

**Piotr Uziębło<sup>1</sup>**

**Realizacja zasady równości wyborów  
do organu stanowiącego miast na prawach powiatu**

Kodeks wyborczy, który wszedł w życie w 2011 r.<sup>2</sup> w istotny sposób zmienił system wyborczy do organów stanowiących na poziomie gminy. Zmiana ta dotyczyła wprowadzenia wyborów większościowych we wszystkich gminach. Jedynym wyjątkiem, który został przewidziany, stały się wybory do rad miast na prawach powiatów. Wybory te utrzymały swój dotychczasowy, proporcjonalny charakter. Nie oznacza to, że również w tych wyborach nie pojawiły się drobne modyfikacje związane z zasadami ich przeprowadzenia. Generalne zachowanie tego systemu wyborczego stanowi doskonały argument do dokonania analizy, czy wspomniany system wyborczy sprzyja realizacji zasady równości wyborów, szczególnie w kontekście dotychczasowych wyborów, które w takich miastach miały miejsce. Oczywiście chodzi tu nie tylko o skupienie się na aspekcie formalnym takiej równości, który we współczesnych państwach demokratycznych stanowi standard<sup>3</sup> (ewentualnie niekiedy z pominięciem drugich izb parlamentu, co wszakże wynika z ich specyficznego charakteru), ale przede wszystkim na aspekcie materialnym oraz na zasadzie równości szans wyborczych. To właśnie te aspekty mają niezwykle istotny wpływ na kształtowanie składu organów przedstawicielskich w sposób oddający faktyczne preferencje wyborców, bez uprzywilejowania pewnych podmiotów (komitetów) uczestniczących w wyborach. Wspomniana analiza nie będzie dotyczyła wyłącznie sfery dogma-

---

<sup>1</sup> Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

<sup>3</sup> Podkreśla to J. Jaskiernia, *Zasada równości w prawie wyborczym USA*, Warszawa 1992, s. 19.

tyczno-prawnej, ale również praktyki wyborczej w wybranych miastach na prawach powiatu, tym bardziej, że pozwoli ona na wskazanie ewentualnej potrzeby modyfikacji kodeksu wyborczego w celu zwiększenia reprezentatywności organu stanowiącego.

Właśnie wśród zasad wyborów samorządowych do organów stanowiących kodeks wyborczy wyraźnie wskazał w art. 369, że wybory takie mają charakter równy. Nie określił on jednak w żaden sposób pojęcia równości wyborów, w szczególności nie wymienił, które aspekty równości wyborów powinny być zrealizowane przez normy prawne. Jest to szczególnie istotne, gdyż wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym w wyborach do rady gminy (poza miastami na prawach powiatów) obowiązuje większościowy system wyborczy, w dodatku o jednoturowym charakterze, w ewidentny sposób wpływa na ograniczenie realizacji wspomnianej zasady, szczególnie, że w skali okręgu jednomandatowego osiągnięcie równości głosów, poza aspektem formalnym, nie jest praktycznie możliwe. Również w ujęciu całej gminy jest ono mocno utrudnione. Rodzi się więc pytanie, czy w ogóle można mówić o równych wyborach samorządowych *in genere*. W mojej ocenie ustawodawca powinien podkreślić, że równość dotyczy wyłącznie równej liczby głosów posiadanych przez wyborców oraz równej liczby mieszkańców albo wyborów przypadających na jeden mandat. To ostatnie zresztą, jak później wskażę, i tak jest mocno wątpliwe<sup>4</sup>. Przyjęty kształt regulacji zasad wyborów organów stanowiących budzi bowiem poważne wątpliwości co do jej wewnętrznej spójności, poprzez brak wyraźnego ustawowego ograniczenia zakresu stosowania zasady równości.

Jak już wspomniałem formalny aspekt zasady równości wyborów do organu stanowiącego miasta na prawach powiatu nie budzi większych wątpliwości. Zgodnie bowiem z art. 440 § 1 kodeksu wyborczego „w wyborach radnych w mieście na prawach powiatu wyborca głosuje tylko na jedną listę kandydatów, stawiając znak „x” w kratce z lewej strony obok nazwiska jednego z kandydatów z tej listy”. Oznacza to, że każdy wyborca dysponuje taką samą liczbą głosów, a ściślej rzecz biorąc dokładnie jednym głosem. Postawienie większej liczby preferencji, co do zasady, oznaczać będzie oddanie

---

<sup>4</sup> W kontekście wyborów parlamentarnych o takiej potrzebie wspominał J. Jaskiernia, *Parlamentaryzm w III RP: aksjologia konstytucyjna a dylematy ustrojowe*, [w:] *Zmiany współczesnych systemów parlamentarnych*, 53 *Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*; Józefów, 9–11 czerwca 2011 r., s. 63.

głosu nieważnego, z wyjątkiem sytuacji, gdy większa liczba znaków „x” postawiona będzie przy kandydatach z jednej listy. Wtedy głos ten będzie liczony jako głos na listę – a w jej ramach – na tego kandydata, który znajduje się na wyższym miejscu na liście (art. 440 § 4). W konsekwencji dokonanie aktu wyborczego przez każdego głosującego odbywa się na tożsamy sposób, co odpowiada doktrynalnemu pojmowaniu treści wspomnianej zasady<sup>5</sup>.

Jako jedyny wyjątek od wspomnianej zasady trzeba uznać instytucję pełnomocnika wyborczego, który może zostać ustanowiony przez osoby niepełnosprawne bądź osoby, które przekroczyły 75 rok życia. Osoba pełnomocnika może bowiem dysponować dwoma, a w skrajnym przypadku nawet trzema głosami. Co prawda, wspomniane głosy są oddawane w imieniu osoby udzielającej pełnomocnictwa, jednak swobodnie dysponują nimi sami pełnomocnicy, co w ewidentny sposób narusza zasadę równości formalnej<sup>6</sup>. Jest to o tyle zastanawiające, że w czasach współczesnych istnieją przecież inne, alternatywne sposoby głosowania, które nie będą naruszały równości formalnej wyborów. Przede wszystkim można tu wskazać instytucję głosowania korespondencyjnego, także znanego polskiemu prawu wyborczemu i również przysługującego osobom niepełnosprawnym.

Nieco gorzej trzeba ocenić kształt prawnych gwarancji realizacji równości formalnej wyborów, choć nie można pominąć pozytywnych rozwiązań zapobiegających multiplikacji oddawanych głosów. Przede wszystkim zabezpieczeniem takim stają się rejestry i spisy wyborców, które mają zapewnić to, że każda osoba będzie mogła głosować tylko w jednym lokalu wyborczym<sup>7</sup>. Chodzi tu głównie o zasady ujmowania wyborów w rejestrach i powstających na jej podstawie spisach wyborców. Dodać należy, że również brak instytucji zaświadczeń o prawie do głosowania praktycznie wyklucza możliwość zaistnienia sytuacji, w której osoba, pomimo otrzymania zaświadczenia,

<sup>5</sup> Zob. np. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 351; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 162–163; P. Uziębło, *Wybory równe*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010, s. 709–710.

<sup>6</sup> Na uwagę zasługuje stanowisko A. Sokali, który postulował, aby pełnomocnik był tylko posłańcem dostarczającym kartę wyborczą do lokalu wyborczego, zob. A. Sokala, *Przemiany prawa wyborczego w Polsce*, [w:] *Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji: Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukrainńska, Rzeczpospolita Polska*, red. A. Sokala, Z. Witkowski, Bydgoszcz 2007, s. 82.

<sup>7</sup> L. Massicotte, A. Blais, A. Yoshinaka, *Establishing The Rules Of The Game, Election Laws In Democracies*, Toronto 2004, s. 66.

nie zostałyby wykreślona z właściwego – dla miejsca zamieszkania – spisu wyborców<sup>8</sup>. Mniej optymistycznie prezentują się już same zasady przeprowadzania głosowania. Patrząc na nie przez pryzmat realizacji równości formalnej, a tym samym zapobieganiu wyborczym nieprawidłowościom związanym z oddaniem większej liczby głosów, można mieć przede wszystkim wątpliwości dotyczące zabezpieczenia kart wyborczych, ustalonych na poziomie kodeksowym. Jedynym takim zabezpieczeniem staje się postawienie znaku pieczęci komisji obwodowej na rzeczowej karcie<sup>9</sup>. W świetle rozwoju technologicznego to jednak zdecydowanie zbyt mało, gdyż w praktyce nie jest to dostateczna bariera dla nielegalnego dodrukowania kart za pomocą nowoczesnego sprzętu komputerowego. Dlatego też uważam, że warto byłoby pomyśleć o wprowadzeniu znacznie dalej idących metod zabezpieczenia kart, chociażby poprzez opatrzenie ich hologramami czy znakami wodnymi<sup>10</sup>. Może nie zapobiegnie ich podrabianiu, lecz na pewno utrudni takie działanie, jednocześnie ułatwiając członkom komisji ewentualne wykrycie kart nieoryginalnych. Ewentualny wzrost kosztu druku takich kart nie stanowi wszakże dostatecznego argumentu przeciwko stosowaniu takich zabezpieczeń, tym bardziej, że na poziomie lokalnym kilka głosów będzie mogło prowadzić do zmiany rezultatu elekcji.

Niewiele lepiej ocenić można procedurę oddawania głosów w takich wyborach. Przede wszystkim chodzi tu o brak stałego nadzoru nad urną przez jednego z członków komisji obwodowej. Kodeks wyborczy nakłada na obwodową komisję wyborczą jedynie ogólnie zdefiniowane zadanie dotyczące czuwania w dniu wyborów nad przestrzeganiem prawa wyborczego w miejscu i czasie głosowania. Nie jest to jednak dostatecznie precyzyjne. Nie zmienia również tego faktu obowiązek umieszczenia urny w widocznym miejscu. Co prawda, stały nadzór nad urną przez członka komisji mógłby pozornie

---

<sup>8</sup> Zgodzić się trzeba z poglądem K. Skotnickiego, że wprowadzenie takich zaświadczeń w wyborach samorządowych byłoby niezasadne z racji charakteru wspólnoty samorządowej, zob. K. Skotnicki, *Możliwości wykorzystania alternatywnych sposobów głosowania podczas wyborów samorządowych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małyśa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 113.

<sup>9</sup> Za takie zabezpieczenie można również uznać specyficzną gramaturę papieru, na którym karty są drukowane.

<sup>10</sup> Podobne rekomendacje wskazuje Administration and Cost of Elections Project; <http://aceproject.org/ace-en/topics/vo/voc/voc02/voc02c/?searchterm=ballot%20paper>, (08.04.2012).

budzić wątpliwości z punktu widzenia realizacji zasady tajności, aczkolwiek praktycznie nie jest możliwe, aby taka osoba była w stanie odczytać treść głosu wyborcy, szczególnie jeśli wyborca złoży kartę w odpowiedni sposób. Można dodać, że pewnym rozwiązaniem byłoby też przyjęcie zasady, iż wyborca oddaje swój głos w oznaczonej kopercie, co również wykluczyłoby liczenie tych głosów, które nadmiarowo znalazłyby się w takiej kopercie<sup>11</sup>.

Osobną i zdecydowanie bardziej kontrowersyjną kwestią staje się realizacja równości wyborów w ujęciu materialnym, co wiąże się z istnieniem takich regulacji prawnych, które zapewnią równą siłę oddawanych głosów. Trudno zgodzić się w tym miejscu z poglądami, które wskazują, że równość taka została zachowana należy jedynie oprzeć się na jednolitej normie przedstawicielstwa związanej z podziałem mandatów pomiędzy okręgi wyborcze. W kontekście kodeksu wyborczego, w mojej ocenie, ustawodawca niestety porzucił jedynie na tym elemencie równości materialnej<sup>12</sup>. Sam podział nie uwzględnia bowiem kluczowego elementu, jakim jest alokacja mandatów pomiędzy podmioty uczestniczące w wyborach, która to alokacja powinna odpowiadać liczbie głosów otrzymanych przez poszczególne komitety<sup>13</sup>. W konsekwencji podział mandatów powinien odzwierciedlać układ głosów, jakie uzyskały wspomniane komitety. Zdając sobie w pełni sprawę, że w praktyce nie jest możliwe, aby takie odwzorowanie było idealne, szczególnie w kontekście stosunkowo niewielkiej liczebności organów stanowiących, to jest szansa na stworzenie takich ram prawnych, które będą prowadziły do powstania zbliżonego układu mandatów w stosunku do rozkładu głosów poparcia w wyborach. I właśnie to, moim zdaniem, powinno stać się priorytetem działania ustawodawcy<sup>14</sup>. Jest to tym bardziej istotne, że w wyborach organu stanowiącego odpada główny argument, który legł u podstaw występowania deformacji wyników głosowania. Chodzi tu o konieczność

<sup>11</sup> Jest to tzw. francuski model głosowania, zob. L. Massicotte, A. Blais, A. Yoshinaka, *op.cit.*, s. 127.

<sup>12</sup> Niestety podobne stanowisko można również zauważyć w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zob. wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06 OTK ZU 2006, Seria A, Nr 10, poz. 147.

<sup>13</sup> Zob. B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 160.

<sup>14</sup> J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP (Instytucje wybrane)*, red. J. Buczkowski, Przemyśl–Rzeszów 2010, s. 112; A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 33.

wyłonienia stabilnej większości w składzie organu przedstawicielskiego. Wynika to z faktu, że wybory organu wykonawczego, którym w miastach na prawach powiatu jest prezydent miasta, mają charakter bezpośredni. Nie dosyć więc, że posiada on bezpośrednią legitymację od mieszkańców gminy, to jeszcze nie ponosi on politycznej odpowiedzialności przed radą miasta<sup>15</sup>. Dlatego też w wyborach samorządowego organu przedstawicielskiego bezwzględny priorytet powinna mieć zasada reprezentatywności rady, a więc oddaniem przez jej skład jak najszerszego spektrum poglądów reprezentowanych przez mieszkańców<sup>16</sup>. Zasadniczym więc pytaniem jest, czy obecnie obowiązujący system wyborczy, zresztą w zasadzie przetransponowany wprost z wcześniejszej ordynacji wyborczej, spełnia wspomniane kryterium.

Próbę odpowiedzi na powyższe pytanie zacząć należy od analizy zasady podziału mandatów pomiędzy wielomandatowe okręgi wyborcze w miastach na prawach powiatu. Kodeks wyborczy, w art. 418 § 2, wyraźnie wskazuje, że okręgi wyborcze w takich gminach powinny obejmować od 5 do 10 mandatów. Oznacza to, że w takich wyborach dominować mają okręgi małe i średnie, a więc okręgi z natury mające charakter deformujący, czyli szczególnie niekorzystny dla komitetów o mniejszym poparciu<sup>17</sup>. I tak można jednak zauważyć poprawę w stosunku do stanu dotychczasowego, w którym okręgi miały obejmować od 5 do maksymalnie 8 mandatów. Dodatkowo, zgodnie z art. 419 § 2, „podział na okręgi wyborcze, ich granice i numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu ustala, na wniosek wójta, rada gminy według jednolitej normy przedstawicielstwa”. W konsekwencji to organy gminy rozstrzygają o kształcie takich okręgów i, co jest logiczne, organy te zasadniczo wybierać będą taki podział, który odpowia-

---

<sup>15</sup> Może to powodować zresztą konflikt pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym, zob. s. Fundowicz, *Bezpośrednie wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w Polsce*, [w:] *Jakiej ordynacji wyborczej potrzebuje Rzeczpospolita*, red. D. Dudek, S. Kała, P. Polakowski, Lublin 2008, s. 68.

<sup>16</sup> W pełni zgadzam się ze stanowiskiem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe wskazującego na możliwości od realizacji zasady równości w szczególnie uzasadnionych przypadkach, szczególnie gdy ma to służyć zapewnieniu stabilności egzekutywy, zob. Urteil des Zweiten Senats vom 9. November 2011, 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10, BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011.

<sup>17</sup> Zwraca na to uwagę K. Urbaniak, stwierdzając wręcz, że kierując się poziomem prognozy wyborczego okręgi w wyborach samorządowych powinny obejmować 16–19 mandatów, zob. K. Urbaniak, *Okręg wyborczy w świetle samorządowego prawa wyborczego*, „Studia Polilogiczne” 2011, vol. 22, s. 188–189.

da ich interesom politycznym, w szczególności taki, który ograniczy dostęp do rady nowych ugrupowań, a więc właśnie podział opierający się na istnieniu mniejszych okręgów wyborczych. Potwierdza to dotychczasowa praktyka samorządowa w takich miastach, szczególnie w tych, w których podział dokonywany był na wniosek prezydentów dysponujących popierającą go większością w łonie rady<sup>18</sup>. Najlepszym przykładem są okręgi występujące w miastach na prawach powiatu w województwie pomorskim. W Gdyni okręgi wyborcze obejmują od 5 do 6 mandatów, a więc w zasadzie ustawowe minimum, co wynika z niemożności utworzenia wyłącznie okręgów pięciomandatowych w wyborach do rady posiadającej 28 radnych. Podobnie jest również w Sopocie, gdzie również mamy do czynienia z trzema okręgami pięciomandatowymi i jednym – sześciomandatowym. Niewielkie różnice dotyczą Gdańska, gdzie, poza okręgami pięciomandatowymi i jednym sześciomandatowym, występuje jeden okręg obejmujący osiem mandatów. Miasta te nie różnią się od generalnego trendu występującego w całym kraju, gdzie również z reguły spotyka się okręgi pięcio-<sup>19</sup> czy sześciomandatowe, a w zasadzie wyjątkowo siedmiomandatowe. Do pozytywnych wyjątków, można zaliczyć tylko kilka miast takich jak Krosno (okręgi siedmiomandatowe), Jastrzębie Zdrów, Piekary Śląskie i Ostrołęka, które nie zdecydowały się na tworzenie okręgów pięcio- i sześciomandatowych (okręgi obejmują od 7 do 8 mandatów)<sup>20</sup>.

Wracając do zwiększenia maksymalnej liczby mandatów obsadzanych w okręgu, wynikającej ze zmian dokonanych przez kodeks wyborczy, uznać trzeba, że oznacza to zielone światło dla dokonania ponownego podziału na okręgi wyborcze w miastach na prawach powiatu. Do takiego działania obliгуje wyraźnie art. 13 ustawy wprowadzającej kodeks wyborczy<sup>21</sup> stanowiący, że „rada gminy dokona podziału gminy na okręgi wyborcze w wyborach do rady gminy w terminie 15 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej usta-

<sup>18</sup> Zob. Ibidem, s. 190.

<sup>19</sup> Za skrajne wręcz przykłady mogą posłużyć Kalisz, Legnica, Opole, Bielsko-Biała, Tychy, Dąbrowa Górnicza, Bytom, Kielce, Włocławek, Elbląg, Gorzów Wielkopolski czy Zielona Góra, gdzie występują wyłącznie okręgi pięciomandatowe.

<sup>20</sup> Szczególnym przypadkiem jest Warszawa, w której w wyborach w 2010 r. występowały dwa okręgi ośmiomandatowe, trzy – siedmiomandatowe, trzy – sześciomandatowe i jeden okręg pięciomandatowy.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 113).

wy”. Formalnie więc prezydenci miast mają obowiązek przedłożenia radzie propozycji nowego podziału na okręgi wyborcze, aczkolwiek nic nie stoi na przeszkodzie, aby przedłożone zostały ponownie rozwiązania funkcjonujące dotychczas. Nie występują wszakże w kodeksie wyborczym żadne wytyczne zobowiązujące do zwiększenia liczby mandatów obsadzanych w poszczególnych okręgach wyborczych. Z uwagi na to, że organy stanowiące mają czas do końca października 2012 r. na dokonanie takiego podziału, trudno jest wskazać w jakim kierunku podąży praktyka ustrojowa, w szczególności czy rady miast zdecydują się na zwiększenie wielkości okręgów. Mimo to zauważyć warto, że podział ten ma kluczowy charakter ze względu na stały charakter okręgów wyborczych, co, biorąc pod uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych<sup>22</sup>, uniemożliwia ich zwiększenie w przyszłości, bez zajścia okoliczności określonych w art. 421 kodeksu wyborczego. W jego świetle konieczność zmiany granic okręgów wyborczych musi wynikać ze „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”. Podstawowym celem takiego ograniczenia możliwości zmian w układzie okręgów wyborczych staje się przede wszystkim chęć zapobieżenia stosowaniu gerrymanderingu, który miałby służyć doraźnej większości w radzie i zachowaniu przez nią wpływu podczas kolejnych wyborów<sup>23</sup>. Niemniej uważam, że zmiana kształtu okręgów wyborczych powinna być możliwa również w innych przypadkach, w szczególności w przypadku, gdy będą one służyć zapewnieniu równej siły głosów w wyborach, a więc wtedy, gdy będzie się to wiązało ze ustanowieniem mniejszej liczby okręgów, wybierających większą liczbę radnych<sup>24</sup>.

Osobną kwestią staje się tu kryterium podziału mandatów pomiędzy poszczególne okręgi wyborcze. Kodeks wyborczy utrzymał dotychczasową praktykę, stosowaną również w wyborach sejmowych, że przeprowadzany jest on w oparciu o liczbę mieszkańców okręgu. Jak bowiem stanowi wspomniany już art. 419 § 2 podział ten dokonywany jest” według jednolitej nor-

<sup>22</sup> Zob. wyrok z dnia 22 września 2009 r. WSA w Poznaniu, II SA/Po 350/09.

<sup>23</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2005, s. 185.

<sup>24</sup> Por. M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 64.

my przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do danej rady”. Liczba wybieranych radnych w okręgu musi jednak mieścić się w granicach wyznaczonych przez sam kodeks, a więc w przedziale od 5 do 10 mandatów. Z uwagi na to, że oczywistym jest, iż otrzymane liczby nie będą liczbami naturalnymi, zaokrągła się je w górę, jeśli reszta jest równa bądź wyższa od 0,5. W przeciwnym wypadku zaokrąglenie następuje w dół. Podstawowym problemem, jaki wynika z takiego sposobu podziału, staje się uwzględnianie w podziale również osób nieposiadających praw wyborczych, co może w praktyce powodować nadreprezentowanie tych okręgów, w których występuje ponadprzeciętna liczba takich osób. Przede wszystkim korzystne jest to więc dla tych okręgów, na których terenie zamieszkuje większa liczba osób młodych, posiadających dzieci.

Dokonanie podziału w oparciu o powyższą normę przedstawicielstwa nie musi prowadzić do podzielenia w ten sposób wszystkich mandatów w radzie miasta, jak również może powodować rozdzielanie ich w zbyt dużej liczbie. W takim wypadku kodeks wyborczy zawiera dyrektywę, zgodnie z którą mandaty nadwyżkowe, ponad liczbę wynikającą w ustawie „odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielstwa jest najmniejsza”. Natomiast w przypadku gdy liczba mandatów jest mniejsza od ustawowej liczby radnych to „dodatkowe mandaty przydziela się tym okręgom wyborczym, w których norma przedstawicielstwa jest największa”. W doktrynie pojawia się krytyka takiego rozwiązania jako premiującego okręgi największe, co wynika z faktu efektu skali występującego w tych okręgach<sup>25</sup>. W mojej ocenie nie można uznać jej za dyskryminującą, szczególnie w wyborach samorządowych, w których wielkość okręgów i tak nie będzie się od siebie różnić więcej niż dwukrotnie.

Skupiając się na praktyce ustrojowej związanej z określaniem wielkości okręgów, warto zastanowić się, czy wspomniane wcześniej dokonanie podziału w oparciu o liczbę wyborców mogłoby zmienić podział mandatów. Znamienny jest tu przykład Grudziądz z 2010 r., w którym – gdyby zastosować jako kryterium podziału liczbą uprawnionych do głosowania – w okręgu nr IV powinno być wybieranych 9 radnych (zamiast 8), natomiast w okręgu II zamiast 4 radnych (zamiast 5). Naturalnie byłoby to niedopuszczalne

<sup>25</sup> Zob. Np. J. Haman, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 27–30.

biorąc pod uwagę ówczesne prawo wyborcze, jednak pokazuje to – w dobitny sposób – niedoskonałość podziału mandatów powiązanego z liczbą mieszkańców. Odwołując się do wspomnianego Grudziądza, na jeden mandat w okręgu nr II przypadało 3.008 wyborców, a w okręgu nr IV – prawie 3.621 wyborów<sup>26</sup>. W efekcie różnica pomiędzy tymi skrajnymi przypadkami przekroczyła 20%, co jest wartością istotnie naruszającą potencjalną równość głosów. Jeszcze bardziej skrajny przypadek można było spotkać w Krakowie, w którym w okręgu nr 4 wybieranych było pięciu radnych, podczas gdy w okręgu nr 5 – sześciu radnych, przy czym ten drugi okręg zamieszkiwany był przez 4.119 wyborców mniej<sup>27</sup>. Konsekwencją tego stała się sytuacja, w której różnice w liczbie wyborców przypadających na mandaty w poszczególnych okręgach przekroczyły 26%. Podobne wnioski dotyczące daleko idących różnic w sile głosów można wyciągnąć również z analizy dokonanej w oparciu o dane z 2010 r. w innych miastach na prawach powiatu. Chociażby w Gdyni różnice pomiędzy skrajnymi okręgami wynosiły 12,5%<sup>28</sup>, zaś w Poznaniu ponad 13,5%<sup>29</sup>. Rozbieżności te można więc uznać za znaczące, w istotny sposób wpływające na równość materialną głosów.

Dodatkowo nie jest to jedyny element zaburzający siłę głosu poszczególnych wyborców. Kolejnym czynnikiem staje się frekwencja wyborcza, która również nie jest jednolita we wszystkich okręgach wyborczych. We wspomnianym już Krakowie podczas ostatnich wyborów samorządowych różnice we frekwencji pomiędzy okręgami osiągnęły poziom 8,2 punktu procentowego. Podobnie było też w innych przywołanych powyżej miastach. W Gdyni owa dyferencjacja taka wyniosła 5,04 punktu procentowego, w Grudziądzu – 7,62 punktu procentowego, a w Poznaniu – 9,14 punktu procentowego. Jednym ze skrajnych przypadków był Gdańsk, gdzie wspomniana różnica frekwencyjna pomiędzy okręgami przekroczyła 12,38 punktu procentowego (czyli realnie osiągnęła poziom prawie 39%). Skutkiem tego stała się sytuacja, że w okręgu z najniższą frekwencją (nr I) na jeden mandat w nim przypadło niecałe 3.040 wyborców, zaś w okręgu z frekwencją najwyższą (okręg VI) – 5032,4 wyborcy<sup>30</sup>. Oznacza to, że głos w tym ostatnim okręgu był na

<sup>26</sup> <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/040000/046201.html#tabs-2>, (15.03.2012).

<sup>27</sup> <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/120000/126101.html#tabs-2>, (15.03.2012).

<sup>28</sup> <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/220000/226201.html#tabs-2>, (15.03.2012).

<sup>29</sup> <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/300000/306401.html#tabs-2>, (15.03.2012).

<sup>30</sup> <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/220000/226101.html#tabs-3>, (15.03.2012).

poziomie 0,6 głosu w okręgu nr I. Takie sytuacje prowadzą więc do daleko idącego różnicowania faktycznej siły głosów. Receptą na to może być generalna zmiana filozofii podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze. Pewną namiastką tego staje się przykład wyborów do Parlamentu Europejskiego w RP, uwzględniający rzeczywistą frekwencję w wyborach. Za wzór mogą posłużyć rozwiązania czeskiego prawa wyborczego. Wiąże się to ze stworzeniem systemu podziału mandatów, który dokonuje się w oparciu o realną frekwencję w wyborach. Skutkiem tego jest jego przeprowadzenie dopiero po zakończeniu głosowania i ustaleniu frekwencji w poszczególnych okręgach. Właśnie wtedy można mówić o zapewnieniu równej, a przynajmniej zbliżonej siły głosów oddanych w wyborach, a nie wyłącznie o potencjalnej ich równości<sup>31</sup>. Godzi się dodać, że wszelkie problemy związane z podziałem mandatów pomiędzy okręgi zniknęłyby, gdyby przyjąć, że wybory odbywają się w jednym okręgu wyborczym. Nie jest to zresztą pomysł irracjonalny, gdyż skoro radni są związani mandatem wolnym, co między innymi oznacza reprezentowanie całej wspólnoty samorządowej, a nie tylko swoich wyborców, dokonanie ich wyboru w jednym okręgu obejmującym całe miasto na prawach powiatu najlepiej realizowałoby właśnie konstrukcję mandatu wolnego<sup>32</sup>. Dodać trzeba jednak, że mogłoby to zachwiać układem lokalnym w radzie miasta.

Mówiąc o zmianie filozofii podziału mandatów pomiędzy okręgi najlepiej ukazać ją na przykładach związanych z wynikami wyborów samorządowych w 2010 r. Jak już wspomniałem szczególnie duże różnice frekwencyjne wystąpiły w wyborach do Rady Miasta Gdańska. Gdyby w tym mieście podzielić mandaty pomiędzy okręgi z uwzględnieniem faktycznej frekwencji wyborczej<sup>33</sup>, doszłoby do istotnych zmian w podziale takich mandatów. Prowadziłoby to bowiem do utraty dwóch mandatów przez okręg nr I, w którym frekwencja była najmniejsza, na rzecz okręgów III i VI, które uzyskałyby po dodatkowym mandacie. W efekcie znacznie zmniejszyłaby się różnica w sile oddanych głosów, ponieważ różnica pomiędzy okręgami o skrajnej wadze takich głosów byłaby na poziomie poniżej 17%, a więc o ponad 50

<sup>31</sup> Zob. więcej P. Uziębło, *Prawo wyborcze do Parlamentu Republiki Czeskiej po reformie z roku 2000*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2.

<sup>32</sup> Dodatkowo istnienie jednego okręgu stwarzałoby możliwość kandydowania osób niezależnych, tworzących własną listę wyborczą, gdyż miałyby one realną szansę na przekroczenie progu wyborczego.

<sup>33</sup> W tym przypadku chodzi o głosy oddane, a nie o głosy ważne.

punktów procentowych niższym w rzeczywistości. Niewątpliwie więc sprzyjałoby to realizacji równości materialnej głosu. Jeśli chodzi o pozostałe przywołane wcześniej przykłady to tu również można spostrzec pewne zmiany. W przypadku Poznania zmianie podlegałyby dwa mandaty, które utraciłyby dwa okręgi o najniższej frekwencji. Dla odmiany w Gdyni, w Grudziądzu oraz w Krakowie zmiany dotyczyłyby tylko jednego mandatu. Niemniej jednak we wszystkich miastach frekwencja spowodowałaby zmiany w układzie okręgi-mandaty.

W mojej ocenie nie można uznać, że równość materialna dotyczy wyłącznie zasad sprawiedliwego podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze, gdyż istotne znaczenia ma również zastosowana metoda wyborcza, a także inne elementy związane z jej stosowaniem. W przypadku wyborów do rad miast na prawach powiatu tym elementem staje się próg wyborczy, ustanowiony na poziomie 5% w skali całego miasta. Dodać należy, że w praktyce, w której dominują stosunkowo niewielkie okręgi wyborcze, jego znacznie jest znacznie mniejsze, gdyż naturalny próg wyborczy najczęściej kształtuje się i tak na poziomie wyższym, i to niekiedy nawet znacznie, niż poziom ustawy<sup>34</sup>. Próg ten stanowi istotną barierę dla podmiotów indywidualnych, jak i lokalnych komitetów wyborczych, mających ponadprzeciętne poparcie na niewielkim obszarze danego miasta. Znacznie istotniejsze znaczenie ma więc metoda, według której dokonuje się dystrybucji mandatów pomiędzy komitety wyborcze. Ustawodawca w kodeksie wyborczym zdecydował się utrzymać metodę d'Hondta, która uznawana jest za sprzyjającą najsilniejszym ugrupowaniom, co jest tym bardziej widoczne im w mniejszych okręgach jest ona stosowana. W konsekwencji, użycie metody d'Hondta w okręgach, w których obsadza się od 5 do 10 mandatów, może dać efekt znacznej nadreprezentacji tych podmiotów, które uzyskały najwyższe poparcie<sup>35</sup>. Oczywiście wszystko będzie zależeć od tego czy organy lokalne ostatecznie zdecydują się na powiększenie średniej wielkości okręgów, czego przecież nie muszą uczynić z uwagi na utrzymanie dotychczasowej dolnej granicy widełek.

Aby ukazać działanie wspomnianych elementów systemu wyborczego konieczne staje się ponowne spojrzenie na wyniki elekcji z 2010 r.. Na wstę-

<sup>34</sup> Zob. A. Lijphart, *Electoral Systems And Party Systems. A Study Of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*, New York 2000, s. 25–26.

<sup>35</sup> Por. ibidem, s. 28.

pie skupić się trzeba na kwestiach związanych z progiem wyborczym i jego praktycznym znaczeniem. W tych miastach, w których występowały największe okręgi wyborcze, a więc te, które obejmowały 7–8 mandatów, jedynie w Jastrzębiu Zdroju i Ostrołęce wszystkie komitety, które przekroczyły próg wyborczy uzyskały mandaty w radzie miasta. W ciekawe, w Ostrołęce dotyczyło to wszystkich siedmiu komitetów uczestniczących w wyborach<sup>36</sup>. Odmienna sytuacja wystąpiła w dwóch pozostałych miastach, w których nie występowały mniejsze okręgi, a więc w Krośnie i w Piekarach Śląskich. W obu tych przypadkach przekroczenie progu nie gwarantowało uzyskania mandatów. Dotyczyło to komitetu wyborczego SLD, który uzyskał w tych miastach odpowiednio 7,66%<sup>37</sup> oraz 5,22% głosów<sup>38</sup>. Do jeszcze bardziej jaszkrawych przypadków dochodziło w tych miastach, w których zdecydowano się na wyróżnienie wyłącznie okręgów pięciomandatowych. Przykładowo w Bielsku-Białej mandatów nie przyniosło osiągnięcie poziomu 9,15% głosów, w Żorach – 9,61% głosów (w obu przypadkach dotyczyło to SLD), a w Zielonej Górze – 8,18% (Komitet Wyborczy Stowarzyszenia „Moje Miasto”) czy w Poznaniu – 9,32% (Porozumienie, My Poznaniacy). Skrajna sytuacja wystąpiła natomiast w Skierniewicach, gdzie aż dwa komitety, które znacznie przekroczyły próg ustawowy nie uzyskały żadnego mandatu (w tym jeden z nich przekroczył nawet 10% ważnie oddanych głosów)<sup>39</sup>. Specyficzna okoliczność wystąpiła natomiast w Szczecinie, gdzie mandatów nie uzyskał komitet wyborczy, który otrzymał 7,37% głosów („Obudźmy Szczecin”), aczkolwiek jeden mandat przypadł innemu komitetowi, którego poparcie w Szczecinie osiągnęło poziom 5,86% (Komitet Małgorzaty Jacyny-Witt)<sup>40</sup>. Wszystko to wynika bowiem z konkretnego, lokalnego rozkładu poparcia dla poszczególnych komitetów, a ściślej rzecz biorąc uzyskania przez ten ostatni komitet wyniku na poziomie 11,26% głosów w jednym z okręgów<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/140000/146101.html#tabs-3>, (16.03.2012).

<sup>37</sup> <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/180000/186101.html#tabs-3>, (16.03.2012).

<sup>38</sup> <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/240000/247101.html#tabs-3>, (16.03.2012).

<sup>39</sup> Komitet „Wspólna Sprawa” osiągnął wynik na poziomie 10,73% głosów, zaś Porozumienie dla Skierniewic – 8,33% głosów, <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/100000/106301.html#tabs-4>, (17.03.2012).

<sup>40</sup> Podobny przypadek wystąpił również w Mysłowicach.

<sup>41</sup> <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/320000/326201-o-326201-RDA-2.html?wyniki=1>, (16.03.2012).

Generalnie nie podlega wszakże dyskusji, że ustanowiony na tak wysokim poziomie efektywny próg wyborczy zasadniczo wpływa na siłę oddawanych głosów, gdyż z automatu głosy oddane na te ugrupowania, które nie uzyskały ani jednego mandatu w radzie, miały wartość zerową<sup>42</sup>. Zresztą im więcej jest takich głosów w skali gminy, tym w mniejszym stopniu realizowana jest nie tylko zasada równości, ale także, a może przede wszystkim, reprezentatywność takich organów stanowiących jest znacząco osłabiona. Można spotkać zresztą wyraźną korelację pomiędzy wielością okręgów a liczbą głosów oddanych na komitety pozbawione reprezentacji. W wyborach w 2010 r. spośród tych miast, w których okręgi były wyłącznie siedmio i ośmiomandatowe tylko w Krośnie liczba takich głosów przekroczyła 10%<sup>43</sup>. Natomiast zupełnie znamieny był przykład Ostrołęki, gdzie mimo tego, że o mandaty ubiegało się siedem komitetów, to wszystkie z nich uzyskały mandacie w radzie miasta, a tym samym nie było głosów o zerowej sile<sup>44</sup>. W pozostałych okręgach regułą było, że wspomniane głosy wynosiły od kilku do kilkunastu procent głosów ważnych. Jako najbardziej skrajne przypadki można uznać Skierniewice (19,19% głosów na ugrupowania bez mandatów w radzie), Lublin (17,81%), Rzeszów (16,93%), Łódź (16,05%) oraz Kraków (16,01%). Tym samym, poza Skierniewicami, najwyższy odsetek takich głosów występuje w największych miastach, gdzie wybory w dużej mierze mają charakter ponadlokalny, często zależny od kryterium politycznego.

Zjawisko „straconych” głosów nie jest jednak jedynym zaburzeniem równości wyborów. Zdecydowanie bardziej widoczne staje się wskazanie w różnicy w sile głosów, już nie rozumianej jako siła potencjalna, czy też realna w skali okręgu, lecz siły głosów przekładającej się na mandaty uzyskiwane przez poszczególne komitety wyborcze. Wspomniane już elementy systemu związane z istnieniem niewielkich okręgów wyborczych oraz zastosowaniem – sprzyjającej silnym podmiotom – metody alokacji mandatów opartej o formułę d’Hondta stanowią bowiem istotny element dysproporcji przełożenia wyników głosowania na wyniki wyborów. Tym samym w znaczący sposób naruszają one równość wyborów. Oczywiście, co już podkre-

---

<sup>42</sup> Tym samym znaczna część wyborców nie będzie posiadała swojej reprezentacji, zob. A. Żukowski, op.cit., s. 143.

<sup>43</sup> W Piekarach Śląskich takie głosy stanowiły 5,22%, zaś w Jastrzębiu Zdroju 7,8%.

<sup>44</sup> Podobna sytuacja wystąpiła jeszcze w Piotrkowie Trybunalskim oraz Tarnobrzegu, z tym, że mandaty uzyskała mniejsza liczba komitetów wyborczych.

śliłem, nie ma praktycznej możliwości odzworowania tego poparcia w składzie organów przedstawicielskich, przede wszystkim tak nielicznych, jakimi są rady miast, jednakże o ile odstępstwa od tożsamej wagi poszczególnych głosów na poziomie kilku czy nawet kilkunastu procent są akceptowalne, o tyle różnice większe muszą być uznane za stojące w sprzeczności z szeroko rozumianym materialnym aspektem równości wyborów.

Ocena rozwiązań kodeksowych musi być ponownie dokonana w oparciu o analizę ostatnich wyborów samorządowych, choć oczywiście z poprawką, że w kolejnej elekcji może dojść do pewnego zwiększenia wielkości okręgów wyborczych, co powinno poprawić wspomniane relacje. Patrząc na przypadki w przywoływanych wcześniej miastach, widać wyraźnie, że owe różnice w sile głosów są zdecydowanie wyższe od tych, które można uznać za dopuszczalne. Najmniejsze z nich i tak są tam, gdzie dominują większe okręgi wyborcze. W Ostrołęce różnica pomiędzy siłą głosu oddanego na poszczególne komitety wynosiła „tylko” 117%, w Jastrzębiu Zdroju – 41,5%, w Krośnie – 43,9%, zaś w Piekarach Śląskich – 92,9%. Wyraźnie można więc zauważyć, że wspomniane różnice w sile głosów i tak są bardzo wysokie. Nie zmienia to jednak faktu, że tam, gdzie okręgi są mniejsze, względnie tylko pojedyncze z nich obejmują siedem lub osiem mandatów, różnice w sile głosów są i tak znacznie większe. Jako przykłady mogą posłużyć: Gdańsk, w którym owa różnica wyniosła 378%, Bytom – 347%, Lublin – 342%, Wrocław 340% czy Tychy – 302%. W tym pierwszym siła głosu oddana na zwycięski komitet PO była prawie 4,8 razy większa niż siłą głosu oddanego na SLD<sup>45</sup>, a w Lublinie głos oddany na pierwszy w wyborach PiS był 4,42 razy silniejszy niż na SLD<sup>46</sup>.

Jak już podkreśliłem, obok wielkości okręgów również system wyborczy wpływa na tak dalece idące deformacje siły głosu. Warto przyjrzeć się bowiem hipotetycznemu podziałowi mandatów w 2010 r., dokonanemu za pomocą klasycznej metody St. Laguë (uznawanej za metodę korzystną dla mniejszych podmiotów) w tych miastach, w których wystąpiły największe deformacje. Patrząc na przypadek Gdańska, układ w Radzie Miasta uległby istotnym zmianom, gdyż PO utraciłaby aż sześć mandatów w radzie, zaś

---

<sup>45</sup> Do zdobycia jednego mandatu PO potrzebowało 2.979 głosu, PiS – 4664,4 głosu, zaś SLD – 14.264 głosu.

<sup>46</sup> Do zdobycia jednego mandatu PO potrzebowała 2.573,64 głosu, PiS – 2534,81 głosu, zaś SLD – 11211 głosu.

PiS zyskał jeden mandat. Głównym beneficjentem zmiany metody byłoby SLD, które – zamiast jednego mandatu – uzyskałoby ich aż sześć. W efekcie zmiany tego systemu zmniejszyłyby się różnice w sile oddanych głosów, gdyż na jeden mandat PO przypadłoby 3.872,75 głosów ważnych, na mandat PiS – 4.078,75 głosów ważnych, zaś na mandat SLD – 2.377,33 takich głosów. W efekcie to głos na SLD byłby już tylko 1,71 razy silniejszy niż na PiS. Niemniej jednak metoda St. Laguë w wersji klasycznej powodowałaby dyferencjację w drugą stronę, na korzyść najmniejszych podmiotów. Gdyby jednak zmienić ją na skandynawską wersję tej metody to w Gdańsku doszłoby jedynie do przesunięcia trzech mandatów, które PO straciłaby na korzyść PiS. W efekcie tego różnica pomiędzy siłą głosów pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w ich podziale zmniejszyłaby się jedynie o 41 punktów procentowych, wynosząc 337%. W konsekwencji więc byłaby i tak ponad 2,5 razy wyższa niż w przypadku klasycznej wersji metody St. Laguë.

Dla odmiany zastosowanie powyższej metody w wyborach 2010 r. w Bytomiu również istotnie zmieniałoby układ wagi głosów oddanych na poszczególne podmioty. W stosunku do wyniku wyborów trzy mandaty straciłaby PO (9 zamiast 12), a jeden KWW Damiana Baryli (DB – 5 zamiast 6). Wspomniane mandaty przypadłyby: po jednym KWW Jan Kazimierz Czuba i Bytomska Lewica (BL – 2 zamiast jednego) i Porozumieniu dla Bytomia (PdB – 1 mandat zamiast żadnego), zaś dwa mandaty KW „Wspólny Bytom” (WB – 3 mandaty zamiast dwóch). Bez zmian natomiast pozostała liczba mandatów, które uzyskał komitet „Bytom Przyjazne Miasto” (BPM – 5 mandatów). Efektem tego byłoby zmniejszenie różnicy w sile głosów oddanych na poszczególne komitety do wartości granicznej na poziomie 105%, zaś przy pominięciu najmniejszego komitetu (który w podziale mandatów metodą d’Hondta nie zdobył mandatu) – już tylko niecałych 42%. Można więc stwierdzić, że zmiana formuły wyborczej na metodę St. Laguë ponad ośmiokrotnie zmniejszyła różnicę w sile głosu. Gdyby zaś dokonać podziału mandatów za pomocą skandynawskiej wersji St. Laguë to podział mandatów wyglądałby następująco: PO – 10 mandatów, DB – 7 mandatów, BPM – niezmienne 5 mandatów, WB – 2 mandaty i BL – 1 mandat. W tym wypadku głos oddany na BL byłby ponad 3 razy słabszy niż na DB. W efekcie różnica w wadze głosów w porównaniu z formułą d’Hondta spadłaby tylko o 140 punktów procentowych do poziomu 207%.

W obu wskazanych przypadkach widać więc, że zastosowanie metody St. Laguë w klasycznej wersji prowadzi do zdecydowanego zbliżenia siły głosów oddanych na poszczególne komitety w wyborach samorządowych, choć, z uwagi na wspomniane niewielkie okręgi wyborcze, różnice w takiej wadze są i tak znaczące. Nie zmienia tego odmienny efekt użycia tej metody, gdyż – w przypadku Gdańska – największa była siła głosu oddanego na najmniejszy komitet, zaś – w przypadku Bytomia – na komitet o trzecim wyniku. Potwierdza to jedynie fakt, że system ten może być uznany za korzystny dla mniejszych i średnich ugrupowań, zwiększając zasadniczo reprezentatywność organów przedstawicielskich, co w kontekście powszechnych wyborów prezydenckich i wynikających z nich konsekwencji dla jego kompetencji, wydaje się być rozwiązaniem optymalnym, nie wykluczającym podmiotów o niższym poparciu z uczestnictwa w radzie miasta, a tym samym zapewnieniu kontroli funkcjonowania miasta<sup>47</sup>.

Jak więc widać obecny system wyborczy do rad w miastach na prawach powiatu w znaczący sposób wpływa na deformację siły głosu oddanego na poszczególne komitety wyborcze, a tym samym narusza równość wyborów w sensie materialnym, o ile nie traktować jej wyłącznie w kontekście podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze. Jednocześnie można prognozować, że w żadnym wypadku nie zmieniłaby tego zmiana systemu obecnego na system oparty o okręgi jednomandatowe, które – na mocy kodeksu wyborczego – od kolejnych wyborów samorządowych obowiązywać będą w pozostałych gminach, a nie tylko – jak dotychczas – w gminach do 20 tysięcy mieszkańców. System *first past the post* zastosowany w miastach na prawach powiatu prawdopodobnie działałby bowiem w sposób jeszcze bardziej zniekształcający wynik wyborów, a tym samym różnicujący siłę głosu oddanego w skali całego miasta<sup>48</sup>. Oczywiście jest, że trudno byłoby przeprowadzać wiarygodną symulację wyników takich wyborów w oparciu o dotychczasowe regulacje, gdyż czym innym jest głosowanie na listy (nawet z preferowaniem kandydatów na liście), a czym innym głosowanie wyłącznie na kandydatów. Niemniej jednak wyniki wyborów do Senatu w 2011 r. potwierdzają

<sup>47</sup> We wspomnianym Bytomiu udział głosów „straconych” spadłby z 7,76% do 1,04%, co byłoby wynikiem uzyskania mandatu przez PdB.

<sup>48</sup> Na konsekwencje stosowania systemów większościowych związane z niedoreprezentowaniem mniejszych podmiotów politycznych zwraca uwagę np. D.M. Farrell, *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, Basingstoke 2011, s. 43 czy D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 140–141.

teżę, że szyld partyjny (ewentualnie szyld komitetu wyborczego) ma bardzo istotne znaczenie dla dokonanego wyboru. Co prawda, w rzeczonych wyborach wystąpił efekt skali związanej ze znacznie większymi okręgami wyborczymi, co nie zmiana faktu, że kryterium polityczne, a nie personalne stało się głównym determinantem wyboru.

Gdyby pomimo to próbować przenieść rezultaty wyborów na wyniki w okręgach jednomandatowych, z pominięciem potencjalnego wystąpienia wspomnianych czynników personalnych, to najbardziej znamienym byłby przykład Gdyni, w której we wszystkich obwodach głosowania największą liczbę głosów uzyskał KWW Samorządność, sygnowany nazwiskiem prezydenta Wojciech Szczurka. Jeżeli więc głosowanie na komitety pokryło się z poparciem kandydatów tych komitetów w okręgach jednomandatowych, to rzeczona lokalne ugrupowanie mogłoby uzyskać wszystkie mandaty w radzie miasta, a tym samym znacząca część elektoratu praktycznie pozbawiona zostałaby swojej reprezentacji w niniejszym organie. Dlatego też, moim zdaniem, system większościowy, zarówno jednoturowy, jak i wieloturowy, nie dawałby żadnych gwarancji zapewnienia równej wagi głosu każdego wyborcy<sup>49</sup>.

Zastanowić się trzeba, czy można osiągnąć lepszą realizację materialnej równości wyborów. Jak już podkreśliłem nie podlega kwestii, że mogłoby to być osiągnięte poprzez ustanowienie jednego okręgu wyborczego w skali miasta, aczkolwiek trudno liczyć na polityczną akceptację takich propozycji. Dlatego też znacznie bardziej racjonalnym stałoby się wprowadzenie – w miejsce systemu list partyjnych – systemu pojedynczego głosu przechodniego (STV). System taki dawałby szansę utrzymania obecnego kształtu okręgów wyborczych, głównie pięcio- i sześciomandatowych. Ponadto gwarantowałyby większe szanse zapewnienia równego znaczenia głosów wszystkich wyborców, chociażby poprzez możliwość dokonywania kolejnej preferencji, a więc stwarzania możliwości wpływania na wynik wyborów nawet tym elektorom, którzy oddali swój głos pierwszy na kandydata, który nie miał szans wyborczych. Wreszcie, co równie ważne, wyeliminowałyby, a przynajmniej ograniczył wybory wyłącznie partyjne<sup>50</sup>, gdyż

---

<sup>49</sup> Prawdopodobnie jednak pojedyncze mandaty uzyskaliby inni – lokalnie popularni – kandydaci.

<sup>50</sup> Wskazuje na to chociażby spadek „lojalności partyjnej” wyborców w Irlandii, gdzie system ten występuje, zob. D.M. Farrell, *op.cit.*, s. 136.

wyborcy mogliby szeregować kandydatów według ich faktycznego poparcia, prowadząc do zapewnienia szans wyborczych kandydatom niezależnym, ale także blokując możliwość wyboru niepopularnych kandydatów, którzy korzystają z liczby głosów uzyskiwanych przez tak zwane „lokomotywy wyborcze”.

Ocena praktycznego zastosowania systemu STV i jego wpływ na realizację zasady równości nie jest możliwa w warunkach polskich, gdyż nie był on dotychczas stosowany w żadnych wyborach. Także dokonywanie własnego uszeregowania kandydatów przez wyborców nie pozwala na wysnuwanie jakichkolwiek wniosków dotyczących ewentualnego dalszego preferowania kandydatów w toku elekcji, przede wszystkim tego, czy wyborcy dokonywaliby preferencji kolejnych kandydatów z tego samego komitetu, czy też oddawali swój głos wyłącznie według kryterium osobowego, a nie kryterium przynależności politycznej (partyjnej). Pomimo to można wnioskować, chociażby patrząc na wybory irlandzkie, że w dużej mierze prawdopodobne jest przynajmniej częściowe uznanie prymatu kryteriów osobistych nad kryteriami czysto politycznymi<sup>51</sup>, szczególnie na poziomie samorządu. Stąd też można uznać, że realne szanse na wprowadzenie tego systemu wyborczego na szczeblu miast na prawach powiatów wydają się być niewielkie, gdyż mógłby on w istotny sposób nie tylko osłabić ugrupowania będące beneficjentami obecnego systemu, a tymi są zwłaszcza ugrupowania parlamentarne, ale również w istotny sposób osłabić znaczenie kandydatów, którzy obecnie umieszczani są na czołowych miejscach list wyborczych. W przypadku STV kolejność na liście nie ma wszakże żadnego znaczenia politycznego. W konsekwencji, pomimo tego, iż nawet Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazał zalety tego systemu<sup>52</sup>, postulat wprowadzenia STV do samorządowego prawa wyborczego wydaje się na razie czysto teoretyczny.

Poza formalnym i materialnym aspektem zasady równości wyborów nie można zapomnieć o jej trzecim elemencie – równości szans wyborczych. Z uwagi na charakter opracowania skupię się tylko na tych kwestiach, które mają kluczowe znaczenie dla realizacji wyborczego *fair play*, a więc na zgłaszaniu kandydatów w wyborach oraz kampanii wyborczej<sup>53</sup>. Realizacja pierwszego z tych elementów w Polsce wygląda pozytywnie. Samo zgłasza-

<sup>51</sup> Por. D. Nohlen, op.cit., s. 360.

<sup>52</sup> Zob. wspomniany wcześniej wyrok z dnia 3 listopada 2006 r.

<sup>53</sup> B. Banaszak, A. Preisner, op.cit., s. 157.

nie list kandydatów oparte zostało o jednakowe rozwiązania dla wszystkich komitetów wyborczych. Przede wszystkim nie różnicuje ono komitetów partyjnych oraz pozostałych komitetów<sup>54</sup>. Każdy z nich musi bowiem uzyskać poparcie dla list wyborczych w okręgu na poziomie co najmniej 150 wyborców, co można uznać za liczbę stosunkowo niewielką, nawet jeśli weźmie się pod uwagę najmniejsze miasta na prawach powiatu. Chociaż przykładowo w skali Sopotu zgłoszenie wszystkich list wymaga poparcia prawie 2% wszystkich wyborców, jednak przede wszystkim znaczenie ma efekt skali. Oznacza to, że tak naprawdę liczba 150 podpisów nie wydaje się być wygórowana i blokująca dostępność do uczestniczenia w wyborach. Pewnym problemem, z punktu widzenia realizacji zasady równości szans wyborczych, jest jednak kwestia liczby kandydatów na listach wyborczych. Zgodnie z art. 425 § 2 ust. 2 lista taka „nie może zawierać mniej niż 5 nazwisk kandydatów, z tym że liczba kandydatów nie może być większa niż dwukrotność liczby radnych wybieranych w danym okręgu”. Rozwiązanie to może być bowiem dyskryminujące dla komitetów nie posiadających rozbudowanej bazy członków czy sympatyków. Co prawda, można uznać, że zgłaszanie listy z jednym tylko kandydatem zasadniczo nie miałoby większych szans powodzenia, chociażby z uwagi na małe prawdopodobieństwo przekroczenia progu wyborczego, jednakże obecne rozwiązanie nie sprzyja połączeniu się niewielkiej grupy lokalnych aktywistów i wystawieniu pojedynczych kandydatów pod wspólnym „szyldem” wyborczym. Efektem tego staje się często tworzenie list w dużej mierze fikcyjnych, na których pojawiają się kandydaci, którzy po prostu muszą wypełnić wymagane prawem miejsca na liście<sup>55</sup>. Rozumiejąc ustawodawcę, który wskazując wymogi dotyczące liczby kandydatów chciał uniknąć sytuacji, w której opróżnienie mandatu będzie skutkować brakiem możliwości jego uzupełnienia, mam jednak wrażenie, że przez to stworzona zostało rozwiązanie w dużej mierze fasadowe, właśnie w odniesieniu do komitetów lokalnych, nie posiadających swojej bazy członkowskiej.

Osobną kwestią staje się prowadzenie kampanii wyborczej i jej finansowanie. Z pozorów można uznać, że kodeks wyborczy w tej materii nie narusza

---

<sup>54</sup> Różnice występują jedynie w fazie tworzenia komitetu, ale w żadnym wypadku nie można uznać, że mają one charakter dyskryminujący.

<sup>55</sup> Znamiennym jest, że zdarza się nawet, że rejestrowane listy mają jedynie służyć możliwości udziału w wyborach na prezydenta miasta, zob. <http://sopot.naszemiasto.pl/arttykul/632864,jakub-swiderski-popiera-kandydatow-po-na-radnych,id,t.html>, (23.03.2012).

zasadniczo równości szans wyborczych. Abstrahując od samych zasad prowadzenia kampanii wyborczej, kluczowe znaczenie ma tu jednak kampania medialna oraz kampania za pomocą innych metod marketingu politycznego, przede wszystkim plakatów czy billboardów. Jeśli chodzi o kampanię w mediach elektronicznych to kodeks wyborczy uregulował przede wszystkim korzystanie z bezpłatnego czasu antenowego w publicznej radiofonii i telewizji. Czas ten w wyborach do rad miast na prawach powiatu dzielony jest bowiem wyłącznie w programach regionalnych nadawców publicznych. Jego zasady nie budzą wątpliwości, gdyż korzystają z niego wszystkie komitety, które zarejestrowały co najmniej jedną listę okręgową, a kryterium dokonanego podziału jest liczba zgłoszonych kandydatów<sup>56</sup>. Trzeba jednak zauważyć, że wybory do organów stanowiących wszystkich szczebli (a także wójtów, burmistrzów, prezydentów miast) odbywają się w jednym terminie, co skutkuje tym, że podmioty, które zgłosiły swoje listy do wszystkich sejmików wojewódzkich, łącznie w co najmniej połowie okręgów, korzystają również z bezpłatnego czasu antenowego w programach ogólnopolskich nadawców publicznych. W konsekwencji podmioty takie stają się lepiej widoczne również w wyborach do rad miast na prawach powiatów, tym bardziej, że regułą jest, iż w takich miastach uczestniczą tożsame komitety co do sejmików województwa<sup>57</sup>. Efektem tego jest ich znaczne uprzywilejowanie, przynajmniej w odbiorze dużej części wyborców.

Z punktu widzenia zasady równości szans wyborczych również źle się stało, że nie została ograniczona możliwość prowadzenia kampanii plakatowej i billboardowej, która sprzyja komitetom dysponującym największymi środkami finansowymi, w szczególności tym, które mają charakter ponadlokalny czy wręcz ogólnokrajowy. Rozumiejąc argumentację TK, który stwierdził niekonstytucyjność zakazu stosowania wielkoformatowych reklam wyborczych ze względu na ograniczenie konstytucyjnej wolności wyrażania poglądów i rozpowszechniania informacji w życiu publicznym oraz wolności pozyskiwania informacji przez wyborców<sup>58</sup>, mam jednak poważne wątpliwości, czy właśnie równość szans wyborczych nie powinna mieć tu prze-

<sup>56</sup> Można to uznać za przejaw równości proporcjonalne, por. M. Czakowska, P. Rażny, *Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równych szans wyborczych*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2011, nr 3, s. 86.

<sup>57</sup> Dodatkowo również wystawienie większej liczby kandydatów stwarza szanse na dłuższy czas antenowy dla takich komitetów.

<sup>58</sup> Zob. wyrok z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK ZU 6A/61.

wagi nad wolnością reklamy politycznej ściśle przecież związaną z wolnością wyrażania poglądów. W mojej ocenie wspomniany zakaz w pełni spełnia przesłanki wyrażone w art. 31 ust. 3, w tym również to, że cel, któremu ma ten zakaz przyświecać, stoi ewidentnie ponad ograniczeniem wspomnianej wolności na czas kampanii wyborczej.

Faktu tego nie zmienia wprowadzenie limitów wydatków na prowadzenie kampanii wyborczej. Również, podobnie jak w przypadku podziału czasu antenowego, mechanizm określania limitu może być niekorzystny dla komitetów lokalnych. Limit dotyczy bowiem komitetu wyborczego, a nie konkretnej jednostki samorządowej, co może powodować, że komitety, które zarejestrują listy w większej liczbie okręgów będą dokonywały swoistego wzmacniania finansowego kandydatów w tych okręgach, w których mają znacznie większe szanse na osiągnięcie sukcesu. Może to stwarzać sytuację, w której komitety lokalne już na starcie pozbawione będą możliwości równej rywalizacji wyborczej. Zgodnie z art. 378 § 2 limit wydatków ustala się poprzez pomnożenie limitu wydatków przypadających na jeden mandat oraz liczby mandatów przypadających na okręgi, w których komitet wystawił swoich kandydatów”. W miastach na prawach powiatu kwota przypadająca na jeden mandat wynosi 3.600 złotych, co oznacza, że np. w sytuacji, w której rada liczy 28 członków limit ten sięga 101.800 złotych. Nie jest to więc kwota przesadnie duża. Jeśli jednak zsumujemy maksymalny pułap wydatków w wyborach samorządowych to wyniesie on już znacząco więcej. Warto chociażby podkreślić, że przy limitach wydatków na poziomie 80% obecnych ograniczeń, w ostatnich wyborach samorządowych komitety wyborcze największych partii wydatkowały kwoty dochodzące kilkudziesięciu milionów złotych<sup>59</sup>. Przy tym poziomie kwot ich wykorzystywanie w poszczególnych jednostkach samorządowych może być więc bardzo elastyczne. Dlatego uważam, że pożądanym byłoby nałożenie na komitety ponadlokalne wyraźnego wykazania wydatków ponoszonych w poszczególnych okręgach, z wyłączeniem pewnej puli środków na kampanię prowadzoną ogólnie. Pomimo trudności takiego zaliczania wydatków jest to jednak możliwe.

---

<sup>59</sup> W 2010 r. komitet wyborczy PO wydał 34.550.645,25 złotych ([http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2012\\_02/8c32fa46e082f1df8eee21e4d4a74dcb.pdf](http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2012_02/8c32fa46e082f1df8eee21e4d4a74dcb.pdf)), PiS – 19.607.681 złotych ([http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2012\\_02/18427805480512231e6fd2104a313cad.pdf](http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2012_02/18427805480512231e6fd2104a313cad.pdf)) czy SLD – 14.392.598,68 złotych ([http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2012\\_02/14cbba5c8286cf1ead47ead1226e60a1.pdf](http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2012_02/14cbba5c8286cf1ead47ead1226e60a1.pdf)), (24.03.2012).

Poza tym wątpliwości muszą dotyczyć rzetelności publikacji wspomnianych wydatków. Istnienie obowiązku składania sprawozdań finansowych przez komitety nie stanowi bowiem dostatecznej gwarancji, że podane w nich kwoty będą prawidłowe. Organy kontrolujące sprawozdania w dalszym ciągu nie dysponują środkami, które pozwalałyby na w pełni realną ocenę prawidłowości takich sprawozdań<sup>60</sup>. Przede wszystkim nie posiadają one prawa do szacowania poniesionych wydatków w oparciu o obowiązujące ceny rynkowe. Pozwalałoby to na wykrywanie ewentualnego pośredniego wsparcia finansowego komitetu, zabronionego przecież przez ustawę wyborczą. Wreszcie wątpliwości budzi również brak pozafinansowych sankcji dla komitetu naruszającego zasady finansowania kampanii. Co jest moim zdaniem kluczowe, warto byłoby wprowadzić, chociażby na wzór belgijski czy francuski, zasadę, zgodnie z którą kandydaci czy komitety, które uzyskały mandaty w wyniku niewłaściwego pozyskiwania lub wydatkowania środków na cele kampanii, takie mandaty tracą<sup>61</sup>. W przypadku wyborów do rad miast na prawach powiatu pewnym minimalnym standardem powinna być utrata mandatów przez kandydatów, którzy przyczynili się do naruszenia prawa wyborczego w tym obszarze.

Podsumowując koniecznym staje się podkreślenie, że pomimo wyraźnego wskazania przez ustawodawcę, że wybory samorządowe, w tym wybory do rad miast na prawach powiatów, mają równy charakter, szczegółowe rozwiązania kodeksu wyborczego w istotny sposób negatywnie oddziałują na realizację wspomnianej zasady. Szczególnie jaskrawo naruszenia równości widać w kontekście równości materialnej, gdzie zarówno zasady podziału mandatów pomiędzy okręgi, wielkość takich okręgów oraz stosowana metoda podziału mandatów, a więc metoda d'Honda w istotny sposób deformują siłę głosów oddanych w wyborach i to zarówno w ujęciu terytorialnym, ale również w kontekście równej liczby głosów przypadającej na mandat poszczególnych komitetów. Również w obrębie równości szans wyborczych konieczne staje się co najmniej przemyślenie zmiany regulacji do-

<sup>60</sup> A. Bień-Kacała, *Finansowanie kampanii wyborczych ze środków partii politycznych ze środków z działalności gospodarczej*, [w:] *Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji. Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukrainńska, Rzeczpospolita Polska*, red. A. Sokala, Z. Witkowski, Bydgoszcz 2007, s. 140.

<sup>61</sup> Podobne postulaty zgłaszał już wcześniej np. L. Dorn, *Finansowanie działalności politycznej w Polsce. Obecna praktyka i jej reforma*, [w:] *Finansowanie polityki. Wybory pieniądze, partie polityczne*, red. M. Walecki, Warszawa 2000, s. 173.

tyczącej prowadzenia kampanii wyborczej oraz jej finansowania w kierunku zapewnianym faktyczne, jednakowe szanse wszystkim podmiotom uczestniczącym w procesie wyborczym. Na tym tle praktycznie najmniejsze zastrzeżenie można mieć do realizacji równości formalnej, choć i tu pojawiać się muszą pytania głównie związane z tym, czy przyznanie dodatkowych głosów pełnomocnikom wyborczym znajduje swoje uzasadnienie ochroną wartości wynikających z innych zasad prawa wyborczego, w szczególności z zasady powszechności wyborów.

### Summary

#### **The Implementation of the Principle of Equal Suffrage in the Election to the Councils of Cities with County Rights**

Polish Electoral Code, which came into force in 2011, only slightly changed the rules of election of the councils of cities with county rights. Consequently, if the implementation of the principle of formal aspect of equal suffrage (equal voting rights) in the elections to these councils is undoubted that the material aspect of that rule (equal voting power) is controversial. This is due to the existence of relatively small constituencies, in which the number of seats based on the number of inhabitants, and not the number of electors or actually voting people. Another problem concerns the division of seats in those councils with d'Hondt method, which is the PR-system favorable for the largest political groups. Additionally, as practice shows, we have to make reservations if way of financing the electoral campaign does not affect the third aspect of the principle of equal elections – equality of opportunity. As a result we can say that the code very narrowly defined the equality of elections to the councils of cities with county rights.