dopuszczała możliwość łączenia gmin w celu utworzenia okręgu już w sytuacji, gdy liczba radnych przypadająca na którąkolwiek z gmin, wynikająca z normy przedstawicielstwa dla okręgów, wynosiłaby mniej niż 5<sup>38</sup>. Przepis ten pomyślany był jako narzędzie, które miało dać radom powiatów możliwość nieutworzenia małych okręgów wyborczych liczących 3–4 mandaty. W Kodeksie wyborczym postanowiono odejść od tego rozwiązania, stawiając wyżej integralność gminy jako okręgu wyborczego w wyborach do rady powiatu.

Utworzenie na obszarze gminy dwóch lub więcej okręgów wyborczych wymaga porozumienia z radą tej gminy; należy przy tym uwzględnić podział danej gminy na okręgi wyborcze dla wyborów do rad gmin. Łączenie dwóch lub więcej gmin w celu utworzenia okręgu wyborczego wymaga zasięgnięcia opinii rad tych gmin. Należy przyjąć, że opinia ta nie ma charakteru wiążącego dla rady powiatu. W miastach przy tworzeniu okręgów wyborczych uwzględnia się utworzone jednostki pomocnicze<sup>39</sup>.

W wyborach do sejmików województw w każdym okręgu wyborczym wybiera się od 5 do 15 radnych<sup>40</sup>. Kompetencja ta należy do sejmiku województwa. Okręgiem wyborczym jest jeden powiat lub jego część. Łączenie powiatów w celu utworzenia okręgu wyborczego jest dopuszczalne jedynie w przypadku, gdyby liczba radnych wybieranych w danym powiecie do sejmiku województwa była mniejsza niż 5. Łączenie dwóch lub więcej powiatów w celu utworzenia okręgu wyborczego wymaga zasię-

<sup>35</sup> Art. 420 § 2 Kodeksu wyborczego.

<sup>36</sup> Art. 453 Kodeksu wyborczego.

<sup>37</sup> Art. 454 § 2 Kodeksu wyborczego.

<sup>38</sup> Art. 135 ust. 3 Ordynacji samorządowej z 1998 roku.

<sup>39</sup> Art. 454 Kodeksu wyborczego.

<sup>40</sup> Art. 463 Kodeksu wyborczego.

gnięcia niewiążącej opinii rad tych powiatów. Proces tworzenia okręgów polegający na łączeniu powiatów, o czym wspomniano już wyżej, nie może naruszać więzi społecznych łączących wyborców należących do mniejszości narodowych lub etnicznych zamieszkujących na terytorium łączonych powiatów<sup>41</sup>. Żadne inne więzi, na przykład historyczne, wynikające z podziałów zaborczych czy przynależności do krain geograficznych, nie zostały w Kodeksie uwzględnione.

Podział powiatu na dwa lub więcej okręgów jest dopuszczalny jedynie w przypadku, gdyby liczba radnych przypadająca na ten powiat, wynikająca z normy przedstawicielstwa dla okręgów, wynosiła więcej niż 15. Utworzenie na obszarze powiatu dwóch lub więcej okręgów wyborczych wymaga porozumienia z radą tego powiatu. Przy tworzeniu okręgów należy uwzględnić podział danego powiatu na okręgi wyborcze dla wyborców do rad powiatów. Dodatkowo, w żadnym z powiatów stanowiących jeden okręg wyborczy nie mogą być wybrani radni w liczbie równej lub większej niż 3/5 ogólnej liczby danej rady<sup>42</sup>.

## **Struktura okręgów wyborczych**

W wyniku procesu tworzenia okręgów wyborczych otrzymujemy ich określoną strukturę. Okręgi ją tworzące mają określone rozmiary – tj. przypisaną liczbę mandatów. Rozmiar okręgu ma bardzo duże znaczenie, zarówno w wyborach większościowych, wpływając na zachowania wyborcze, jak i w systemie proporcjonalnym, w którym determinuje stopień realizacji zasady proporcjonalności.

W systemie większościowym rozmiar okręgów wyborczych może wpływać zarówno na strategie startujących w wyborach partii, jak i wyborców podejmujących decyzje w głosowaniu. Jeżeli w okręgu wyborczym wybieramy więcej niż jednego kandydata, to sytuacja ta daje możliwość zawierania sojuszy taktycznych między ugrupowaniami polegających na niewystawianiu kandydatów na wszystkie mandaty i wzajemnego popierania kandydatów.

Jeszcze większe znaczenie ma rozmiar okręgów w praktyce funkcjonowania systemu proporcjonalnego. Dokonując rozróżnienia rozmiarów okręgów wyborczych, można wyróżnić okręgi małe (2–5 mandatów), średnie (6–9 mandatów), duże (10–19 mandatów), bardzo duże (20 i więcej

---

<sup>41</sup> Art. 462 Kodeksu wyborczego.

<sup>42</sup> Art. 463 Kodeksu wyborczego.

mandatów)<sup>43</sup>. W zależności od rozmiaru okręgu w większym lub mniejszym stopniu realizowana jest zasada proporcjonalności. Im mniejszy okręg wyborczy, tym mniej ugrupowań ma szansę na wprowadzenie swojej reprezentacji do organu, do którego przeprowadzane są wybory. Bardzo istotne przy tych rozważaniach jest zwrócenie uwagi na tzw. próg naturalny. Jest to minimalny poziom poparcia, jakie w danym okręgu wyborczym musi uzyskać ugrupowanie, by otrzymać co najmniej jeden mandat. Jest to rodzaj progu wyborczego, którego wysokość jest rezultatem określonego rozmiaru okręgu wyborczego (czyli liczby mandatów w nim obsadzanych). Im w danym okręgu więcej mandatów, tym próg naturalny jest niższy, co oznacza, że do zdobycia mandatu wystarcza mniejsza liczba głosów. Dla przykładu, w okręgu czteromandatowym, w którym wybory odbywają się na podstawie formuły proporcjonalnej,  $20\% + 1$  głos zawsze wystarczy, by uzyskać mandat bez względu na wyniki pozostałych list<sup>44</sup>. W rzeczywistości wystarczy dla zdobycia mandatu mniej głosów. Rzadko bowiem się zdarza, by głosy nie ulegały rozproszeniu i rozkładały się równomiernie pomiędzy poszczególne listy kandydatów. Próg naturalny jest jedynie wskaźnikiem ukazującym zależność rozmiaru okręgu i możliwości uzyskania mandatu.

W świetle powyższego oczywistym jest, że rozmiar okręgu wyborczego bezpośrednio rzutuje na kształt proporcjonalności wyborów. Poziom proporcjonalności wzrasta wraz ze wzrostem rozmiaru okręgu. Małe okręgi powodują, że tylko ograniczona liczba ugrupowań ma szansę na uzyskanie mandatu<sup>45</sup>. W efekcie w małym okręgu wyborczym przekroczenie progu wyborczego i uzyskanie wyniku dwucyfrowego może nie przynieść uzyskania mandatu. Dla przykładu, uzyskanie 10% głosów w okręgu siedmiomandatowym może nie spowodować uzyskania mandatu.

Aby w pełni realizować zasadę proporcjonalności, okręgi wyborcze powinny mieć takie rozmiary, aby umożliwić uzyskanie mandatów

<sup>43</sup> Przedstawiony podział ma charakter umowny i służy przede wszystkim ukazaniu zależności między rozmiarem okręgu a liczbą podmiotów mogących uczestniczyć w podziale mandatów. W literaturze występują różne klasyfikacje wielkości okręgów, zob.: D. Nohlen, *Pravo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 81; B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego...*, s. 166; M. Rulka, *Okręgi wyborcze a zasady proporcjonalności i równości...*, s. 165.

<sup>44</sup> B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego...*, s. 112–113. Próg naturalny oblicza się przez podzielenie wszystkich głosów w okręgu przez liczbę mandatów obsadzanych w tym okręgu powiększoną o 1.

<sup>45</sup> Zob. szerzej: J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory...*, s. 172 i n.; S. Gebethner, *System wyborczy: deformacja czy reprezentacja*, [w:] S. Gebethner (red.), *Wybory 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, Warszawa 1995, s. 9 i n.

ugrupowaniom osiągającym określony reprezentatywny wynik wyborczy. Wskazówką w ustaleniu takiego pułapu mogą być ustawowe progi wyborcze. Przykładowo, w Kodeksie wyborczym ustanowiono progi wyborcze na poziomie 5%. W ten sposób ustawodawca stanął na stanowisku, że poparcie na poziomie mniejszym niż 5% nie zasługuje na reprezentację w organie wybieralnym. Kierując się tą wskazówką, należałoby zbudować strukturę okręgów wyborczych w wyborach samorządowych na poziomie rozmiarów okręgów 16–19 mandatów. Jak widać, przyjęte w samorządowym prawie wyborczym instytucje nie są ze sobą kompatybilne. Przekroczenie progu wyborczego nie daje pewności zdobycia mandatu. Efektywny procent głosów potrzebny dla jego zdobycia jest dużo większy i często przekracza dwukrotnie wysokość progu.

## Rozmiar okręgów w praktyce stosowania przepisów samorządowego prawa wyborczego

Na tle przedstawionych wyżej rozważań warto przejść do analizy praktycznego stosowania przepisów prawa w zakresie tworzenia okręgów wyborczych w wyborach do organów stanowiących samorządu na podstawie danych z wyborów z 2010 roku.

W pierwszej kolejności analizie poddano rozmiar okręgów wyborczych w gminach do 20 tysięcy mieszkańców, gdzie zgodnie z prawem wyborczym obowiązywał większościowy system wyborczy, a okręgi wyborcze mogły liczyć od 1 do 5 mandatów. Wprawdzie ten system wyborczy przestał obowiązywać wraz z wejściem w życie Kodeksu wyborczego, jednak wydaje się ciekawym przyjrzeć się tendencjom, jakie występowały przy tworzeniu okręgów wyborczych przez rady gmin.

Tabela 1. Okręgi wyborcze w gminach do 20 tys. mieszkańców

Liczba mandatów	1	2	3	4	5	Suma
Liczba okręgów	13393	3931	1689	872	404	20379

Na ogólną liczbę 20379 okręgów wyborczych utworzonych w gminach liczących do 20 tysięcy mieszkańców, 13393, czyli 66% stanowiły okręgi jednomandatowe. Okręgi liczące więcej niż 2 mandaty stanowiły jedynie ok. 15% wszystkich okręgów. Pokazuje to, że zarówno ramy ustawowe dotyczące tworzenia okręgów wyborczych determinowały ustanawianie głównie jednomandatowych okręgów wyborczych, jak i rady gmin korzy-

stające z instrumentów ustawowych w sytuacji, gdy jednostka pomocnicza nie mogła być samodzielnym okręgiem wyborczym, kierowały się dzięki swobodzie decyzji tym, aby rozmiar okręgu był jak najmniejszy.

Bardziej skomplikowana jest sytuacja w przypadku okręgów w wyborach proporcjonalnych. Według zasady proporcjonalności w 2010 roku wybory przeprowadzono w dzielnicach (Warszawa), gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców, w powiatach, powiatach grodzkich oraz w województwach.

**Tabela 2. Okręgi wyborcze w wyborach samorządowych opartych o zasadę proporcjonalności**

Liczba mandatów	3	4	5	6	7	8	9	10	Suma
Sejmiki województwa			21	28	23	9	5	1	87
Rady powiatu	360	415	232	151	82	54	32	19	1345
Rady powiatów grodzkich			161	84	40	14			299
Rady gmin pow. 20 tys.			386	224	194	117			921
Rady dzielnic			41	9	10	10			70
Suma	360	415	841	496	349	204	37	20	2722

Analiza rozmiaru okręgów wskazuje na zdecydowaną przewagę okręgów małych. W gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców ustawa dopuszczała tworzenie okręgów liczących od 5 do 8 mandatów. W gminach tych ok. 42% stanowią okręgi pięciomandatowe, czyli najmniejsze, jakie mogły powstać w świetle ustawy. Razem okręgi pięciomandatowe i sześciomandatowe stanowią 2/3 wszystkich okręgów w wyborach do rad<sup>46</sup>.

W przypadku wyborów do rad powiatów ustawa dopuszczała tworzenie okręgów liczących od 3 do 10 mandatów. Na ogólną sumę 1345 okręgów ponad połowę stanowiły okręgi trzymandatowe i czteromandatowe<sup>47</sup>. Największe dopuszczalne okręgi – dziesięciomandatowe – stanowiły 1,5% wszystkich okręgów.

Z podobnym rozłożeniem struktury okręgów mamy do czynienia także w wyborach do sejmików województw. Zgodnie z ustawą okręgi w wyborach do sejmików powinny liczyć od 5 do 15 mandatów. Na ogólną liczbę 87 okręgów ponad połowę stanowią okręgi pięciomandatowe i sze-

<sup>46</sup> Progi naturalne odpowiednio: 16,7% i 14,3%.

<sup>47</sup> Progi naturalne odpowiednio: 25% i 20%.

ściomandatowe (56%)<sup>48</sup>. Występuje tylko jeden okręg dziesięciomandatowy (woj. mazowieckie, okręg nr 7). Brak jest okręgów liczących od 11 do 15 mandatów mimo że ustawa na to pozwala.

## **Wnioski**

Okręgi wyborcze są nieodzownym elementem systemu wyborczego. Ich struktura i rozmiar wydają się najważniejszymi elementami tych systemów wyborczych, które opierają podział mandatów o zasadę proporcjonalności. Odpowiednio modyfikując rozmiar okręgów wyborczych, można uzyskać różne obrazy proporcjonalności. Samorządowe prawo wyborcze w Polsce, konstruując ramy systemu tworzenia okręgów wyborczych, przekazało podmiotom właściwym dla ich tworzenia (rady gmin, powiatów, sejmiki województwa) pewną swobodę w sytuacji, gdy odpowiednio jednostka pomocnicza, gmina lub powiat nie mogą być samodzielnym okręgiem wyborczym. Na wszystkich trzech poziomach samorządu zauważalna jest tendencja do tworzenia jak najmniejszych okręgów wyborczych ograniczających liczbę ugrupowań uzyskujących reprezentację w organach przedstawicielskich. Dla przykładu, w większości samorządowych okręgów wyborczych uzyskanie poparcia na poziomie 10% nie pozwoli na zdobycie mandatu. W efekcie przeprowadzonej analizy uzyskujemy obraz, w którym dzięki strukturze okręgów wyborczych proporcjonalny system wyborczy dominujący w wyborach samorządowych ma faktycznie charakter silnie deformujący.

## **STRESZCZENIE**

W artykule dokonano analizy jednego z elementów obligatoryjnych systemu wyborczego – okręgu wyborczego. Rozważania dotyczące okręgu wyborczego ograniczone zostały do jego prawnej regulacji w samorządowym prawie wyborczym. Przedstawiono ogólne zasady tworzenia okręgów wyborczych na tle standardów obowiązujących w państwach demokratycznych. Szczególnej analizie poddano problematykę tworzenia okręgów wyborczych w świetle polskiego samorządowego prawa wyborczego. Osobną część poświęcono problematyce struktury okręgów wyborczych i ich rozmiarów. Analizę tę przeprowadzono na tle praktycznego stosowania przepisów prawa wyborczego w wyborach samorządowych w 2010 roku.

---

<sup>48</sup> Progi naturalne odpowiednio: 16,7% i 14,3%.

*Krzysztof Urbaniak*

**CONSTITUENCIES IN VIEW OF LOCAL GOVERNMENT ELECTORAL LAW**

The article analyses one of the obligatory elements of the electoral system – the constituency. Its analysis has been reduced to its legal regulation in the local government electoral law. We presented general rules of constituency creation in comparison to the standards of democratic states. The creation of constituencies in view of the Polish local government electoral law has been the subject of our thorough study. We also analysed the structure and the size of Polish constituencies. All the above mentioned analysis have been performed in view of the practical application of electoral law during the 2010 local government elections.

**KEY WORDS:** *elections, constituency, local elections, creation of constituencies, structure of constituencies*