

Łukasz Buczkowski\*

## Norma demograficzna w wyborach do rad gmin na gruncie Kodeksu wyborczego\*\*

Demographic norm in elections to municipal councils  
on the basis of the Electoral Code

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** wybory lokalne, norma demograficzna, proces legislacyjny, Kodeks wyborczy

**Keywords:** local elections, demographic norm, legislative process, Electoral Code

**Abstrakt:** Instytucją wykazującą związki z koncepcją samorządowego systemu wyborczego jest norma demograficzna, wyznaczająca granicę pomiędzy systemem większościowym a proporcjonalnym. Celem artykułu uczyniono analizę i ocenę przebiegu prac legislacyjnych poświęconych wprowadzeniu normy ludnościowej w wyborach do rad gmin na gruncie Kodeksu wyborczego. Dokonana analiza pozwala przyjąć, że obowiązujący model obsadzania rad gmin stanowi rozwiązanie kompromisowe, uwzględniające częściowo argumenty podnoszone przez zwolenników systemu większościowego i proporcjonalnego.

**Abstract:** An institution often associated with the concept of the local government electoral system is the demographic norm, which marks the boundary between the majority and proportional systems. The aim of this article was the analysis and evaluation of the course of legislative work devoted to the inclusion of the demographic norm in elections to municipal councils under the Electoral Code. The analysis allows for the assumption that the current model of appointing municipal councils is a compromise solution, partly taking into account the arguments of the supporters of the principle of majority and proportionality.

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0147-4721>, doktor, Katedra Nauk Prawnych, Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych, Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży. E-mail: lbuczkowski@pwsip.edu.pl

\*\* T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319 ze zm.

## Wprowadzenie

Pojęcie systemu ustalania wyników wyborów stanowi od dawna przedmiot wnikliwej analizy nauki prawa konstytucyjnego oraz politologii. Formułę wyborczą zwykło się definiować jako zależność zachodzącą pomiędzy liczbą głosów oddanych na listy wyborcze lub kandydatów a ostatecznymi wynikami wyborów<sup>1</sup>, czyli ogół zasad służących przeliczeniu głosów uzyskanych przez poszczególne komitety wyborcze lub kandydatów na przysługujące im mandaty. Przyjęcie konkretnego systemu ustalania wyników wyborów nie stanowi nigdy decyzji przypadkowej<sup>2</sup>, zaś konsekwencje wyłaniania określonych organów w oparciu o tę a nie inną formułę wyborczą są znaczące, bowiem przy identycznych wynikach głosowania kreować ona może zgoła odmienne końcowe wyniki przeprowadzonej elekcji<sup>3</sup>. Przy ogólnej akceptacji umownego podziału systemów ustalania wyników wyborów na większościowy, proporcjonalny i mieszany<sup>4</sup>, doktryna nie ogranicza się do wyróżnienia jedynie trzech podstawowych typów, dokonując bardziej szczegółowego podziału

<sup>1</sup> Przywołane rozumienie pojęcia systemu ustalania wyborów prezentują m.in.: W. Skrzydło, *Prawa wyborcze obywateli*, [w:] M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. III *Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002, s. 144; A. Antoszewski, R. Alberski, *Systemy wyborcze*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut, *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 2008, s. 229; A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i do Senatu*, Warszawa 2004, s. 23; B. Michalak, *Formuła wyborcza*, [w:] B. Michalak, A. Sokala (red.), *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 33; M. Przywara, *System wyborczy do Sejmu i do Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiany*, Warszawa 2012, s. 139. J. Haman z kolei definiuje formułę wyborczą jako algorytm agregacji indywidualnych preferencji zadeklarowanych przez wyborców w wybór społeczny. Zob. J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003, s. 74.

<sup>2</sup> Przyjęcie określonego systemu ustalania wyników wyborów stanowi odzwierciedlenie woli większości parlamentarnej opracowującej lub dokonującej zmian w ustawie wyborczej, jest więc decyzją o charakterze politycznym, uwzględniającą interesy dominujących ugrupowań. Zob. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 104. Szerzej zob. A. Antoszewski, *Ordynacje wyborcze do parlamentu i ich polityczne konsekwencje*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku, w świetle komparatystycznej teorii polityki*, Wrocław 1994, s. 41 i n.

<sup>3</sup> M. Chmaj, *Zasady polskiego prawa wyborczego*, [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 63.

<sup>4</sup> Zob. np. W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 37 oraz A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu...*, s. 23.

uwzględniającego systemy: a) wielostopniowy<sup>5</sup>, b) pluralistyczny (w okręgach jednomandatowych z oparciem o większość względną<sup>6</sup>, c) semiproporcjonalne (*Single non-Transferable Vote, SNTV*)<sup>7</sup>. Abstrahując od szeroko prezentowanych w piśmiennictwie zalet i wad konkretnych formuł wyborczych<sup>8</sup>, generalnie stwierdzić należy, że nie istnieje optymalny system ustalania wyników wyborów, uwzględniający oczekiwania oraz interesy wszystkich sił politycznych oraz grup społecznych. Bez względu na przyjęte założenia systemowe, nie jest możliwe pełne odzwierciedlenie w procesie dystrybucji mandatów woli wyrażonej w głosowaniu przez wyborców – różnice zachodzą jedynie w skali deformacji ostatecznych wyników wyborów<sup>9</sup>.

Instytucją wykazującą zasadniczy związek z wyborem konkretnego systemu ustalania wyników wyborów jest norma demograficzna, zwana również normą urbanistyczną lub ludnościową. Pojęcie to rozumieć należy jako górną granicę liczby mieszkańców określonej jednostki terytorialnej, do osiągnięcia której wybory odbywają się przy zastosowaniu systemu większościowego, zaś po jej przekroczeniu przeprowadzane są w oparciu o system proporcjonalny. Zagadnienie normy demograficznej uznać trzeba za szczególnie istotne w ramach rozważań na temat systemu wyborczego *sensu stricto*, ponieważ jej zastosowanie powiązane jest z kluczowymi dla przebiegu i wyników postępowania wyborczego instytucjami: strukturą okręgów wyborczych, trybem zgłaszania list (kandydatów), zasady rozdziału mandatów oraz uzupełniania mandatów

<sup>5</sup> M. Golder, *Democratic Electoral Systems Around the World, 1946–2000*, «Electoral Studies» 2005, vol. 24, no. 2, s. 108.

<sup>6</sup> D.M. Farrell, *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, New York 2001, s. 6–10; V. Bogdanor, *Introduction*, [w:] V. Bogdanor, D. Butler (red.), *Democracy and Elections. Electoral Systems and Their Political Consequences*, Cambridge 1983, s. 17.

<sup>7</sup> V. Bogdanor, *Introduction...*, s. 17.

<sup>8</sup> Zob. np. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system wyborczy. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 140; M. Chmaj, *Zasady polskiego prawa...*, s. 68; J. Szymanek, *Optymalizacja formuły wyborczej. Dylematy wyboru ordynacji proporcjonalnej czy większościowej?*, «Studia Wyborcze» 2007, t. 4, s. 42; G. Kryszewski, *Standardy prawne...*, s. 111–112; K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, «Przegląd Sejmowy» 2007, nr 2, s. 17; S. Kubas, *System wyborczy a model polskiej demokracji*, «Studia Wyborcze» 2008, t. 6, s. 20; S. Gebethner, *Prawo i system wyborczy w świetle realizacji Konstytucji*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 20.

<sup>9</sup> Por. B. Michałak, *Deformacje wyników wyborów*, [w:] *Leksykon...*, s. 22 i n.; s. 211; A. Antoszewski, R. Alberski, *Systemy...*, s. 240; A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, s. 135; B. Banaszak, *Zalety i wady wyborczego systemu proporcjonalnego*, Toruń 2008, s. 6.

opróżnionych, przede wszystkim zaś stanowi granicę pomiędzy dwiema formułami wyborczymi, wywierającymi skutki w zakresie ostatecznych wyników wyborów. Analiza przepisów polskiego samorządowego prawa wyborczego dowodzi, że od momentu uchwalenia pierwszej ordynacji wyborczej do rad gmin w 1990 r.<sup>10</sup> do chwili obecnej jedynie w latach 2011–2018 wybory do rad gmin przeprowadzane były jednolicie<sup>11</sup>, przy zastosowaniu większościowego systemu ustalania wyników wyborów. W pozostałych przypadkach (wybory przeprowadzane w okresie 1990–2010 oraz w 2018 r.) norma demograficzna zawsze stanowiła cezurę pomiędzy większością i proporcjonalną formułą wyborczą, zaś jej wysokość budziła nieodmiennie spory w łonie parlamentu w trakcie prac nad uchwaleniem i zmianami kolejnych ustaw wyborczych.

Celem niniejszego artykułu jest analiza i ocena przebiegu prac parlamentarnych dotyczących instytucji normy demograficznej w wyborach do rad gmin, towarzyszących uchwaleniu Kodeksu wyborczego oraz jego nowelizacji, dokonanej ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r.<sup>12</sup>. W pracy formułuje się stwierdzenie, że obowiązująca na gruncie Kodeksu wyborczego konstrukcja normy ludnościowej w wyborach do rad gmin stanowi rozwiązanie kompromisowe, częściowo uwzględniające postulaty zwolenników zarówno większościowego, jak i proporcjonalnego systemu wyborczego. Badania przeprowadzono w oparciu o metodę formalno-dogmatyczną, wspomagająco posługując się metodą teoretyczno-prawną.

## **Norma demograficzna w pracach parlamentarnych nad uchwaleniem Kodeksu wyborczego**

Zasadniczy nurt rozważań niniejszego artykułu odnosi się do przebiegu prac legislacyjnych towarzyszących uchwaleniu Kodeksu wyborczego, poświęconych bezpośrednio instytucji normy demograficznej w wyborach do rad gmin oraz do trybu przyjęcia nowelizacji ustawy wyborczej,

---

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, t.j. Dz.U. z 1996 r., Nr 84, poz. 387.

<sup>11</sup> Wybory do rad gmin w oparciu o zasadę większości względnej przeprowadzono 16 listopada 2014 r., przy zastosowaniu jednomandatowych okręgów wyborczych. Zauważyć jednak należy, że założenie to nie dotyczyło rad gmin na prawach powiatu, których skład wyłaniany był według systemu proporcjonalnego, powiązanego z metodą d’Hondta.

<sup>12</sup> 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. z 2018 r., poz. 130 ze zm.

dokonanej 11 stycznia 2018 r.<sup>13</sup>. Uprzedzając wnioski płynące z analizy procesu ustawodawczego warto zasygnalizować, że pomimo wyeliminowania normy demograficznej w wyborach samorządowych w pierwotnym brzmieniu Kodeksu, niemal do końca prac nad ustawą wyborczą instytucja ta wydawała się niezagrażona i popierana przez większość klubów poselskich. Tym bardziej interesujące jest przybliżenie parlamentarnych dyskusji, których efektem stało się znaczące przekształcenie systemu wyborczego do rad gmin, wieńczące 21-letni okres obowiązywania normy ludnościowej.

W projekcie Kodeksu wyborczego wniesionym 24 czerwca 2008 r.<sup>14</sup> przez klub poselski Lewica i Demokraci (dalej: LiD) wnioskodawcy opowiedzieli się za utrzymaniem normy demograficznej w wyborach do rad gmin, z jednoczesnym jej podniesieniem do poziomu 40 tys. mieszkańców. Autorzy podnosili, że dotychczasowe doświadczenia wyborów samorządowych nie pozwalają na wykazanie istotnych różnic w jakości funkcjonowania rad wyłonionych dwoma odrębnymi systemami ustalania wyników wyborów<sup>15</sup>, dlatego też celowe byłoby rozszerzenie systemu większościowego na gminy liczące od 20 do 40 tys. mieszkańców. Postulat ten projektodawcy uzasadnili „zauważalnym wzrostem anonimowości życia mieszkańców” w takich jednostkach, zakładając jednocześnie, że ten swoisty eksperyment pozwoli pełniej ocenić wpływ dwóch systemów wyborczych na działanie samorządu<sup>16</sup>. Argumentacja wyłaniająca się z uzasadnienia projektu prowokuje pewne uwagi krytyczne: po pierwsze, trudno projektowane rozwiązanie uznać za „eksperyment”, ponieważ funkcjonowało ono na gruncie samorządowego prawa wyborczego w latach 1990–1998; po drugie, argumentacja wskazująca (skądinąd słusznie) na rosnącą anonimowość społeczności lokalnej w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców byłaby raczej zasadna w przypadku optowania za systemem proporcjonalnym, nie zaś większościowym; po trzecie, w stanowisku LiD zaobserwować można pewną chwiejność poglądów wnioskodawców na temat normy demograficznej, zdających się zapominać o inicjatywie SLD z 1998 r. zmierzającej do obniżenia normy do 20 tys. oraz o przebiegu toku debaty nad zmianą jej wysokości w 2001 r., gdzie opowiadali się stanowczo za utrzymaniem pułapu 20 tys. mieszkańców, wskazując na

<sup>13</sup> Szczegółowo na temat uchwalenia Kodeksu wyborczego pisze K. Skotnicki, *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 11 i n.

<sup>14</sup> Druk nr 1568/VI kad.

<sup>15</sup> Uzasadnienie do Druku nr 1568/VI kad., s. 5.

<sup>16</sup> Tamże.

jednoznacznie dobre doświadczenia wynikające ze stosowania cezury ustanowionej na tym poziomie<sup>17</sup>. Pomimo niezbyt fortunnego uzasadnienia, przedłożona inicjatywa spotkała się generalnie z pozytywnym przyjęciem podczas I czytania – żaden z klubów poselskich nie wyraził zdecydowanego sprzeciwu wobec 40-tysięcznej normy demograficznej<sup>18</sup>.

Co warte podkreślenia, przedstawiciel wnioskodawców uzasadniając proponowaną wysokość normy, powoływał się na poparcie ze strony jednostek samorządu terytorialnego oraz Związku Gmin Wiejskich, Związku Miast Polskich oraz Unii Miasteczek Polskich, wskazując, że projekt stanowi realizację zgłaszanych przez nie postulatów<sup>19</sup>. W toku debaty, oprócz głosów popierających wysokość normy proponowaną w projekcie<sup>20</sup>, pojawiały się również sugestie wyłaniania organów stanowiących samorządu w oparciu o system większościowy<sup>21</sup> oraz – jak się okazało proroczy – pomysł objęcia wyborami większościowymi rad gmin, przy pozostawieniu zasady proporcjonalności w miastach na prawach powiatu<sup>22</sup>. Nieco większe rozbieżności niż w łonie Sejmu, inicjatywa LiD wzbudziła wśród przedstawicieli nauki: obok głosów pozytywnie oceniających założenia projektu, wskazujących na ich zbieżność z oczekiwaniami społecznymi<sup>23</sup> oraz na pozytywne doświadczenia wynikające ze stosowania w latach 1990–1998 tożsamego modelu, zmniejszającego stopień upolitycznienia wyborów także w większych gminach<sup>24</sup>, pojawiły się również opinie prze-

---

<sup>17</sup> Biuletyn nr 4003/III.

<sup>18</sup> Jedyne klub PiS zastrzegł, że ugrupowanie nie poprze postulatu rozciągnięcia wyborów większościowych na wszystkie organy stanowiące samorządu. Por. Sprawozdanie sten. z 38. posiedzenia Sejmu RP w dniu 19 marca 2009 r. – VI kadencja, s. 206.

<sup>19</sup> Tym bardziej zaskakujący jest fakt dołączenia do projektu skrótego stanowiska Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 października 2008 r., ZW/0714/200/08, w którym za całe uzasadnienie posłużyło zdanie: „Popieramy ten projekt”.

<sup>20</sup> Klub PO, popierając zgłoszoną propozycję, wskazywał na fakt dostrzegania przez wnioskodawców potrzeby coraz szerszego uwzględniania systemu większościowego, opartego o jednomandatowe okręgi wyborcze. Zob. Sprawozdanie sten. z 38. posiedzenia Sejmu RP..., s. 205.

<sup>21</sup> Tamże, s. 213.

<sup>22</sup> Tamże, s. 215. Wskazać jednak należy, że pojawiły się również – wynikające z niedopracowanego i dość ogólnikowego uzasadnienia projektu – głosy podające w wątpliwość rzetelne przeanalizowanie przez wnioskodawców korzyści mających płynąć z podniesienia pułapu normy demograficznej: w toku I czytania sformułowano wprost pytanie, czy projektowana zmiana opiera się na rzeczywistym przekonaniu autorów o jej pozytywnym wpływie na funkcjonowanie samorządu, czy ma być jedynie eksperymentem. Tamże, s. 213.

<sup>23</sup> J. Flis, *Opinia z dnia 30 czerwca 2009 r. o projekcie Kodeksu wyborczego*, s. 1.

<sup>24</sup> G. Górski, *Opinia z dnia 30 czerwca 2009 r. do projektu ustawy Kodeks wyborczy (druk sejmowy 1568)*, s. 4.

ciwne, akcentujące z jednej strony niedopracowanie uzasadnienia projektu<sup>25</sup>, z drugiej zaś opowiadające się za dalszym stosowaniem sprawdzonych w praktyce postępowań wyborczych z lat 1998–2010 normy na poziomie 20 tys. mieszkańców lub wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach wszystkich rad gmin<sup>26</sup>.

Za interesujące należy uznać losy projektu w trakcie prac Komisji Nadzwyczajnej: początkowo wysokość normy demograficznej została ustalona na pułapie nie 40, lecz 20 tys. mieszkańców. Zmiana w tym zakresie nastąpiła podczas posiedzenia Komisji w dniu 7 października 2010 r., kiedy w toku dyskusji podniesiono z jednej strony – z czym trudno się nie zgodzić – że decyzja o wysokości normy ludnościowej ma charakter czysto polityczny, z drugiej zaś argumentowano, że pierwotnym zamiarem wnioskodawców było jej ustalenie na poziomie 40 tys.<sup>27</sup>. Biuro Legislacyjne Sejmu dokonało zmian uwzględniających normę 40-tysięczną, co znalazło wyraz w przedłożonym Sejmowi sprawozdaniu Komisji<sup>28</sup>.

W trakcie II czytania projektu proponowane rozstrzygnięcie nie wzbudziło większych zastrzeżeń, pomijając głosy pojedynczych parlamentarzystów wskazujące na zasadność podniesienia normy ludnościowej do poziomu 50 tys. mieszkańców, oparte na argumentacji, że od pułapu 50 tys. występują już tzw. miasta prezydenckie<sup>29</sup>. Stąd też, norma na poziomie 50 tys. wpływałaby na zwiększenie przejrzystości stosowanego systemu ustalania wyników wyborów: wyborcy byłiby świadomi, że w gminach nieprezydenckich stosowany jest system większościowy, zaś w prezydenckich proporcjonalny<sup>30</sup>. Pomimo przywołanych uwag, w toku

<sup>25</sup> W. Paruch, *Opinia z dnia 10 czerwca 2009 r. na temat ogólnej oceny poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 1568)*, s. 4.

<sup>26</sup> M. Chmaj, *Opinia prawna z dnia 14 czerwca 2009 r. w sprawie ogólnej oceny poselskiego projektu ustawy – kodeks wyborczy (druk nr 1568)*, s. 7.

<sup>27</sup> Zob. Biuletyn 4215/VI. Zasadność przywrócenia normy na poziomie 40 tys. mieszkańców uzasadniano również uwarunkowaniami społecznymi panującymi w małych miastach. Por. wypowiedź posła A. Żylińskiego (PO) na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej w dniu 7 października 2010 r.

<sup>28</sup> Druk nr 3738/VI kad.

<sup>29</sup> Miasta, w których zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.) organem wykonawczym samorządu terytorialnego jest prezydent, nie zaś burmistrz.

<sup>30</sup> Sprawozdanie sten. z 79. posiedzenia Sejmu RP w dniu 1 grudnia 2010 r. – VI kad., s. 38–39. Postulat ten spotkał się z kontrargumentem wnioskodawców, stosownie do którego wskazany pułap nie mógł zostać uznany za regulę w sytuacji występowania zarówno miast liczących 50 tys. jak i 2 mln mieszkańców. Stąd też nie miało uzasad-

II czytania nie zostały sformułowane poprawki w odniesieniu do omawianej instytucji, w związku z czym w treści ustawy uchwalonej przez Sejm 3 grudnia 2010 r., norma ludnościowa została ustalona na poziomie 40 tys. mieszkańców gminy. Zasadnicza zmiana dokonała się w odniesieniu do normy demograficznej podczas prac senackich. Z inicjatywy senatorów PO wniesiono do ustawy poprawki zmierzające do wyeliminowania normy z wyborów do rad gmin i oparcie ich – z wyjątkiem gmin stanowiących miasta na prawach powiatu – na systemie większości względnej, powiązanych z jednomandatowymi okręgami wyborczymi<sup>31</sup>. Za rozwiązaniem takim przemawiał zdaniem wnioskodawców zbieżny z powiatami charakter gmin będących miastami na prawach powiatu<sup>32</sup> oraz jedynie historyczne uzasadnienie normy na poziomie 40 tys. mieszkańców gminy<sup>33</sup>. Co zaskakujące, Komisja Nadzwyczajna – wbrew swemu wcześniejszemu stanowisku – rekomendowała Sejmowi przyjęcie propozycji senackich skutkujących zmianą systemu wyborczego do rad gmin<sup>34</sup>. Podczas posiedzenia izby poświęconego rozpatrzeniu poprawek Senatu, poprawka zmierzająca do likwidacji normy ludnościowej wzbudziła zdecydowany sprzeciw klubów PiS, SLD oraz PSL. Przedstawiciele wskazanych ugrupowań argumentowali, że proponowane rozwiązanie jest niespójne logicznie wobec istnienia miast na prawach powiatu mniej licznych pod względem mieszkańców, niż znaczna liczba miast nieposiadających tego statusu, skutkiem czego rady w jednostkach mniejszych będą wyłaniane systemem proporcjonalnym, zaś w większych w oparciu o regułę większości powiązaną z jednomandatowymi okręgami wyborczymi<sup>35</sup>.

Kolejnym zgłaszającym kontrargumentem był właśnie problem podziału miast nieposiadających praw powiatu na JOWy, wiążący z niebezpieczeństwem przypadkowego, opartego na sztucznych kryteriach

---

nienia uzależnianie systemu wyborczego do rad gmin od wyborów w tychże ośrodkach. Tamże, s. 46.

<sup>31</sup> Postulat ten odpowiadał – zasygnalizowanej powyżej – propozycji zgłoszonej w toku I czytania projektu ustawy przez posła A. Nowakowskiego (PO).

<sup>32</sup> Druk nr 3730/VI kad., s. 72. Wskazywano, że wniesione poprawki mają na celu zmniejszenie liczby gmin, w których organy stanowiące wyłaniane systemem proporcjonalnym i ograniczenie go jedynie do największych jednostek (miast na prawach powiatu), zbieżnych pod względem liczby ludności z powiatami.

<sup>33</sup> Sprawozdanie sten. z posiedzenia Senatu RP w dniu 15 grudnia 2010 r. – VII kad., s. 108.

<sup>34</sup> Biuletyn nr 4533/VI.

<sup>35</sup> Sprawozdanie sten. z 82. posiedzenia Sejmu RP w dniach 4 i 5 stycznia 2011 r. – VI kad., s. 102.



dzielenia ulic i osiedli. Padały wreszcie pytania o zdolność tak wyłonionych rad miejskich do sprawnego funkcjonowania oraz stopień ich wewnętrznej integracji. W toku dyskusji pojawiło się nawet stwierdzenie, że poprawka Senatu zmierza do „rozsadzenia samorządu od środka” oraz apel o wycofanie się z diskutowanego pomysłu (określono jako „fatalne rozwiązanie”), na rzecz mającego charakter kompromisowy ustalenia normy demograficznej na poziomie 40 tysięcy mieszkańców<sup>36</sup>. Pomimo przywołanych głosów krytycznych, poprawki Senatu – nieznaczną większością głosów – zostały jednak przyjęte: przy większości bezwzględnej wynoszącej 219 głosów, za odrzuceniem zmian zaproponowanych przez izbę drugą opowiedziało się 211 posłów, przy 226 głosach przeciwnych<sup>37</sup>. W ten sposób norma demograficzna została wyeliminowana z przepisów samorządowego prawa wyborczego i po raz pierwszy od 24 lat nie znalazła zastosowania w wyborach do rad gmin przeprowadzonych 16 listopada 2014 r., w których 2412 rad gmin wyłoniono systemem większościowym, zaś jedynie 65 proporcjonalnym.

## **Zagadnienie normy ludnościowej w projektach nowelizacji Kodeksu wyborczego z 2017 r.**

Z punktu widzenia niniejszego opracowania, szczególnie istotne są parlamentarne dyskusje dotyczące modelu systemu wyborczego do rad gmin w okresie bezpośrednio poprzedzającym kolejne wybory samorządowe. Jednym z zasadniczych wątków toczących się wówczas prac nad zmianą przepisów Kodeksu wyborczego stało się rozstrzygnięcie problemu zasadności stosowania normy demograficznej.

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>38</sup> został złożony przez posłów klubu PiS 10 listopada 2017 r. Stosownie do jego założeń, likwidacji miał ulec stosowany w wyborach do podstawowego szczebla samorządu dualistyczny model ustalania wyników przeprowadzonej elekcji: wnioskodawcy postulowali objęcie wszystkich rad gmin systemem proporcjonalnym, na wzór wyborów do rad powiatów i sejmików województw. Argumentacja zawarta w uzasadnieniu projektu opierała się na przekonaniu autorów, że zastoso-

<sup>36</sup> Tamże, s. 102, wypowiedzi posłów A. Dery (PiS) oraz J. Kochanowskiego (SLD).

<sup>37</sup> Tamże, s. 155.

<sup>38</sup> Druk sejmowy nr 2001/VIII kad.

wanie zasady proporcjonalności doprowadzi do uzyskania reprezentatywności przez organ stanowiący, poprzez odzwierciedlenie w jego składzie preferencji ogółu mieszkańców gminy. Wskazano również na występującą w systemie jednomandatowych okręgów wyborczych wysoką liczbę głosów straconych oraz występowanie okręgów wyborczych o skrajnie niskiej liczbie wyborców<sup>39</sup>. Jak się wydaje, wnioskodawcy – nie negując znanych powszechnie wad systemu większościowego – zdawali się zapominać o podstawowym celu wprowadzenia tej formuły wyborczej w małych gminach, to jest zwiększeniu szans wyborczych lokalnych komitetów, opartym na przekonaniu, że w niewielkich jednostkach terytorialnych głosy oddawane są na konkretne osoby, nie zaś na listę afiliowaną partyjnie.

Skrajnie negatywne opinie na temat projektu wyraziły korporacje samorządowe, podkreślając przede wszystkim chęć jak najszybszego osiągnięcia celu politycznego przez autorów<sup>40</sup>, próbę wyeliminowania z udziału w podziale mandatów małych, obywatelskich komitetów wyborczych poprzez zmniejszenie okręgów wyborczych i sztuczne podniesienie naturalnego progu wyborczego oraz dążenie do ograniczenia samorządności przez upartyjnienie życia lokalnego<sup>41</sup>. Również w opracowaniach eksperckich przeważały krytyczne oceny projektowanej nowelizacji. Z jednej strony wskazywano na stanowiące konsekwencję systemu proporcjonalnego preferencje dla większych partii, wprowadzane kosztem niewielkich komitetów wyborczych<sup>42</sup> oraz na konieczność rywalizacji pomiędzy komitetami z tej samej listy<sup>43</sup>, z drugiej zaś eksponowano

---

<sup>39</sup> Uzasadnienie druku 2001/VIII kad., s. 19.

<sup>40</sup> Opinia Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2007 r. (opinia Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego), s. 21.

<sup>41</sup> Tamże, s. 3 (opinia Zarządu Województwa Mazowieckiego).

<sup>42</sup> Por. A. Rakowska-Trela, *Opinia prawna z dnia 29 listopada 2017 r. – ocena zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*, s. 6 oraz A. Sokala, *Opinia z dnia 29 listopada 2017 r. – w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*, s. 11–12.

<sup>43</sup> M. Chmaj, *Ekspertyza prawna z dnia 30 listopada 2017 r. w przedmiocie: zgodności z Konstytucją poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*, s. 8. Autor zwrócił uwagę na zasygnalizowany już powyżej problem: system proporcjonalny w pierwszej kolejności koncentruje się na liczbie głosów uzyskanych przez listę, dopiero wtórnie uwzględniając preferencje personalne wyborców. W małych gminach natomiast głosy oddawane są na konkretne osoby, stąd też propozycja nie przystaje do specyfiki małych jednostek.

przekonanie, że praktyka partyjnej dyscypliny głosowania w radach nie jest tak rozpowszechniona w małych gminach jak w organach stanowiących powiatu, województwa samorządowego lub w parlamencie, dlatego też siłowe forsowanie ujednolicenia systemu wyborczego do samorządu terytorialnego przynieść może zdecydowanie więcej strat niż korzyści<sup>44</sup>. Wśród pozostających w mniejszości głosów aprobujących założenia projektu na czoło wybijały się argumenty o zmniejszeniu deformacji wyborczych, ograniczeniu liczby głosów straconych oraz aktywizacji lokalnych ugrupowań politycznych, jak również zmniejszeniu zjawiska uzależnienia rady gminy od organu wykonawczego<sup>45</sup>. Należy jednak podkreślić, że i tu wskazywano wyraźnie, że ewentualna pozytywna ocena wprowadzenia systemu proporcjonalnego uzależniona jest od pozostawienia okręgów wyborczych o wielkości przewidzianej dotychczas dla miast na prawach powiatu (5–10), co oznaczało konieczność rezygnacji przez wnioskodawców z niekorzystnych dla niewielkich komitetów okręgów liczących od 3 do 7 mandatów<sup>46</sup>.

Krańcowo odmienne założenia wynikały z projektu złożonego 17 listopada 2017 r. przez posłów klubu Kukiz'15<sup>47</sup>. Wnioskodawcy postulowali bowiem nie tylko wyłanianie systemem większościowym wszystkich rad gmin, lecz również organów stanowiących na szczeblu powiatu i województwa. Jako zalety takiego rozwiązania akcentowano niższy odsetek głosów nieważnych, większą liczbę wyłanianych radnych bezpartyjnych, osłabienie roli partii politycznych w postępowaniu wyborczym na rzecz

<sup>44</sup> Tamże, s. 8.

<sup>45</sup> B. Biskup, *Opinia z dnia 8 grudnia 2017 r. na temat skutków wejścia w życie projektowanych zmian w poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*, s. 2. Autor przekonywał, że stosowanie systemu większościowego przełożyło się na powiększenie przewagi komitetów popierających aktualnego wójta, stając się środkiem do pozyskiwania większości w radzie dla piastuna władzy wykonawczej. To zaś godzi w funkcję kontrolną organu stanowiącego nad wykonawczym.

<sup>46</sup> J. Szymanek, *Opinia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*, s. 26–27. Autor słusznie zauważył, że wprowadzenie małych okręgów spowoduje – w szczególności w okręgach 3–4 mandatowych sytuację, w której formalnie będzie obowiązywał system proporcjonalny, natomiast jego efekty będą zbieżne z zasadą większości. Co więcej, w ekspertyzie obiektywnie wskazano, że dotychczasowy model jest dobrze oceniany przez wyborców i jego zmiana może skutkować określonymi kosztami społecznymi, w tym zwłaszcza spadkiem zaufania obywateli do stanowionego prawa.

<sup>47</sup> Druk nr 2023/VIII kad.

wzrostu znaczenia komitetów niezależnych oraz – w odniesieniu do rad gmin – wyraźne zwiększenie wyniku wyborczego komitetów związanych z urzędującym burmistrzem<sup>48</sup>. Krytycznie odnosząc się do systemu proporcjonalnego, autorzy wskazywali, że powoduje on u mandatariuszy – z racji ustalania składu listy i kolejności na niej przez gremia decyzyjne partii – poczucie lojalności i odpowiedzialności za wykonywanie mandatu w stosunku do ugrupowania politycznego, nie zaś do wyborców. Za zdecydowanie zbyt daleko sięgające uproszczenie należy uznać zawarte z uzasadnieniem projektu twierdzenie, że korzystna pozycja na liście stanowi zawsze konsekwencję dyspozycyjności i wierności władzom partyjnym, nie wykazując związku z wiedzą, kompetencjami i umiejętnościami<sup>49</sup>.

Debatę na złożonych projektach – głównie zaś nad propozycją PiS – cechowała wyjątkowa aktywność posłów<sup>50</sup> oraz napięta atmosfera obrad. Wykraczając poza tezy uzasadnienia, przedstawiciel wnioskodawców eksponował dodatkowe zalety proponowanego rozwiązania, za które uznano ograniczenie możliwości (występującej w praktyce funkcjonowania małych gmin) podporządkowania rady gminy wójtowi oraz – z drugiej strony – sytuacji, w której zwycięstwo w drugiej turze kandydata opozycyjnego w stosunku do dotychczasowego wójta postawi go przed koniecznością zmagania się z obstrukcją ze strony organu stanowiącego. Wskazywano też na zjawisko identyfikacji radnych wyłonionych systemem większościowym jedynie z okręgiem wyborczym, nie zaś ze wspólnotą lokalną jako taką, jak również akcentowano koncepcję rezygnacji z progu wyborczego w gminach do 20 tys. mieszkańców, mającą wychodzić naprzeciw małym komitetom wyborczym<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Pogląd ten uznać należy za co najmniej dyskusyjny, co znalazło wyraz w przytoczonych już powyżej analizach politologicznych: uzyskanie większości w radzie przez komitety powiązane z egzekutywą stawia pod znakiem zapytania rzeczywistą realizację funkcji kontrolnej przez radę. Wnioskodawcy pozytywów takiego układu sił w organie stanowiącym upatrywali w eliminacji konfliktów pomiędzy radą i wójtem, służącej ich zdaniem podniesieniu sprawności działania samorządu. Por. Uzasadnienie do druku nr 2023/VIII kad., s. 16–17 oraz A. Gendźwiłł, *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, [w:] *Co się stało 16 listopada?*, Warszawa 2019.

<sup>49</sup> Tamże, s. 14.

<sup>50</sup> W debacie wzięło udział aż 129 posłanek i posłów. Zob. Sprawozdanie sten. z 52. posiedzenia Sejmu RP w dniu 23 listopada 2017 r. – VIII kad.

<sup>51</sup> Propozycję tę trudno uznać za rzeczywistą próbę zwiększenia szans niewielkich komitetów, przy jednoczesnym występowaniu małych okręgów wyborczych oraz zastosowaniu metody d'Hondta. Tamże, s. 263.

Przywołane argumenty nie spotkały się ze zrozumieniem pozostałych klubów poselskich. Wnioskodawcom zarzucano próbę zawłaszczenia samorządu oraz dążenie do jego pełnego upartyjnięcia, projekt nazywano ciosem w społeczeństwo obywatelskie i demokrację lokalną, zmierzającym do ograniczenia przejawów oddolnej aktywności politycznej mieszkańców małych jednostek terytorialnych, zaś próbę dokonania zmian ordynacji motywowano obawą projektodawców przed zbliżającymi się wyborami samorządowymi<sup>52</sup>. Jak wynika z powyższego, stanowiska wyrażane podczas debaty w zdecydowanej większości nie miały charakteru merytorycznego, a jej uczestnikom udzieliły się emocje polityczne<sup>53</sup>. Pomimo zgłoszenia wniosków o odrzucenie projektu zawartego w druku nr 2001 po I czytaniu, zdecydowano o przekazaniu obydwu wniesionych projektów Komisji Nadzwyczajnej<sup>54</sup>, której obradom również towarzyszyła napięta atmosfera sporu politycznego. Przedstawiciele opozycji stanowczo wzywali do rezygnacji z próby wprowadzenia systemu proporcjonalnego w wyborach do wszystkich rad gmin, określając ją jako „jedną z najbardziej toksycznych i antydemokratycznych zmian” zawartych w projekcie, skutkującą wykluczeniem z udziału w wyborach samorządowych bezpartyjnych społeczników<sup>55</sup>. Nie negując co do zasady zastrzeżeń wyrażanych przez opozycję, przywołaną argumentację uznać należy za przesadzoną: trudno bowiem mówić o wykluczeniu z udziału w wyborach lokalnych działaczy bez afiliacji partyjnej w świetle swobody tworzenia komitetów wyborczych oraz utrwalonej w małych jednostkach

<sup>52</sup> Tamże, s. 271–280, w tym w szczególności wypowiedzi posłanki J. Scheuring-Wielgus (Nowoczesna) oraz posłów J. Protasa (PO), P. Zgorzelskiego (PSL) oraz M. Kamińskiego (Koło Unii Europejskich Demokratów).

<sup>53</sup> Za wyjątek w tym zakresie uznać należy wypowiedź posła J. Gosiewskiego, który propozycję wprowadzenia systemu proporcjonalnego uznał za środek służący ograniczenia fikcyjnej kontroli organu uchwałodawczego nad egzekutywą w przypadkach, kiedy zachodzi polityczna tożsamość większości rady i komisji rewizyjnej oraz wójta. Tamże, s. 301.

<sup>54</sup> Co istotne, prace nad drukiem nr 2023 autorstwa posłów Kukiz'15 nie zostały zakończone. Komisja Nadzwyczajna – ze względu na krańcowo odmienny zakres przedmiotowy – nie zdecydowała się na łączne rozpatrywanie obu projektów, przyznając prymat drukowi nr 2001, zaś propozycje zawarte w druku nr 2023 potraktowała jako poprawki podczas prac nad projektem wiodącym. Por. *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 2) z dnia 28 listopada 2017 r.*, [www.orka.sejm.gov.pl/zapisy8nsf/0/FA8EC67C63A829AF12581EF00504C-1C/%24File/0259508.pdf](http://www.orka.sejm.gov.pl/zapisy8nsf/0/FA8EC67C63A829AF12581EF00504C-1C/%24File/0259508.pdf) (10.11.2021).

<sup>55</sup> *Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 5) z dnia 4 grudnia 2017 r.*, [www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?skrn=NPW-5](http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?skrn=NPW-5) (10.11.2021).

zasadzie głosowania na konkretne osoby łatwych do zidentyfikowania na liście wyborczej<sup>56</sup>. Równie dyskusyjny jest zarzut o niedemokratycznym charakterze systemu proporcjonalnego – w razie jego uznania, należałoby przyjąć, że wybory do rad powiatów, sejmików województw, Sejmu RP oraz Parlamentu Europejskiego z definicji nie spełniają standardów demokratycznych. Podczas głosowania w Komisji Nadzwyczajnej, zawarta w projekcie propozycja wprowadzenia systemu proporcjonalnego w wyborach do wszystkich rad gmin została przyjęta minimalną większością głosów, stosunkiem 9 : 8<sup>57</sup>.

Wbrew oczekiwaniom, podczas II czytania projektu ustawy temperatura debaty parlamentarnej uległa obniżeniu. Stało się tak na skutek zaskakującego wystąpienia wnioskodawców, którzy wycofali się z pierwotnych założeń na rzecz restytucji normy demograficznej ustalonej na poziomie 20 tys. mieszkańców. Tym samym zaproponowano wyłanianie rad w małych gminach systemem większościowym, opartym o jedno-mandatowe okręgi wyborcze, w pozostałych zaś jednostkach wybory proporcjonalne<sup>58</sup>. Zmianę powyższą tłumaczono przekonaniem twórców projektu o konieczności zawarcia „ponadstandardowego kompromisu w sprawach wyborczych”, uwzględniającego głos społeczny oraz wyniki dyskusji parlamentarnej<sup>59</sup>.

W toku prac Komisji Nadzwyczajnej po II czytaniu, przedstawiciel wnioskodawców wyraził pogląd, zgodnie z którym w gminach do 20 tys. mieszkańców podnoszone przez twórców projektu wady ordynacji większościowej nie występują w tak szerokim zakresie, jak w jednostkach większych, dodatkowo zaś utrwalony jest tam model głosowania na imiennie oznaczonych kandydatów. Stąd też, zasadne jest ponowne wprowadzenie do przepisów samorządowego prawa wyborczego normy ludnościowej i zorganizowanie wyborów do rad gmin w oparciu o dwa

---

<sup>56</sup> Zob. również wypowiedzi posłów A. Matusiewicza i Ł. Schreibera podczas obrad Komisji Nadzwyczajnej. Tamże, s. 6 i n.

<sup>57</sup> Druk sejmowy nr 2113 – VIII kad.

<sup>58</sup> Sprawozdanie sten. z 54. posiedzenia Sejmu RP w dniu 13 grudnia 2017 r. – VIII kad., s. 91. Stanowiło to powrót do modelu znanego z ordynacji samorządowej z 1998 r., przy rezygnacji z okręgów liczących od 2 do 5 mandatów.

<sup>59</sup> Tamże, s. 91. Nie kwestionując szczerości cytowanej wypowiedzi, należy jednak mieć na uwadze, że wnioskodawcy – pomimo wskazanego ustępstwa – i tak w znaczącym stopniu osiągnęli swój cel: w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców w miejsce JOW-ów wprowadzony został korzystny dla silnych ugrupowań politycznych system proporcjonalny skorelowany z metodą d'Hondta.

systemy wyborcze<sup>60</sup>. Stanowisko to spotkało się z trafną w opinii piszącego reakcją posłów opozycji, twierdzących, że wnioskodawcom przyświecał nie tyle cel ujednoczenia zasad wyborów do rad gmin, ile chęć likwidacji jednomandatowych okręgów wyborczych w średnich i większych miastach, w których nie posiadali oni silnych struktur samorządowych na rzecz bardziej opłacalnego systemu proporcjonalnego<sup>61</sup>. W sprawozdaniu Komisji przyjęto proponowane przez autorów projektu poprawki<sup>62</sup>, zaakceptowane następnie przez Sejm na posiedzeniu w dniu 14 grudnia 2017 r. W toku prac senackich zagadnienie systemu ustalania wyników wyborów do rad gmin nie stanowiło przedmiotu dyskusji, prowadząc do ostatecznego usankcjonowania przez Sejm 11 stycznia 2018 r. powrotu normy demograficznej w wyborach na szczeblu gminy po siedmioletniej nieobecności<sup>63</sup>. W oparciu o przyjęte rozwiązania przeprowadzone zostały wybory samorządowe w dniu 21 października 2018 r., w których wyłoniono 2477 rad gmin, z czego 2145 w gminach do 20 tys. mieszkańców i 332 w jednostkach liczniejszych<sup>64</sup>.

## Podsumowanie

Przedstawiony przebieg parlamentarnych prac związanych z ustaleniem poziomu normy demograficznej, jej eliminacją i restytucją, pozwala na sformułowanie kilku wniosków ogólnych. W pierwszym względzie wskazać należy, że instytucja normy ludnościowej stanowiła przedmiot szczególnego zainteresowania ze strony ustawodawcy oraz temat ożywionej debaty parlamentarnej. Taki stan rzeczy nie może dziwić, jeśli uwzględni się konsekwencje obrania określonej formuły wyborczej dla ostatecznych wyników wyborów, a co za tym idzie wymiernych korzyści lub strat dla konkretnych ugrupowań lub kandydatów. Norma demograficzna, jako cezura oddzielająca dwa systemy ustalania wyników wyborów ma tu fundamentalne znaczenie.

<sup>60</sup> *Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego z dnia 13 grudnia 2017 r.*, [www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?skrn\\_r=NPW-8](http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?skrn_r=NPW-8) (12.11.2021).

<sup>61</sup> Tamże, wypowiedź posła M. Witczaka (PO).

<sup>62</sup> Druk sejmowy nr 2113 – A – VIII kad.

<sup>63</sup> Zob. Sprawozdanie sten. z 55. posiedzenia Sejmu w dniu 10 stycznia 2018 r., s. 275.

<sup>64</sup> Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 października 2018 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 października 2018 r., Dz.U. z 2018 r., poz. 2069.

Po drugie, dokonana analiza przebiegu prac legislacyjnych odnoszących się do instytucji normy ludnościowej w wyborach lokalnych wskazuje, że ujawniło się w nich pełne spektrum poglądów na temat zasad wyłaniania radnych gminnych: od jednolitego systemu większościowego opartego na JOW-ach, przez propozycję ustalenia normy ludnościowej na poziomie 20, 40 lub 50 tysięcy mieszkańców gminy, wybory większościowe w gminach niestanowiących miast na prawach powiatu i proporcjonalne w jednostkach o tym statusie, po objęcie wszystkich gmin zasadą proporcjonalności.

Powyższe świadczy nie tylko o braku spójnej koncepcji wyborów samorządowych, lecz przede wszystkim o koniunkturalnym charakterze zgłaszanych propozycji, ukierunkowanych na osiągnięcie doraźnego celu politycznego, bez związku z wyrażanymi w uzasadnieniach projektów – na marginesie często o niskim poziomie merytorycznym i redakcyjnym – argumentami o potrzebie uwzględnienia postulatów społecznych, korporacyjnych oraz konieczności szerokiego kompromisu w sprawach wyborczych. Zorientowany na osiągnięcie krótkoterminowych korzyści politycznych charakter wnoszonych propozycji potwierdzała również chwiejność poglądowa określonych ugrupowań parlamentarnych, zmieniających punkt widzenia – nierzadko w sposób diametralny – w zależności od poziomu poparcia społecznego i związanych z tym konsekwencji przyjęcia konkretnego systemu ustalania wyników wyborów.

Niezależnie od argumentacji przytaczanej przez zwolenników zasady większości oraz proporcjonalności, oczywistym jest brak idealnego modelu wyborczego, uwzględniającego w równym stopniu postulaty systemu zrozumiałego dla wyborcy, kreującego stabilną większość oraz potrzebę zapewnienia pluralistycznej reprezentacji w wyłanianym organie. Kluczowym problemem jest tu określenie wysokości normy demograficznej: moim zdaniem prezentowane w debatach parlamentarnych opinie o silnej identyfikacji personalnej w obrębie społeczności lokalnych liczących powyżej 20 tys. mieszkańców nie znajdują potwierdzenia w rzeczywistości<sup>65</sup>. Trudno podzielić stanowisko, że w gminach 40 czy 50-tysięcznych „wszyscy się znają”, stąd też propozycje podniesienia wysokości normy ludnościowej uważam za nietrafne, podobnie zresztą

---

<sup>65</sup> Por. P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzonych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, Warszawa 2018, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/05/Opinia-w-sprawie-zmian-w-kodeksie-wyborczym-wprowadzonych-ustawa-z-dnia-14-grudnia-2017r.pdf> (12.11.2021). Autor wyraża pogląd, że w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców więzi lokalne są już słabsze i wybory mieszkańców dokonywane są w większym stopniu w oparciu o kryteria polityczne niż osobiste.



jak koncepcje zakładające stosowanie w wyborach do wszystkich rad gmin systemu proporcjonalnego.

Odnosząc się do omówionych propozycji ukształtowania systemu wyborczego do rad gmin należy stwierdzić, że obowiązujący model wyłaniania radnych do rad gmin jest rozwiązaniem kompromisowym, stanowiącym również potwierdzenie praktyki głosowania w małych gminach na imiennie oznaczonych kandydatów. Ustalenie normy demograficznej na poziomie 20 tysięcy mieszkańców jako cezurę oddzielającej system większościowy, skorelowany z jednomandatowymi okręgami wyborczymi od wyborów proporcjonalnych uznać można za akceptowalny. *De lege ferenda*, w celu pełniejszego uwzględnienia preferencji wyborczych mieszkańców można by rozważyć przywrócenie w małych gminach systemu większościowego w wersji pióropusza, z okręgami wyborczymi liczącymi od 1 do 5 mandatów. Rozwiązanie takie dla swojej skuteczności wymagałoby jednak wydłużonej praktyki wyborczej, połączonej z kampanią informacyjną mającą na celu zwiększenie świadomości prawnej i kultury politycznej wyborców. Dotychczasowe doświadczenia z tym systemem głosowania wskazują bowiem na wytwarzanie efektu głosowania blokowego, to jest kumulowania przez wyborców głosów na jednej liście, w miejsce pożądanego wyłaniania kandydatów z różnych list, w oparciu o kryterium kompetencji, nie zaś przynależności do określonego komitetu wyborczego.

## Bibliografia

- Antoszewski A., Alberski R., *Systemy wyborcze*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 2008.
- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Banaszak B., *Zalety i wady wyborczego systemu proporcjonalnego*, Toruń 2008.
- Bąkiewicz M., *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008.
- Biskup B., *Opinia z dnia 8 grudnia 2017 r. na temat skutków wejścia w życie projektowanych zmian w poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*.
- Bogdanor V., *Introduction*, [w:] V. Bogdanor, D. Butler (red.), *Democracy and Elections. Electoral Systems and Their Political Consequences*, Cambridge 1983.
- Chmaj M., *Opinia prawna z dnia 14 czerwca 2009 r. w sprawie ogólnej oceny poselskiego projektu ustawy – kodeks wyborczy (druk nr 1568)*.
- Chmaj M., *Zasady polskiego prawa wyborczego*, [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- Chmaj M., *Ekspertyza prawna z dnia 30 listopada 2017 r. w przedmiocie: zgodności z Konstytucją poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*.

- Chruściak R., *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999.
- Czaplicki K.W., Art.88, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze*, Warszawa 2006.
- Dauter B., Art.415, [w:] K.W. Czaplicki et al., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Farrell D.M., *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, New York 2001.
- Flis J., *Opinia z dnia 30 czerwca 2009 r. o projekcie Kodeksu wyborczego (druk sejmowy nr 1568)*.
- Gebethner S., *Prawo i system wyborczy w świetle realizacji Konstytucji*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Gendźwiłł A., *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałyby jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, [w:] *Co się stało 16 listopada?*, Warszawa 2019.
- Golder M., *Democratic Electoral Systems Around the World, 1946–2000*, «Electoral Studies» 2005, vol. 24, no. 2.
- Górski G., *Opinia z dnia 30 czerwca 2009 r. do projektu ustawy Kodeks wyborczy (druk sejmowy 1568)*.
- Haman J., *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003.
- Kryszeń G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Kubas S., *System wyborczy a model polskiej demokracji*, «Studia Wyborcze» 2008, t. 6.
- Michalak B., *Deformacje wyników wyborów*, [w:] B. Michalak, A. Sokala (red.), *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Michalak B., *Formuła wyborcza*, [w:] B. Michalak, A. Sokala (red.), *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Mordwiłko J., *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990–2000*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa 2000.
- Mordwiłko J., *Wybrane problemy prawa wyborczego do organów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] S.J. Jaworski, K.W. Czaplicki (red.), *Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce*, Warszawa 2011.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system wyborczy. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.
- Paruch W., *Opinia z dnia 10 czerwca 2009 r. na temat ogólnej oceny poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 1568)*.
- Ptak A., *Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] A. Stelmach (red.), *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratycznych w Polsce*, Poznań 2010.
- Przywara M., *System wyborczy do Sejmu i do Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiany*, Warszawa 2012.
- Raciborski J., *Polskie wybory. Zachowania wyborze społeczeństwa polskiego 1980–1995*, Warszawa 1997.
- Rakowska-Trela A., *Opinia prawna z dnia 29 listopada 2017 r. – ocena zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*.
- Skotnicki K., *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Żarys problematyki*, «Przegląd Sejmowy» 2007, nr 2.
- Skotnicki K., *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.
- Skrzydło W., *Prawa wyborcze obywateli*, [w:] M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. III. *Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002.

- Sokała A., *Opinia z dnia 29 listopada 2017 r. – w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.*
- Sokół W., *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007.
- Szymanek J., *Optimalizacja formuły wyborczej. Dylematy wyboru ordynacji proporcjonalnej czy większościowej?*, «Studia Wyborcze» 2007, t. 4.
- Szymanek J., *Opinia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.*
- Uziębło P., *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzonych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, Warszawa 2018.
- Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu i do Senatu*, Warszawa 2004.