

Mieczysław Janowski

DYSKUSYJNA RÓWNOŚĆ W WYBORACH DO ORGANÓW STANOWIĄCYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Kwestia, którą pragnę w niniejszym opracowaniu poruszyć, dotyczy fundamentalnego postanowienia zawartego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, czyli art. 32 ust. 1, według którego: „wszyscy są wobec prawa równi, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

W moim przekonaniu ta kardynalna zasada równości jest ewidentnie naruszana poprzez przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹. Wspomniana zasada równości została wymieniona w art. 369 Kodeksu wyborczego: „Wybory do rad są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”.

Należy sobie zatem postawić pytanie, co oznacza owa równość, wobec faktu, że w przypadku wyborów rad gmin będących miastami na prawach powiatu oraz rad powiatów i sejmików województw, wybory te nie odbywają się (jak powinno to mieć miejsce) do wymienionych organów przedstawicielskich, ale *de facto* do, określonych w tejże ordynacji, okręgów wyborczych. O takim stanie rzeczy przesądzają wymienione w ordynacji szczegółowe zasady przeliczania głosów na zdobyte mandaty.

Jak powszechnie wiadomo, przywołana przeze mnie zasada równości wyborów jest jedną z podstawowych zasad prawa wyborczego w każdym demokratycznym państwie prawa. Tę równość wyborów należy interpretować w dwóch istotnych aspektach: formalnym oraz materialnym. O ile nie wnoszę zastrzeżeń do strony formalnej, to mam je – i to bardzo poważne – w odniesieniu do strony materialnej.

Równość materialna oznacza bowiem w tym wypadku jednakową dla każdego wyborcy siłę głosu, czyli ni mniej, ni więcej niż to, że głos każdego wyborcy powinien przynosić tożsamy skutek dla wyników wyborów. Według mnie,

¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy wraz z przepisami wprowadzającymi (DzU 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

można postawić tezę, że polskie prawo wyborcze dotyczące wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (Kodeks wyborczy) narusza zasadę równości wyborów w kontekście ogólnie i powszechnie rozumianej równości materialnej.

W takim aspekcie jest to również naruszenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Art. 32 ust. 1), w myśl której wszyscy obywatele Polski są wobec prawa równi. Jest bowiem sprawą bezdyskusyjną, że tę konstytucyjną równość wobec prawa należy także postrzegać jako równość wyborczą.

Jako dowody na poparcie mojej tezy chciałbym przytoczyć postanowienia zawarte w art. 416 Kodeksu wyborczego, według którego „w miastach na prawach powiatu” podziału mandatów „pomiędzy listy kandydatów” dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby „ważnie oddanych głosów odpowiednio na kandydatów danej listy (§1)”. W podziale mandatów, „o którym mowa w §1, uczestniczą listy kandydatów tych komitetów wyborczych, na których listy w skali gminy oddano” co najmniej 5% ważnie oddanych głosów (§2). „Zgodnie z §3 przepisy §1 i 2 stosuje się również do miast na prawach powiatu oraz dzielnic miasta stołecznego Warszawy”.

Akceptując ten sposób, który dość (dość – ze względu na próg 5%) wiernie odzwierciedla ideę proporcjonalnego uzależnienia liczby głosów, jakie rzeczywiście padły na daną listę, od liczby osiągniętych mandatów, nie można nie zauważyć, że jest z nim niespójny art. 418 §2, według którego dla wyboru rady w mieście na prawach powiatu tworzy się okręgi wyborcze, w których wybiera się od 5 do 10 radnych.

Postanowienia zawarte w art. 416 Kodeksu wyborczego i wynikająca z nich zasada proporcjonalności nie jest także spójna z regułami dotyczącymi sposobu ustalania wyników głosowania. Widać to najbardziej na podstawie art. 441, który brzmi: „na podstawie protokołów otrzymanych od obwodowych komisji wyborczych gminna komisja wyborcza ustala wyniki głosowania i wyniki wyborów do rady gminy” odrębnie dla każdego okręgu wyborczego.

Ponadto uwidaczniają to, według mnie, szczegóły zawarte w art. 444². I tak w §1: „w wyborach do rady w mieście na prawach powiatu gminna komisja wyborcza, na podstawie zestawienia, o którym mowa w art. 442”, dokonuje podziału mandatów w każdym okręgu wyborczym „pomiędzy listy kandydatów w sposób następujący:

1) liczbę głosów ważnie oddanych na każdą z list w okręgu wyborczym dzieli się kolejno przez 1; 2; 3; 4 i dalsze kolejne liczby, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między listy;

² Według metody d'Hondta.

2) każdej liście przyznaje się tyle mandatów, ile spośród ustalonego w powyższy sposób szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno największych”.

Natomiast zgodnie z §2: „jeżeli kilka list uzyskało ilorazy równe ostatniej liczbie z liczb uszeregowanych w podany wyżej sposób, a tych list jest więcej niż mandatów do rozdzielenia, pierwszeństwo mają listy w kolejności ogólnej liczby oddanych na nie głosów. Gdyby na dwie lub więcej list oddano równą liczbę głosów, o pierwszeństwie rozstrzyga liczba obwodów głosowania, w których na daną listę oddano większą liczbę głosów. Jeżeli i te liczby byłyby równe, wówczas o pierwszeństwie rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez komisję. Tryb przeprowadzenia losowania określa Państwowa Komisja Wyborcza”.

Ponadto według §3: „mandaty przypadające danej liście kandydatów uzyskują kandydaci w kolejności wynikającej z otrzymanej liczby głosów w ramach listy. Przy równej liczbie głosów stosuje się odpowiednio art. 233”.

Taki sposób związania liczby głosów w okręgach z liczbą mandatów w całym organie przedstawicielskim wyraźnie dyskryminuje wyborców oddających głos na listy tych komitetów, które przekroczyły próg wyborczy, ale niezbyt znacznie. Dzieje się tak w stopniu mniejszym przy większej liczbie mandatów w okręgu lub większym – przy mniejszej liczbie mandatów w okręgu.

Zwolennicy takich komitetów pozbawieni są w ten sposób swoich przedstawicieli w radzie czy sejmiku nie z racji złego wyniku wyborczego osiągniętego przez ich komitet wyborczy (ugrupowanie), ale tylko i wyłącznie ze względu na obowiązujący system ordynacji – niesprawiedliwy i niezapewniający równej siły każdego głosu.

Dlatego, według mnie, należy postawić pytanie, czy można tak postępować? Można. Nie należy jednak mówić wówczas o „wyborach równych” i „równych prawach” obywateli w zakresie wyborczym. Głos oddany na „silniejszą” listę ma bowiem obecnie większą wagę. Przekonuje o tym konkretny przykład z ostatnich wyborów samorządowych (2010).

Przedstawiam zbiorcze zestawienie wyników głosowania (analogiczne i proporcjonalne do rzeczywistych wyników głosowania) do rady miejskiej w jednym z miast południowo-wschodniej Polski. Zestawienie dotyczy całości miasta (bez podziału na 4 okręgi, co miało miejsce faktycznie). Liczba mandatów w radzie: 25.

Pokolorowane pola oznaczają 25 największych ilorazów dla całej gminy miejskiej, czyli te właśnie komitety wyborcze powinny mieć swoich reprezentantów w radzie, jeśli byłyby to faktycznie wybory do rady miejskiej, nie zaś (jak to ma miejsce rzeczywiście) wybory do okręgów.

W rezultacie równych wyborów ich wynik byłby więc następujący (liczba zdobytych mandatów):

- Lista A – 1
- Lista B – 1
- Lista C – 1
- Lista D – 5
- Lista E – 8
- Lista F – 9.

Przy czterech okręgach (odpowiednio: 6, 6, 6 i 7 mandatów) eliminuje się z podziału w tym przypadku trzy listy, które przekroczywszy próg wyborczy (łącznie jest to prawie 17% głosów) nie zdobywają ani jednego miejsca w radzie.

Liczba głosów						
Podzielnik	Lista A	Lista B	Lista C	Lista D	Lista E	Lista F
	5670	5911	5032	19521	30952	32591
1	5670	5911	5032	19521	30952	32591
2	2835	2955,5	2516	9760,5	15476	16295,5
3	1890	1970,3	1677,3	6507	10317,3	10863,7
4	1417,5	1477,8	1258	4880,3	7738	8147,8
5				3904,2	6180,4	6518,2
6				3253,5	5158,7	5431,8
7				2788,7	4421,7	4655,9
8				2440,1	3869	4073,9
9					3439,1	3621,2
10					3095,2	3259,1
11					2813,8	2962,8
12					2579,3	2715,9
13						2507
14						2327,9

Przy założeniu identycznych preferencji w okręgach i przy tej samej normie przedstawicielskiej mandaty w radzie zdobywają:

- Lista D – 4 miejsca (zamiast 5),
- Lista E – 9 miejsc (zamiast 8),
- Lista F – 12 miejsc (zamiast 9),
- Lista A – 0 (zamiast 1),
- Lista B – 0 (zamiast 1),
- Lista C – 0 (zamiast 1).

W ten sposób dla rozpatrywanego przykładu (rzeczywistego!) wola ok. 16,7% mieszkańców miasta, biorących udział w głosowaniu została całkowicie pominięta, co pokazuje jednoznacznie, że ich głosy są daleko „mniej równe” od głosów tych, którzy zaufali pozostałym, silniejszym ugrupowaniom.

Można też bez trudu zauważyć, iż przy pięciu okręgach (każdy po pięć mandatów) wynik wyborów przy tych samych preferencjach wyborczych byłby jeszcze inny:

Lista D – 5 miejsc

Lista E – 10 miejsc

Lista F – 10 miejsc

pozostałe listy – bez mandatów.

Gwoli ścisłości należy tu dodać, że w konkretnym przypadku nie było w pełni zachowanej identycznej normy przedstawicielskiej oraz nieco inaczej rozłożyły się preferencje wyborców i wynik rzeczywisty był nieco inny i przedstawia się następująco:

Lista D – 5 miejsc,

Lista E – 9 miejsc (zamiast 8),

Lista F – 11 miejsc (zamiast 9),

Lista A – 0 (zamiast 1),

Lista B – 0 (zamiast 1),

Lista C – 0 (zamiast 1).

Jako pewnik pozostaje zawsze wyeliminowanie ugrupowań cieszących się mniejszym poparciem.

Podsumowując wyżej przedstawioną analizę, należałoby rozważyć, czy można poprawić ten stan rzeczy? Według mnie jest to możliwe i nie wymaga nadzwyczajnych działań.

Pierwsza droga – to potraktowanie całej jednostki samorządu terytorialnego jako rzeczywiście jednego organu, do którego dokonuje się wyborów³.

Drugą jest droga przy zachowaniu podziału na okręgi. W Polsce wykorzystano już takie podejście do zasady równości w ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Podział mandatów pomiędzy uprawnione komitety wyborcze dokonywany jest najpierw w skali całego kraju (według metody d'Hondta). Następnie dokonuje się rozdzielenia mandatów przypadających pomiędzy listy kandydatów w poszczególnych okręgach, posługując się tzw. metodą największych reszt (metodą Hare'a-Niemeyera).

Procedura ta jest szczegółowo przedstawiona w tymże samym Kodeksie wyborczym. I tak według art. 354 „po otrzymaniu protokołów wyników głosowania z wszystkich okręgów wyborczych Państwowa Komisja Wyborcza ustala wyniki głosowania w skali kraju i stwierdza, które listy kandydatów komitetów wyborczych spełniają warunek uprawniający do uczestniczenia w podziale mandatów, a następnie dokonuje podziału wszystkich mandatów między komitety wyborcze odpowiednio do łącznej liczby głosów ważnych oddanych na listy kandydatów danego komitetu wyborczego oraz przystępuje do ustalenia liczby mandatów przypadających dla poszczególnych list kandydatów każdego z komi-

³ Rozdział mandatów może mieć miejsce według metody d'Hondta bądź którejś z wersji metody Sainte-Laguë (lepiej odzwierciedla poglądy wyborców).

tetów wyborczych, które uzyskały mandaty, i przyznania tych mandatów konkretnym kandydatom”.

Natomiast według art. 356: „Państwowa Komisja Wyborcza dokonuje podziału wszystkich mandatów pomiędzy uprawnione komitety wyborcze w sposób następujący:

1) liczbę głosów ważnych oddanych łącznie na listy kandydatów każdego z komitetów wyborczych dzieli się kolejno przez: 1; 2; 3; 4 i dalsze kolejne liczby aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ilu posłów do Parlamentu Europejskiego jest wybieranych w Rzeczypospolitej Polskiej;

2) każdemu komitetowi wyborczemu przyznaje się tyle mandatów, ile spośród ustalonego w powyższy sposób szeregu ilorazów przypada mu liczb kolejno największych (§1).”

Z kolei w §2 postanowiono, że „jeżeli kilka komitetów wyborczych uzyskało ilorazy równe ostatniej liczbie z liczb uszeregowanych w podany sposób, a komitetów tych jest więcej niż mandatów do rozdzielenia, pierwszeństwo mają komitety wyborcze w kolejności ogólnej liczby oddanych głosów na listy kandydatów tych komitetów. Gdyby na listy kandydatów dwu lub więcej komitetów wyborczych oddano równą liczbę głosów, o pierwszeństwie rozstrzyga liczba okręgów wyborczych, w których na listy danego komitetu oddano większą liczbę głosów”.

Takie same co do meritum sprawy zastrzeżenia dotyczą ujętych w Kodeksie wyborczym przepisów odnoszących się do rad powiatów oraz sejmików wojewódzkich. Wartość progowa 5% staje się zatem jedynie wielkością deklaratywną, a w rzeczywistości jest nieosiągalną barierą. Dążenie do pełnego respektowania konstytucyjnej zasady równości obywateli powinno, w moim głębokim przekonaniu, doprowadzić do niezbędnych zmian. W pierwszej kolejności winny to być zmiany w ustawodawstwie dotyczącym ordynacji wyborczych, co starałem się wykazać w przedkładanym materiale.

DISCUSSION EQUALITY IN ELECTIONS OF GOVERNING BODIES LOCAL GOVERNMENT UNITS

Słowa kluczowe: wybory, samorząd terytorialny, zasada równości, konstytucja, kodeks wyborczy
Key words: elections, local government, principle of equality, constitution, election code

Streszczenie

W niniejszej dyskusji chciałbym zwrócić uwagę na jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych, tj. zasadę równości, która, według mnie, jest nieprzestrzegana przy wyborach do organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego. Według mnie, wybory do rad gmin będą-

cych miastami na prawach powiatu oraz rad powiatów i sejmików województw, ze względu na sposób przeliczania głosów na mandaty, nie spełniają kryterium równości. Ponieważ następuje przeliczenie oddanych głosów na okręgi wyborcze, a nie poszczególne organy samorządu terytorialnego. Dążenie do pełnego respektowania konstytucyjnej zasady równości obywateli powinno, w moim przekonaniu, doprowadzić do niezbędnych zmian w ordynacji wyborczej, czyli potraktowanie całej jednostki samorządu terytorialnego jako rzeczywiście jednego organu, do którego dokonuje się wyborów, oraz zmiany podziału mandatów pomiędzy uprawnione komitety wyborcze według zasad obowiązujących przy wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Summary

In this discussion I'd like to draw attention to one of the basic constitutional principles, i.e. the principle of equality which, in my opinion, is not observed in elections to legislative bodies of local government unit. As far as I am concerned the elections to district councils being the cities with district (powiat?) rights and district (powiat) councils and regional parliaments due to the method of counting the votes to seats do not meet the criterion of equality because there is the counting of the votes cast to constituencies and not to individual local government authorities. Striving after full respecting of the constitutional principle of citizens' equality should, in my opinion, lead to necessary changes in the electoral system, that is, treating the whole local government unit as really one body to which there are elections and the change of distribution of seats between the eligible electoral committees according to the rules binding in the elections to the European Parliament.

GLOSA

