Przegląd Sejmowy
nr 2(163)/2021, s. 153–179; https://doi.org/10.31268/PS.2021.22

Andrzej Stec*
Grzegorz Szwałek**

Jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do Senatu RP (2011–2019) – problem wagi głosu

Single-mandate constituencies in elections to the Senate of the Republic of Poland (2011–2019) – the problem of voting weight

The issue of electoral law in elections to the Senate of the Republic of Poland arouses great interest among lawyers, political scientists and representatives of exact sciences (especially mathematicians). Both the fundamental principles of electoral law and the principles guiding the basic elements of the electoral system were included in the provisions of the Constitution of the Republic of Poland. These provisions are not numerous, although crucial for the construction of the electoral system. The wrong tendency and practice of making changes to the electoral law just before the election prompted the legislator to introduce single-mandate constituencies. The adoption of the Electoral Code was also aimed at avoiding the manipulation of changes in constituencies under the influence of poll results, and highlighted the problem of implementing the constitutional provisions in this matter. Unfortunately, the literature on the subject often underestimates the weight of the vote and the estimation of voting power, which translates into the construction of a fair electoral system. The authors tried to present in the article changes in the electoral system against the background of domestic and foreign experience, using methods characteristic of the humanities and sciences.

Keywords: elections to the Senate of the Republic of Poland, single-member constituencies, voting weight, equality principle, Shapley-Shubik voting power index, Banzhaf voting power index, Gallagher index

---

Problematyka prawa wyborczego w wyborach do Senatu RP wywołuje duże zainteresowanie wśród prawników, politologów oraz przedstawicieli nauk ścisłych (zwłaszcza matematyków). Zarówno podstawowe zasady prawa wyborczego, jak i zasady określające główne elementy

* **Dr Andrzej Stec**
Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Prawa i Administracji, Polska
University of Zielona Góra, Faculty of Law and Administration, Poland
andrzejstec75@gmail.com, https://orcid.org/0000-0002-3014-2400

** **Grzegorz Szwałek**
Absolwent studiów doktoranckich na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu, Instytut Informatyki i Ekonomii Ilościowej, Polska
Poznań University of Economics and Business, Institute of Informatics and Quantitative Economics, Poland
gregoryszwalek@gmail.com

systemu wyborczego zostały zawarte w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy te nie są liczne, choć kluczowe dla budowy systemu wyborczego. Niewłaściwa tendencja i praktyka dokonywania zmian w ordynacji wyborczej tuż przed wyborami skłoniła ustawodawcę do wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych. Przyjęcie Kodeksu wyborczego miało także na celu uniknięcie manipulowania zmianami okręgów wyborczych pod wpływem wyników sondaży. Uwypukliło to problem realizacji postanowień konstytucji w tej materii. Niestety w literaturze przedmiotu często bagatelizuje się wagę głosu i szacowanie siły głosu, które przekłada się na budowę sprawiedliwego systemu wyborczego. Autorzy starali się przedstawić w artykule zmiany systemu wyborczego na tle doświadczeń krajowych i zagranicznych, korzystając z metod charakterystycznych dla nauk humanistycznych i ścisłych.

Słowa kluczowe: wybory do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, jednomandatowe okręgi wyborcze, waga głosu, zasada równości, indeks siły głosu Shapleya-Shubika, indeks siły głosu Banzhafa, indeks Gallaghera

I. Uwagi wstępne

Badania dotyczące wyborów prowadzone są w wielu dziedzinach nauki. Rozważania im poświęcone znajdują wyraz w licznych publikacjach naukowych z zakresu prawa konstytucyjnego, efekty prac badawczych mają odzwierciedlenie również w matematyce. Brakuje natomiast publikacji interdyscyplinarnych (prawniczo-matematycznych).

Regularne odnawianie składu wyższej izby parlamentu – Senatu Rzeczypospolitej Polskiej – w wyniku decyzji podejmowanych w szczególnej procedurze przez ogół obywateli posiadających pełnię praw politycznych jest nieodłączną częścią demokratycznego systemu prawnego w naszym kraju. Wybory parlamentarne są następstwem realizacji zasady suwerenności narodu i stanowią podstawową formę weryfikacji działań rządzących przez elektorat. To od nich zależy rozwój państwa, relacje międzynarodowe, opieka nad Polonią i Polakami za granicą oraz czuwanie nad jakością powstającego polskiego prawa – w tzw. izbie refleksji. Celem wyborów jest udzielenie mandatu do pełnienia funkcji w imieniu zbiorowości, natomiast forma desygnowania do ciał i organów przedstawicielskich wynika często z doświadczeń historycznych w danym państwie[1]. Wybory są także narzędziem wpływania na kształt społeczeństwa i państwa przez obywateli. Filozofię organizacji wyborów i to, w jaki sposób pojedynczy głos obywatela jest uwzględniany w ostatecznym rezultacie wyborczym, uważa się za najważniejsze czynniki określające poziom demokracji.

Celem pracy jest przedstawienie różnych wątpliwości i problemów prawnych dotyczących wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych [dalej: JOW][2] do

[1] *Vide* W. Jednaka, *Wybory parlamentarne w latach 1989–2001*, [w:] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, red. A. Antoszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 75–81.

[2] Są to okręgi, w których obsadza się jeden mandat, czyli wybiera się tylko jednego kandydata. W zależności od rodzaju wyborów jednomandatowym okręgiem wyborczym może być terytorium całego państwa (np. podczas wyborów prezydenta) lub to obszar państwa składa się z takich okręgów (np. pod-

Senatu RP oraz ocena przydatności ich wprowadzenia. Wybór tematu związany jest z budową stabilnego systemu wyborczego w Polsce oraz próbą wskazania ewentualnych skutków przyjętych rozwiązań normatywnych. Jednym z kluczowych zagadnień jest waga głosu i szacowanie siły głosu. Zastanowienia wymaga także konstrukcja sprawiedliwego systemu wyborczego, który stanowiłby kompromis pomiędzy reprezentatywnością a stworzeniem stabilnej i efektywnej większości[3] w wyższej izbie parlamentu. Racjonalnym działaniem jest skorzystanie w pracy z metody prawnodogmatycznej, opartej na analizie przepisów prawnych obowiązujących w Polsce, oraz metody prawnoporównawczej, umożliwiającej ulepszenie systemu wyborczego w wąskim ujęciu przy wykorzystaniu doświadczeń systemów wyborczych stabilnych demokracji (Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych oraz Republiki Federalnej Niemiec). W niewielkim stopniu należałoby skorzystać z metody prawnohistorycznej, choć połączenie metod historycznych i metod badania prawa pozwala na dogłębne i właściwe pokazanie treści norm prawnych uwzględniających dynamikę zmian społecznych oraz politycznych.

Dokładne matematyczne odwzorowanie skali poparcia nie jest oczywiście możliwe choćby z uwagi na niepodzielność mandatu, który musi być przydzielony w całości jednemu podmiotowi startującemu w wyborach także przy zastosowaniu zasady proporcjonalności. „Główną zaletą zasady proporcjonalności ma być sprawiedliwość – niewykluczająca od udziału w podziale mandatów ugrupowań słabszych, niemniej cieszących się określonym poparciem społecznym, gdyż dzięki niej do udziału w podziale mandatów wystarcza już mniejsza od takiej czy innej większości liczba głosów. Nie można jednak rozumieć jej w znaczeniu ściśle matematycznym, dokładne odzwierciedlenie preferencji wyborców nie jest bowiem nigdy możliwe, i to chociażby już z tego względu, iż mandat nie może być podzielony. Zawsze będzie zatem dochodzić do pewnych deformacji i jedne podmioty startujące w wyborach będą nadreprezentowane, tzn. otrzymają więcej mandatów, niż wynika to z procentowego poparcia, którym się cieszą, inne natomiast będą niedoprezentowane (podprezentowane), a więc

---

czas wyborów parlamentarnych). Jednomandatowe okręgi wyborcze są nieodzownym elementem systemu większości względnej, dlatego czasami w publicystyce politycznej termin „JOW" jest traktowany jako synonim tego systemu. W praktyce jednomandatowe okręgi wyborcze mogą być wykorzystane do przeprowadzenia wyborów w każdym większościowym systemie wyborczym. Jednomandatowe okręgi wyborcze prowadzą do personalizacji wyborów, co z reguły ma pozytywny wpływ na frekwencję wyborczą, jak również sprzyjają budowaniu ściślejszej więzi pomiędzy elektoratem a kandydatem. Ze swej istoty są one jednak najbardziej narażone na tzw. *gerrymandering*, trudniej też w ich przypadku (z technicznego punktu widzenia) przeciwdziałać zjawisku określanemu jako *malapportionment* (B. Michalak, *JOW*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 87).

[3] *Confer* M. Kruk, *Dylematy demokratycznych wyborów. Proporcjonalność, reprezentatywność, stabilność*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna, prawo, praktyka*. *Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzciński, J. Wawrzyniak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 75; M. Jarentowski, *Zmiana systemu wyborczego do Senatu RP z 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 4(105), s. 37–45.

otrzymają mniej mandatów, niż wynosi rzeczywiste poparcie, które posiadają wśród wyborców"[4].

Wprowadzenie na podstawie Kodeksu wyborczego[5] z dnia 5 stycznia 2011 r. [dalej: k.wyb.] jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu jest stosunkowo nowym rozwiązaniem w polskim prawie wyborczym (wykorzystanym trzykrotnie w 2011, 2015 i 2019 r.). „Jego zwolennicy wskazywali głównie, że wpłynie ono na dynamikę prac Senatu. Senat przestanie być swoistą partyjną przechowalnią emerytów, a stanie się izbą składającą się z bardziej wyrazistych członków"[6]. Ponadto według zwolenników tego rozwiązania głosowanie w okręgach jednomandatowych lepiej odzwierciedla preferencje polityczne i wpływa na wzrost zainteresowania Senatem przez rywalizację pomiędzy kandydatami, zwiększając zarazem zainteresowanie społeczne i frekwencję wyborczą. Wartością dodaną mogą być kandydaci niezależni w Senacie RP, niereprezentujący żadnej partii, którzy ożywiają życie polityczne. Wykorzystują oni własne środki finansowe, by stać się członkami izby wyższej parlamentu. Typowym (choć kontrowersyjnym) przykładem może być Henryk Stokłosa, który był wielokrotnie wybierany do Senatu jako kandydat niezależny.

Przeciwnicy JOW podnoszą natomiast problem rozdrobnienia struktury Senatu, gdyby do tej izby weszła większa liczba niezależnych kandydatów, którym zależy na promowaniu interesów konkretnego miasta, powiatu czy regionu. Ponadto istnieje ryzyko wyłonienia składu Senatu, który nie będzie odzwierciedlał podziałów politycznych w społeczeństwie, co może prowadzić do zarzutów o brak reprezentatywności politycznej. Konsekwencją może być blokowanie prac Sejmu RP. Warto powołać się na doświadczenia Wielkiej Brytanii szczycącej się najstarszym systemem wyborczym[7], opartym na większości względnej i jednomandatowych okręgach, który dyskryminuje partie o słabszym poparciu społecznym, petryfikując system dwupartyjny. Należy zwrócić uwagę, że kandydaci niezależni są tam wybierani niezwykle rzadko i dotyczy to najczęściej byłych członków głównych ugrupowań. Choć przyjęcie takiego rozwiązania przez ustrojodawcę ma na celu wyłonienie stabilnego rządu, poważnie deformuje polityczną wolę elektoratu[8]. W latach 1950–2015 w Wielkiej Brytanii tylko dziesięciu niezależnym kandydatom

[4] A. Rakowska, K. Skotnicki, *Konsekwencje konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu*, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Bonus Liber, Rzeszów 2008, s. 82.

[5] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. nr 21, poz. 112, ze zm.

[6] B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, C.H.Beck, Warszawa 2015, s. 510.

[7] System wyborczy Wielkiej Brytanii sięga swymi korzeniami 15 czerwca 1225 r., kiedy król Jan bez Ziemi złożył podpis pod *Magna Charta Libertatum* (lub *Magna Carta*), czyli Wielką Kartą Swobód lub Wielką Kartą Wolności (*The Great Charter*). Wiele elementów tego systemu przetrwało do dziś. Jego byt wydaje się niezagrożony, gdyż „po pierwsze, jest to system prosty i zrozumiały dla wyborcy, po drugie, skutkuje on stabilnością rządów, która dla Brytyjczyków stanowi polityczny kanon, po trzecie, jego stosowanie jest wyrazem przywiązania do tradycji". (A. Bisztyga, *Wybrane zagadnienia prawa wyborczego do brytyjskiej Izby Gmin*, [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Wydawnictwo Wyższego Seminarium Duchownego w Rzeszowie, Rzeszów 2007, s. 236).

[8] *Vide* E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych (skrypt dla studentów II roku wydziałów prawa)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1992, s. 75–117.

udało się uzyskać mandat w Izbie Gmin. Podobnie jest w Stanach Zjednoczonych, gdzie w latach 2006–2012 najbardziej znanym niezależnym parlamentarzystą był Joe Lieberman, reprezentujący stan Connecticut. W kadencji 2013–2019 w wyższej izbie Kongresu Stanów Zjednoczonych zasiadało tylko dwóch formalnie niezależnych senatorów: Bernie Sanders reprezentujący Vermont oraz August King z Maine, a ich wpływ na legislację nie był zbyt duży. Nie można wspomnianych osób uznać za tzw. języczek u wagi, a przypisywanie im newralgicznej roli wydaje się wyolbrzymione.

„Krytyka proporcjonalnego systemu wyborczego koncentruje się w szczególności wokół następujących mankamentów postrzeganych w procesie ich stosowania:

1) odrywa on przedstawiciela od konkretnego okręgu wyborczego, co utrudnia identyfikację obywatela z przedstawicielem i zamazuje klarowność reprezentacji, postrzeganą w okręgach jednomandatowych;

2) zbytnio umacnia on rolę liderów partyjnych w decydowaniu o tym, kto otrzyma wyższe miejsce na liście, a w konsekwencji będzie miał większą szansę na otrzymanie mandatu;

3) umożliwia on zjawisko «wjeżdżania» do parlamentu «na barkach» liderów polityków cieszących się bardzo małym zaufaniem społecznym;

4) petryfikuje on układ elit politycznych, utrudniając większe otwarcie systemu na przedstawicieli młodszej generacji i nowych środowisk politycznych”[9].

Zwolennicy systemu JOW w Polsce podkreślają także następującą wadę systemu proporcjonalnego: jeżeli na dalekim miejscu na liście partii uczestniczącej w wyborach umieszczono kompetentnego i mającego duże szanse na wybór kandydata, to należy brać pod uwagę, że prawdopodobnie i tak nie zostanie wybrany. W przedstawionej sytuacji potencjalny głos wzmocniłby tylko pierwszych kandydatów na liście tej partii, których niekoniecznie wyborca chciałby widzieć w Senacie. Natomiast w systemie jednomandatowym taki problem już nie istnieje, gdyż każdy wyborca głosuje tylko na jednego kandydata i jego głos nie będzie zaliczony konkurentom z listy.

By zachować neutralność, należy rozważyć także sytuację, gdy osoba głosująca w jednomandatowym okręgu wyborczym chce poprzeć w wyborach daną partię, a kandydat przez nią zgłoszony nie cieszy się w tym okręgu zaufaniem wyborców. Wyborca zostaje wówczas postawiony w kłopotliwej sytuacji: chcąc poprzeć partię, musi głosować na nieaprobowanego przez siebie kandydata. „W systemie JOW wyborca ocenia bowiem jednocześnie zarówno partię, jak i jej kandydata w okręgu, a obie te oceny nie muszą być przecież zbieżne. Okazuje się jednak, że zaufanie do gremiów kierowniczych partii przeważa często nad niechęcią do lokalnego kandydata i wyborcy głosują mimo wszystko na nielubianego przedstawiciela lubianego przez nich ugrupowania. W Stanach Zjednoczonych zjawisko takie nosi nazwę efektu fraka (ang. *coattail effect*)”[10].

---

[9] J. Jaskiernia, *Przesłanki aksjologiczne usztywniania zasad wyborczych w ustawie zasadniczej a problem racjonalności postulatów zmiany konstytucji*, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Bonus Liber, Rzeszów 2008, s. 167.

[10] K. Rzążewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Każdy głos się liczy. Wędrówka przez krainę wyborów*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 157.

Przeciwnicy ordynacji większościowej zwracają uwagę, że w systemie tym niejednokrotnie większość mandatów w parlamencie zdobywają partie, które otrzymują mniejszość głosów, a relatywnie niewielka przewaga nad konkurentami w liczbie uzyskanych głosów może czasem skutkować przytłaczającą przewagą w liczbie uzyskanych miejsc w parlamencie. Możliwa jest także sytuacja, gdy większość w parlamencie zyska partia, która zdobyła w skali kraju mniej głosów od partii konkurencyjnej.

Zwolenników i oponentów jednomandatowych okręgów wyborczych pogodzić może niemiecki model systemu wyborczego do Bundestagu, który można określić jako mieszany, choć bywa on także uważany za proporcjonalny[11]. Połowa mandatów jest obsadzana w okręgach jednomandatowych w systemie większości względnej (tzw. mandaty bezpośrednie), a druga część – w systemie proporcjonalnym w okręgach wyborczych, których granice pokrywają się z granicami 16 krajów związkowych. Odpowiednio każdy wyborca dysponuje dwoma głosami: tzw. głos pierwszy oddaje na kandydata w okręgu jednomandatowym, a tzw. głos drugi – na listę danej partii w skali landu. Jednakże tutaj także występują problemy związane z mandatami nadliczbowymi (*die Überhangmandate*) oraz mandatami wyrównawczymi (*die Ausgleichsmandate*)[12]. Krytycy tego systemu najczęściej podnoszą problem utrwalania „państwa partyjnego"[13] oraz fakt, że Bundestag jest „pierwszą" izbą. Niektórzy badacze wariant niemiecki uważają natomiast za „wybory personalne i niewystarczające". Inne warianty JOW zastosowane we Francji, Australii i Japonii są o wiele bardziej skomplikowane. Praktyka wyborcza pokazuje, że w jednych krajach ceniona jest bardziej reprezentatywność izby, a w innych stabilność jej prac.

[11] Za taki system uważają go np.: M. Granat, *W sprawie dopuszczalności wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu RP*, „Przegląd Sejmowy" 2001, nr 1(42), s. 65; A. Rakowska, K. Skotnicki, *op. cit.*, s. 85–86; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 316. Odmienny pogląd prezentuje np. M. Jarentowski, *Mieszane systemy wyborcze i ich zgodność z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2008, z. 4, s. 13–14.

[12] Głosy z poszczególnych okręgów wyborczych i głosy na listy z krajów związkowych rozlicza się w taki sposób, że podział mandatów w Bundestagu w przybliżeniu odpowiada stosunkowi głosów oddanych na poszczególne partie. Jeżeli dana partia otrzymała w okręgach wyborczych więcej mandatów bezpośrednich, niżby jej to przysługiwało na podstawie głosów oddanych na partie (drugi głos), to ma ona prawo do zatrzymania tych nadliczbowych mandatów. W takim przypadku w Bundestagu zasiada więcej niż przewidzianych ustawowo 598 posłów. W Bundestagu XVII kadencji zasiadało ogółem 620 posłów, właśnie ze względu na 22 mandaty nadliczbowe. Według ostatniego wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego mandaty nadliczbowe (z puli okręgów jednomandatowych) zniekształcały proporcje wynikające z głosowania na listy partyjne. Dlatego od 2013 r. partiom przysługuje wyrównanie w postaci dodatkowych mandatów z list, tak by proporcje zostały zachowane. Oznacza to, że w Bundestagu może zasiąść o wiele więcej posłów niż dotychczas. Liczba posłów obecnej, XVIII kadencji wynosi 630 (plus jedno nieobsadzone miejsce), a łącznie z mandatami nadliczbowymi 709.

[13] Niemieckie partie same decydują o wystawieniu połowy kandydatów. Kandydaci wyłaniani są na konwentach, podczas których grupa delegatów decyduje nie tylko o tym, kto zostanie umieszczony na listach wyborczych, lecz także w jakiej kolejności. Wyborca, oddając głos drugi na partię, najczęściej nie wie, kto faktycznie będzie reprezentował tę partię w Bundestagu po wyborach. Mandat otrzymują, w zależności od liczby zebranych głosów, kandydaci z list wyborczych partii. Bezpartyjni kandydaci (bez partyjnego zaplecza) mają więc nikłe szanse na uzyskanie mandatu parlamentarnego.

Dekodowanie rozumienia zasady równości wyborów jest trudne. Zazwyczaj wiąże się z zapewnieniem równości praw oraz równości szans uczestników procesu wyborczego, i to zarówno po stronie samych wyborców, jak i podmiotów ubiegających się o uzyskanie legitymacji społecznej. Zawarte w art. 260 i 261 k.wyb. zasady podziału na okręgi wyborcze dają możliwość stworzenia stosunkowo jednolitych okręgów i uniknięcia zarzutów związanych z geografią wyborczą[14].

II. Realizacja art. 97 Konstytucji RP na tle reformy systemu wyborczego w wyborach do Senatu – rys historyczny

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[15] w art. 97 ust. 2 stanowi, że wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym[16]. Trzy wymienione przymiotniki określają wybory do obu izb parlamentu w Polsce, co przesądza o decydującej roli tych zasad. Główny problem dotyczy bowiem zastosowania zasady proporcjonalności zastrzeżonej wyłącznie do wyborów do izby niższej, gdy wybory do Senatu będą miały charakter większościowy. Mechanizm większościowy jest stosowany w wyborach do Senatu od czasu przywrócenia tej izby i przemian ustrojowych w 1989 r. „Zastosowanie zasady równości jedynie w wyborach do Sejmu było już tylko konsekwencją przyjęcia, że wybory do Senatu będą większościowe, a w tej sytuacji zapewnienie równości materialnej nie będzie możliwe, choć nastąpiła tu pewna ewolucja w kierunku zasady równości materialnej w stosunku do początkowo zastosowanego modelu, gdzie każde z 49 województw miało po dwa mandaty senatorskie (Warszawa i Katowice – po trzy), a w konsekwencji nie mogło być mowy o równości materialnej (mierzonej równością siły głosu)”[17]. Przyjęty przez ustawodawcę kształt Senatu (w międzywojniu nazywanego także izbą korygującą) wymusił zastosowanie zasady większościowej przy wyborze członków tej izby. Przy założeniu, że każde województwo ma dwa mandaty (oprócz Warszawy i Katowic), oczywiste było, że nie da się w tym modelu zastosować zasady proporcjonalności, która jest efektywna dopiero przy obsadzie od 5 do 7 mandatów. „Metoda większościowa wydawała się tu w pełni uzasadniona. Można było tylko poszukiwać (co stało się wraz z nowym podziałem terytorialnym kraju na 16 województw) większego powiązania liczby mandatów z liczbą mieszkańców. Nowy rozdział mandatów nie otwierał co prawda możliwości zastosowania zasady proporcjonalności, ale umożliwiał większe uwzględnienie zasady równości materialnej, wiążącej liczbę mandatów z liczbą ludności. Choć pełna równość nie została tu osiągnięta, to niewątpliwie

[14] *Vide* P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 17–36.

[15] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.

[16] *Confer* L. Garlicki, *Uwaga 11 do art. 96*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.

[17] J. Jaskiernia, *op. cit.*, s. 164.

nie mamy tu już tej strukturalnej nierówności, jaka z samego założenia deformuje proces decyzyjny w warunkach państwa federalnego"[18]. Wraz z przywróceniem Senatu i wyborem przez ustawodawcę zróżnicowania trybu wyboru do obu izb w kolejnych kadencjach nie znalazły potwierdzenia często stawiane tezy, że zróżnicowanie metod wyboru będzie prowadziło do newralgicznych różnic w składzie obu izb parlamentarnych[19].

Procedura legislacyjna zmian senackich okręgów wyborczych rozpoczęła się w trakcie prac w sejmowej Komisji Nadzwyczajnej. Została ona włączona do tekstu jednolitego projektu ustawy na podstawie poprawek wprowadzających senackie okręgi jednomandatowe zgłoszonych przez posła Marka Wójcika z Platformy Obywatelskiej na 17. posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 23) w dniu 20 maja 2010 r.[20] Poprawki zostały jednogłośnie przyjęte podczas jej 27. posiedzenia w dniu 15 listopada 2010 r.[21] i zgłoszone w trakcie pierwszego czytania projektu w Sejmie. Problemy pojawiły się w trakcie trzeciego czytania, gdy wbrew rekomendacji właściwej komisji Sejm przywrócił dotychczasowy system wyborczy w wyborach do Senatu. Jednakże po przekazaniu projektu do izby wyższej w drodze poprawek zdecydowała ona o przywróceniu okręgów jednomandatowych do Kodeksu wyborczego. Sejm na plenarnym posiedzeniu 5 stycznia 2011 r. nie odrzucił zaś poprawek Senatu dotyczących wprowadzenia do kodeksu jednomandatowych okręgów wyborczych.

Konsekwencją przyjęcia projektu ustawy (w pierwotnej wersji) zaproponowanej jednogłośnie przez sejmową Komisję Nadzwyczajną była próba zakwestionowania trybu uchwalenia przepisów regulujących nowy system wyborów do Senatu w Trybunale Konstytucyjnym. Wnioskodawca (grupa posłów) zarzucał, że wprowadzenie stu jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu, jako istotna zmiana prawa wyborczego o charakterze ustrojowym, nie mogło być zainicjowane w trybie poprawki zgłoszonej w ostatniej fazie prac ustawodawczych w parlamencie, bez wszechstronnej debaty publicznej. Intencją twórców Kodeksu wyborczego nie było dokonywanie jakichkolwiek zmian zasad wyboru senatorów. Tymczasem – po nieudanej próbie wprowadzenia tej zmiany w toku prac w Sejmie – do zmiany doszło wskutek poprawek senackich, których Sejm nie zdołał odrzucić. W ocenie wnioskodawcy doszło tym samym do nadużycia instytucji poprawki senackiej w celu obejścia wymogu inicjatywy ustawodawczej, co narusza art. 2 i art. 121 ust. 2 Konstytucji RP.

Pozostałe zarzuty sformułowane we wniosku odnosiły się do merytorycznej treści przepisów określających nowe zasady wyborów do Senatu. Według wnioskodawcy, zgodnie z zakwestionowanym art. 273 § 1 k.wyb., wybór senatora w okręgu jednomandatowym następuje w jednej turze na podstawie kolejności głosów, bez wymogu

[18] *Ibidem*.

[19] *Confer* A. Chodubski, *Polska rzeczywistość wyborcza 2005 roku a światowe tendencje wybieralności władz*, [w:] *Polacy wobec wyborów 2005 roku*, red. A. Kasińska-Metryka, Wydawnictwo Akademii Świętokrzyskiej, Kielce 2007, s. 21–25.

[20] Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej (nr 23), druk nr 3778 Sejmu RP VI kadencji.

[21] Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 33), druk nr 4352 Sejmu RP VI kadencji.

uzyskania bezwzględnej większości albo weryfikacji w drugim głosowaniu, co może skutkować niereprezentatywnością wyniku. Wnioskodawca zarzucił także, że podział kraju na sto jednomandatowych okręgów został dokonany arbitralnie, bez uwzględnienia różnic w liczbie mieszkańców w poszczególnych regionach. Tym samym, zdaniem wnioskodawcy, unormowanie to narusza standard wyborów reprezentatywnych w państwie demokratycznym oraz nie zapewnia materialnej równości w korzystaniu z czynnego prawa wyborczego w wyborach do Senatu, co czyni je niezgodnym z art. 2 i art. 62 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 20 lipca 2011 r.[22] oddalił większość zarzutów, orzekając, że poprawki Senatu polegały na zaproponowaniu rozwiązania alternatywnego do tego, które zostało przyjęte przez Sejm w trzecim czytaniu. Sejm opowiedział się bowiem za wprowadzeniem wielomandatowych okręgów wyborczych do Senatu, konstruowanych w sposób tożsamy z uregulowaniem w ordynacji wyborczej. Senat natomiast zaproponował zastąpienie wielomandatowych okręgów wyborczych okręgami jednomandatowymi. Były to więc poprawki o charakterze alternatywnym, dotyczące materii uregulowanej w ustawie przedłożonej Senatowi do rozpatrzenia[23]. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że Senat może zgłaszać poprawki alternatywne wobec rozwiązań przyjętych w ustawie uchwalonej przez Sejm. To, że rozwiązanie polegające na wprowadzeniu jednomandatowych okręgów wyborczych zostało odrzucone przez Sejm w czasie trzeciego czytania, nie wyklucza możliwości uczynienia go przedmiotem poprawki zgłoszonej przez drugą izbę parlamentu[24]. Zastosowanie w trakcie wyborów parlamentarnych w dniu 9 października 2011 r. JOW przy wyborze senatorów stanowiło sukces zwolenników ordynacji większościowej. „Ruch na rzecz JOW podkreśla jednak, że wskutek nierównej wielkości okręgów i wyśrubowanych wymogów formalnych obowiązujących przy zgłaszaniu kandydatów była to raczej karykatura idei JOW wyborców niż jej realizacja"[25]. Przyjmując w 2011 r. Kodeks wyborczy, ustawodawca przychylił się do zgłaszanych od dłuższego czasu postulatów doktryny, aby uregulować prawo wyborcze w jednym, kompleksowym akcie prawnym w miejsce wcześniejszej praktyki oddzielnego normowania różnych wyborów. Z punktu widzenia adresatów praw wspomniana (szersza) regulacja jest ze wszech miar uzasadniona, tym bardziej że pozwala w znacznej mierze uniknąć niekiedy skomplikowanych relacji pomiędzy ustawą o partiach politycznych i Kodeksem wyborczym. Nowelizacja prawa wyborczego nie miała rewolucyjnego charakteru, gdyż do tej pory w Polsce także wybierano senatorów w wyborach większościowych, chociaż niestandardowo, bo w okręgach wielomandatowych.

[22] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, Dz.U. nr 149, poz. 889.

[23] *Ibidem*.

[24] *Confer* Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec z dnia 10 kwietnia 1997 r. w sprawie celowości proporcjonalnego systemu wyborczego, 2 BvC 3/96, cyt. za: *Republika Federalna Niemiec: Progi wyborcze (II)*, przekład i opracowanie L. Garlicki, „Przegląd Sejmowy" 1999, nr 2(31), s. 174–176; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, Dz.U. nr 202, poz. 1493, dotyczący celowości systemu wyborczego.

[25] K. Rzążewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *op. cit.*, s. 169.

„System, który obowiązywał w Polsce w wyborach do Senatu w latach 1991–2007, nazywany jest też głosowaniem blokowym (ang. *block voting*). Każdy z wyborców dysponuje w takim systemie tyloma głosami, ile jest miejsc w okręgu, a zwycięzcami wyborów zostają ci kandydaci, którzy otrzymali najwięcej głosów. Metoda ta rzadko bywa spotykana w wyborach parlamentarnych, chociaż stosowana jest w jednym z najmniejszych na świecie państw – Tuvalu – i w kilkunastu innych niewielkich krajach. Na przykładzie polskiego parlamentu widać, że system ten prowadzi do wyraźnie nieproporcjonalnych wyników: partia, która uzyskała najwięcej, choć mniej niż połowę, mandatów w wyborach do Sejmu, dysponować mogła mimo to bezwzględną większością w stuosobowym Senacie"[26]. W wyborach w 2011 r. na 100 wybranych senatorów aż 94 reprezentowało dwie największe partie polityczne, a pozostałych kilku było przez nie popieranych. W kolejnych wyborach w 2015 r. trend był podobny, gdyż dwa największe ugrupowania uzyskały 95 na 100 mandatów. W wyborach w 2019 r. na 100 wybranych senatorów ponad 90% ponownie stanowili reprezentanci dwóch największych partii politycznych. Dane porównawcze ze wszystkich wyborów do Senatu RP w latach 1991–2019 prezentuje tabela 1.

Wyniki wyborów w latach 2011, 2015 i 2019 wskazują, że zastosowanie wzorca brytyjskiego systemu większościowego w Polsce sprzyja także ukształtowaniu się systemu dwupartyjnego. Analizując powiązania polityczne i przynależność do różnych ugrupowań tzw. senatorów niezależnych, za rzeczywiście niezależnego senatora można uznać jedynie Jarosława Obrębskiego (kadencja 2011–2015) wybranego z okręgu nr 8 w województwie dolnośląskim.

III. Analiza porównawcza wpływu wprowadzenia JOW w wyborach do Senatu RP – pomiar indeksu siły

Analizując wyniki wyborów do Senatu w Polsce w ciągu ostatnich kilkunastu lat[27], można stwierdzić, że system wyborczy oparty na jednomandatowych okręgach wybor-

[26] *Ibidem*.

[27] Do obliczeń statystycznych oraz zestawień wykorzystano m.in. dane udostępnione na stronach Państwowej Komisji Wyborczej [dalej: PKW] (<https://parlament2015.pkw.gov.pl/351_Wyniki_Senat/0/0.html>, <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/wyniki/senat/pl>, <https://wybory2001.pkw.gov.pl/sng1_k.html>, <https://wybory2005.pkw.gov.pl/SNT/PL/WYN/W/index.htm>, <https://wybory2007.pkw.gov.pl/SNT/PL/WYN/W/index.htm>, <https://wybory2011.pkw.gov.pl/wyn/pl/000000.html#tabs-2>, dostęp 3 IX 2020) oraz dane zawarte w publikacjach Krajowego Biura Wyborczego [dalej: KBW] (*Wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 25 października 2015 r. Wybrane dokumenty*, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2016; *Wybory do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzone w dniu 23 września 2001 r.*, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2001; *Wybory do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 września 2005 r. Wyniki głosowania i wyniki wyborów*, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2006; *Wybory do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 października 2007 r. Wyniki głosowania i wyniki wyborów*, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2008; *Wybory do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 października 2011 r. Wyniki głosowania i wyniki wyborów*, Krajowe Biuro Wyborcze,

czych prowadzi nieuchronnie do dominacji największych partii politycznych, a w końcu do budowy systemu dwupartyjnego. Na początku lat pięćdziesiątych minionego wieku Maurice Duverger, który analizował struktury i zmiany systemów partyjnych, sformułował regułę, według której wybory większościowe prowadzą do systemu dwupartyjnego ze zmieniającymi się partiami. W latach siedemdziesiątych bronił on planowanej reformy wyborów i wprowadzenia wyborów proporcjonalnych[28], ponieważ uważał, że zapobiegnie ona polaryzacji sceny politycznej[29]. Zwolennicy reformy systemu wyborczego do Senatu RP ze stycznia 2011 r. wprowadzającej jednomandatowe okręgi wyborcze uzasadniali konieczność zmian i zmniejszenia okręgów wyborczych większym udziałem kandydatów reprezentujących mniejszości lokalne oraz niezależne komitety[30], podnoszono także argumenty o zmniejszeniu liczby głosów „nie w pełni" wykorzystanych. Przeciwnicy jednomandatowych okręgów wyborczych uważali, że system ten doprowadzi do dominacji wielkich partii podobnie jak w Wielkiej Brytanii czy w Stanach Zjednoczonych i przytaczane analizy o zmniejszeniu liczby mandatów dominującej partii w Senacie uważali za mało przekonujące.

Tabela 1. Liczba kandydatów w wyborach do Senatu RP w latach 1991–2019

Wyszczególnienie	1991	1993	1997	2001	2005	2007	2011	2015	2019
Liczba kandydatów	612	684	520	429	623	385	503	423	278
Średnia liczba kandydatów na okręg	12,5	14,0	10,6	10,7	15,6	9,6	5,0	4,2	2,8
Średnia liczba kandydatów na mandat	6,1	6,8	5,2	4,3	6,2	3,9	5,0	4,2	2,8
Liczba partii i koalicji reprezentowanych w Senacie	12	9	5	5	5	2	3	3	4
Odsetek senatorów z dwóch największych partii	32	73	79	90	83	99	94/98	95/98	91/95
Liczba senatorów niezależnych	6	4	5	1	5	1	4	4	4
Liczba pozostałych komitetów	10	3	–	1	–	–	–	–	–

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z PKW oraz publikacji KBW.

Warszawa 2012; *Wyniki wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 27 października 1991 r.*, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 1992; *Wyniki wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 19 września 1993 r.*, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 1993; *Wyniki wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 21 września 1997 r.*, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 1997).

[28] M. Duverger, *M. Chirac et l'héritage gaulliste*, „Le Monde", 18 XII 1976.

[29] D. Nohlen, *op. cit.*, s. 304.

[30] M. Jarentowski, *Zmiana...*, s. 42.

Przeprowadzenie trzech kolejnych wyborów do Senatu RP w nowej formule daje możliwość wyciągnięcia wniosków. Na podstawie wyników wyborów można stwierdzić, które z podnoszonych w dyskusji argumentów zyskały potwierdzenie, a które pozostały tylko „czysto teoretycznymi dywagacjami". Dane zamieszczone w tabeli 1 najlepiej ukazują zachodzące w ciągu niemal 20 lat zmiany. W pierwszych wolnych wyborach do Senatu startowało 612 kandydatów reprezentujących 53 komitety wyborcze, z czego 22 były zarejestrowane w więcej niż jednym województwie[31]. Liczba partii i koalicji politycznych reprezentowanych w Senacie doszła do 12, co pozostało wartością maksymalną w analizowanym okresie.

Od pierwszych demokratycznych wyborów parlamentarnych stale zmniejsza się liczba partii w Senacie. Minimum odnotowano w 2007 r., gdy dwie największe partie zdobyły 99% mandatów senatorskich w VI kadencji. W analizowanym okresie 1991–2019 oprócz stale malejącej liczby partii mamy do czynienia ze zjawiskiem dominacji w Senacie zwycięskiego ugrupowania. Wyjątek stanowiły wybory w 2005 i 2019 r. (tabela 2).

Tabela 2. Zwycięskie komitety wyborcze w wyborach do Senatu RP w latach 1991–2019

Wyszczególnienie	1991	1993	1997	2001	2005	2007	2011	2015	2019
Zwycięzca wyborów	UD	SLD/PSL	AWS	SLD-UP	PiS	PO	PO	PiS	PiS
Liczba senatorów	21	37/36	51	75	49	60	63	61	48

Źródło: na podstawie własnych obliczeń oraz materiałów KBW.

Oprócz całkowitej dominacji dwóch największych ugrupowań w Senacie w rozpatrywanym okresie innym ważnym problemem jest zmniejszająca się liczba komitetów, które zarejestrowały kandydatów w więcej niż jednym województwie/okręgu. W 1997 r. było to 11 komitetów, z czego we wszystkich okręgach wystawiły swoje kandydatury tylko dwa komitety – Akcji Wyborczej Solidarność oraz Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Pozostałe ugrupowania nie zdołały wystawić kandydatów we wszystkich okręgach, np. Unia Wolności obsadziła 35, a Unia Pracy tylko 10 okręgów[32]. Po zmianie liczby okręgów wyborczych spowodowanej reformą administracyjną Polski z 1999 r. w wyborach przeprowadzonych w 2001 r. wystartowało już tylko 429 kandydatów do Senatu. Co prawda średnia liczba kandydatów na okręg wyborczy pozostała właściwie bez zmian w stosunku do wyborów z 1997 r., ale spadła średnia liczba kandydatów na mandat z 5,2 do 4,3. Minimum w wysokości 3,9 odnotowano w wyborach w 2007 r. W tym samym roku był tylko jeden senator niezależny, niezwiązany w żaden sposób z dwiema głównymi partiami politycznymi, może dlatego był to też jeden z wielu argumentów za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w 2011 r.

[31] *Wyniki wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 27 października...*

[32] *Ibidem*, s. 10.

Po zmianie systemu wyborczego w 2011 r. trend ze spadającą liczbą kandydatów uległ początkowo odwróceniu, ale już w 2015 r. liczba kandydatów do Senatu ponownie zbliżyła się do 400, a średnia liczba kandydatów na okręg spadła do około czterech, co stanowiło mniej niż połowę w porównaniu z poprzednimi wyborami i było naturalną konsekwencją wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych. W poprzednich wyborach kandydaci starający się o mandat mogli mieć nadzieję albo chociaż czysto hipotetyczne szanse na drugie czy też trzecie miejsce w okręgu gwarantujące im uzyskanie mandatu. Po wprowadzeniu JOW szansa przebicia się z kandydaturą spoza partii należących do głównego nurtu została zredukowana do zera, stąd też stale malejąca liczba kandydatów niezależnych, która znajduje odzwierciedlenie w średniej liczbie kandydatów na mandat osiągającej w 2019 r. minimum wynoszące 2,8. Proces powolnego zdominowania sceny politycznej i niemal całkowitego po 2011 r. wykluczenia kandydatów niezależnych najlepiej ilustruje wykres 1. Posługując się wielkościami średnimi, bardzo często pomijamy cenne informacje. W tym przypadku widoczny jest proces wystawiania coraz mniejszej liczby kandydatów, który od 2011 r. nabrał gwałtownego przyspieszenia. Jeszcze w wyborach w 2011 r. było sześć okręgów, w których startowało ośmiu kandydatów, i tylko jeden okręg z dwoma kandydatami. W następnych wyborach proporcje zostały odwrócone i był tylko jeden okręg z ośmioma kandydatami i dziewięć okręgów, w których zarejestrowano tylko dwa komitety. W wyborach w 2019 r. zmiany uległy znacznemu przyspieszeniu i w 83 okręgach wystawiono tylko dwóch lub trzech kandydatów.

Wykres 1. Rozkład częstości występowania kandydatów w okręgach wyborczych w wyborach do Senatu RP w latach 1991–2019

Liczba komitetów w okręgu	Liczba okręgów z daną liczbą zarejestrowanych komitetów wyborczych w poszczególnych latach								
	1991	1993	1997	2001	2005	2007	2011	2015	2019
28		1							
26	1				1				
24		1		1	1				
22	1				1				
21		1			1				
20		1			4				
19		2			4				
18			2		1				
17	1	3			4	1			
16	4	3	2	1	5				
15	4	9	1	4	1	2			
14	8	4	1	1	4	2			
13	6	2	2	4	4	2			
12	3	11	4	3	1	3			
11	5	4	6	7	2	5			
10	5	1	13	1	1	3			
9	5	4	11	6	3	6			
8	5	2	7	7		5	6	1	
7	1			5	2	6	8	8	
6						2	19	14	
5						3	31	16	3
4							23	21	14
3							12	31	41
2							1	9	42

Źródło: na podstawie własnych obliczeń oraz materiałów KBW.

Wprowadzenie JOW nie odwróciło tendencji polegającej na zdominowaniu Senatu przez partię wygrywającą wybory, a wręcz pogłębiło przepaść między dwoma największymi partiami i pozostałymi ugrupowaniami politycznymi. Dane zawarte w tabeli 1 wskazują co prawda na wzrost liczby partii w Senacie w 2019 r., ale był to wynik umów pomiędzy partiami pozostającymi w opozycji do rządu (Koalicja Obywatelska), aby nie wystawiać w wybranych okręgach większej liczby kandydatów, ponieważ doprowadziłoby to do rozbicia głosów i otworzyło drogę do ponownego zdominowania Senatu przez koalicję rządową. Koalicja Obywatelska nie wystawiła swoich kandydatów w 27 okręgach wyborczych, natomiast Prawo i Sprawiedliwość tylko w okręgu nr 86, w którym startowała senator Lidia Staroń. Pozostali senatorowie „niezależni", tj. Wadim Tyszkiewicz w okręgu nr 22, Krzysztof Kwiatkowski w okręgu nr 24 oraz Stanisław Gawłowski w okręgu nr 100, uzyskali swoje mandaty, startując w okręgach nieobsadzonych przez Koalicję Obywatelską, ponadto byli to politycy jednoznacznie kojarzący się z Platformą Obywatelską. Uzyskanie mandatu niezależnego senatora bez umowy z najważniejszymi ugrupowaniami politycznymi było niemal niemożliwe. Podobne działania wsparły uzyskanie mandatów przez trzech senatorów z Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz dwóch z Lewicy. Z przeprowadzonej analizy jednoznacznie wynika, że wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych doprowadziło do całkowitego zdominowania Senatu przez dwa największe ugrupowania polityczne. Nadzieje zwolenników JOW, że pomogą one w rozbiciu monopolu partyjnego, nie znalazły potwierdzenia w faktach; z każdymi kolejnymi wyborami szybko malała liczba kandydatów niezwiązanych dotąd z polityką czy też reprezentujących interesy lokalnych grup społecznych.

W ostatnich wyborach po raz pierwszy w historii stosowania JOW mieliśmy do czynienia z sytuacją, kiedy zwycięskie ugrupowanie nie było w stanie zbudować koalicji większościowej w Senacie. Dane przedstawione w tabeli 3 wskazują, że pomimo otrzymania 45,14% głosów i zdobycia 49 mandatów przez PiS zorganizowana opozycja uniemożliwia zbudowanie koalicji w Senacie, która pozwoliłaby na stworzenie stabilnej większości. Sytuację tę odzwierciedla również wartość indeksu siły Shapleya-Shubika[33].

Indeks siły Shapleya-Shubika zdefiniowany jest następująco[34]:

$$SSI(P) = \frac{\textit{liczba możliwych uporządkowań zbioru, w których } P \textit{ jest kluczowe}}{\textit{całkowita liczba możliwych uporządkowań zbioru } X}.$$

Otrzymane wartości zaprezentowano w tabeli 3. Ciekawostką jest to, że SLD oraz PSL mają taki sam indeks siły jak KO, która ma wielokrotnie więcej mandatów. Potwierdza to stan faktyczny, gdyż żadna z tych trzech partii nie jest w stanie zbudować koalicji

[33] *Vide* J.W. Mercik, *Siła i oczekiwania. Decyzje grupowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Wrocław 1999, s. 14 i 119.

[34] A.D. Taylor, A.M. Pacelli, *Mathematics and Politics. Strategy, Voting, Power and Proof*, Springer, New York 2008, s. 77.

zwycięskiej bez PiS, więc logiczne jest, że dysponują tą samą siłą w koalicji większościowej. Przy tej liczbie zdobytych mandatów (tzn. 51), dysponując nawet jednym głosem, mogą uzyskać tę samą siłę co ich potencjalni koalicjanci, gdyż bez tego głosu nie będzie możliwe zbudowanie koalicji wygrywającej.

Sytuacja wygląda zupełnie inaczej, jeżeli spojrzymy na możliwość zbudowania koalicji wygrywającej. Przy czterech partiach istnieje 4! = 24 możliwości (permutacji zbioru). Za koalicję wygrywającą uznajemy zbiór tych partii, które gwarantują uzyskanie minimalnie wymaganej większości, wynoszącej w naszym przypadku $d = 51$. Aby wyznaczyć indeks siły Shapleya-Shubika, rozpatrujemy wszystkie możliwe permutacje, a następnie obliczamy liczbę tych podzbiorów, które gwarantują uzyskanie $d \geq 51$. Dla PiS tych możliwych podzbiorów jest 12, a dla KO – 4, podobnie zresztą jak dla PSL i SLD.

Inaczej zbudowany jest indeks siły Banzhafa. Najprościej definiujemy go jako stosunek liczby tych wszystkich wygrywających koalicji (podzbiorów), z których wychodząc, doprowadzamy do upadku koalicji wygrywającej, do liczby wszystkich zwycięskich koalicji, tzn. takich, gdzie $d \geq 51$. W naszym przypadku uzyskane rezultaty są identyczne jak w przypadku indeksu Shapleya-Shubika.

Tabela 3. Zwycięskie komitety wyborcze w wyborach do Senatu RP w 2019 r.

Lp.	Partie i koalicje w Senacie	Liczba okręgów, w których wystartowali kandydaci popierani przez koalicje	Odsetek otrzymanych głosów	Liczba mandatów	Odsetek miejsc w Senacie	Indeks siły Shapleya-Shubika	Indeks siły Banzhafa
1	PiS*	99 + 1	45,14	49	49	0,5000	0,5000
2	KO*	73 + 3	36,70	46	46	0,1667	0,1667
3	PSL	16	5,72	3	3	0,1667	0,1667
4	SLD	7	2,28	2	2	0,1667	0,1667
Razem			89,84	100	100	1	1
Liczba głosów potrzebna do zbudowania koalicji			51				

Źródło: na podstawie własnych obliczeń oraz materiałów KBW.

W założeniach dokonaliśmy pewnego uproszczenia, ponieważ podzieliliśmy senatorów niezależnych pomiędzy PiS i KO: do bloku KO dodaliśmy trzech senatorów, którzy startowali w porozumieniu z KO (w tych okręgach nie wystawiano kontrkandydatów), a do PiS przypisaliśmy senator L. Staroń. W tabeli 3 zostało to zaznaczone gwiazdką. Wprowadzając to uproszczenie, świadomie zrezygnowaliśmy z założenia, że każda koalicja jest równoprawdopodobna, trudno bowiem przyjąć, że senatorowie niezależni, którzy tak naprawdę startowali w ścisłym porozumieniu z partiami i koalicjami, są zdolni do

zbudowania koalicji z PiS. Ponadto przy stosowaniu nawet skorygowanych indeksów siły (rezygnacja z podstawowego założenia, że wszystkie koalicje są jednakowo prawdopodobne) zachodziłaby konieczność przydzielenia poszczególnym senatorom niezależnym współczynników prawdopodobieństwa do zbudowania koalicji z poszczególnymi partiami. Takie założenie oczywiście jest możliwe, ale natychmiast rodziłoby pytania o wielkość i obiektywność[35] zastosowanych wag.

Istnieją ekonometryczne metody wyznaczania miary odległości od siebie pewnych partii i prekoalicji[36], zdecydowaliśmy jednak o pewnym uproszczeniu, mając na uwadze głównie ograniczoną objętość pracy.

Z danych przedstawionych w tabeli 3 wynika, że Koalicja Obywatelska, zdobywając 36,7% głosów w ostatnich wyborach, uzyskała 46 mandatów w Senacie, co stanowi największą nadreprezentację, Prawo i Sprawiedliwość uzyskało 45,14% głosów i 49 mandatów, a Polskie Stronnictwo Ludowe – 5,72% głosów i jedynie trzy mandaty. Warto dodać, że wszystkie ugrupowania startujące jako Koalicja Obywatelska reprezentowane w Senacie zdobyły w sumie 44,7% głosów, co przełożyło się na 51 mandatów.

Rozpatrując ostatnie wybory do Senatu, możemy porównać za pomocą indeksu Gallaghera[37] dysproporcje systemu wyborczego opartego na JOW z poprzednim systemem wyborczym (*vide* tabela 4). Indeks Gallaghera zdefiniowany jest następująco:

$$Gh = \sqrt{\frac{1}{2}\sum_{i=1}^{k}(S_i - V_i)^2}\cdot$$

Oblicza się go w ten sposób, że: dla każdej partii wylicza się różnicę pomiędzy odsetkiem przynależnych jej mandatów i zdobytych głosów, uzyskane wartości podnosi się do kwadratu i poddaje się je zsumowaniu, a uzyskaną wartość w kolejnym kroku dzieli się przez 2; na końcu wyciąga się pierwiastek drugiego stopnia. Należy jednak pamiętać, że wskaźnik ten nie pokaże całego skomplikowanego obrazu wyborczego, ponieważ po wprowadzeniu JOW zmniejszyła się liczba kandydatów, a to pociągnęło za sobą również mniejszą liczbę głosów oddanych na inne komitety wyborcze. Stąd też pomimo bardzo niskiego współczynnika Gallaghera musimy mieć na uwadze tę istotnie ważną wczesną preselekcję kandydatów.

---

[35] Trudno jest ustalić jednoznacznie prawdopodobieństwa zbudowania koalicji z partią A, B czy C. Możemy także zastosować ekonometryczne miary odległości pomiędzy ugrupowaniami, ale prawdopodobieństwo przypisania senatora S. Gawłowskiego albo K. Kwiatkowskiego do koalicji z PiS, kiedy z modelu może wynikać prawdopodobieństwo współpracy wynoszące 55%, jest znikome.

[36] *Vide* J.W. Mercik, *op. cit.*, s. 33–61.

[37] Indeks proporcjonalności opisany w *Leksykonie...* autorstwa A. Sokali, B. Michalaka i P. Uziębły zawiera błąd, gdyż wartość $\frac{1}{2}$ wyciągnięto przed pierwiastek, jest: $Gh = \frac{1}{2}\sqrt{\sum_{i=1}^{k}(S_i - V_i)^2}$, co zaniża poprawną wartość o 29,2%. Prawidłowa postać indeksu powinna być zapisana następująco: $Gh = \sqrt{\frac{1}{2}\sum_{i=1}^{k}(S_i - V_i)^2}$, co jest prawidłowo zdefiniowane w tej samej publikacji (A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *op. cit.*, s. 271).

Tabela 4. Kształtowanie się współczynnika proporcjonalności systemu wyborczego w wybranych latach

Wyszczególnienie	2019	2015	2011	2007	2005
Indeks Gallaghera (w %)	6,35	17,55	22,99	19,89	26,80
Indeks dysproporcjonalności[a] (w %)	8,08	28,01	32,92	28,94	48,48
Odsetek głosów straconych[a]	10,2	21,6	24,7	28,9	33,9

[a] Indeks dysproporcjonalności J. Loosemore'a i V. Hanby'ego i odsetek głosów straconych – *vide* A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *op. cit.*, s. 71 i 270.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych udostępnionych na stronach PKW.

Ponadto jest to wskaźnik zagregowany oparty na skumulowanych wartościach i nie mamy żadnej informacji o sytuacji w poszczególnych okręgach, a ta bardzo często może się różnić od ogólnego obrazu. Opracowanie współczynnika pokazującego miarę dopasowania systemu wyborczego uwzględniającego decyzje wyborców w poszczególnych okręgach jest zadaniem bardzo interesującym, jednakże w systemie opartym na JOW bardzo trudno mówić o niedopasowaniu, w sytuacji gdy liczba kandydatów jest tak niska i w wielu okręgach zwycięzca uzyskał ponad 50% głosów.

IV. Weryfikacja protestów wyborczych w wyborach do Senatu RP – analiza statystyczna

Analiza prawno-statystyczna ostatnich wyborów do „izby refleksji" skłania do pochylenia się nad problemem liczby nieważnych głosów. Debata publiczna po oficjalnym ogłoszeniu wyników początkowo wzbudzała spore emocje, jednakże po przeanalizowaniu domniemanych nieprawidłowości zgłaszane wątpliwości nie znalazły potwierdzenia w rzeczywistych liczbach.

W ostatnich wyborach do Senatu RP uwidoczniła się polaryzacja sceny politycznej – z jednej strony kandydaci reprezentujący koalicję rządową, z drugiej startujący z powstałej specjalnie na potrzeby wyborów m.in. do Senatu Koalicji Obywatelskiej, utworzonej z kilku największych partii opozycyjnych: Platformy Obywatelskiej, Lewicy oraz PSL. Utworzenie jednej wspólnej listy oraz niewystawianie innych kandydatów poza wspólnie ustalonymi miało doprowadzić do pozyskania jak największej liczby głosów i zdobycia władzy w Senacie. Posunięcie to spowodowało, że w 42 okręgach było tylko dwóch kandydatów, a w następnych 41 były tylko trzy zarejestrowane komitety. Sytuacja taka bardziej sprzyjała opozycji, ponieważ przewidywana suma głosów pozwoliłaby uzyskać znaczną przewagę w Senacie, biorąc pod uwagę poprzednie wybory w 2015 r., w których w prawie połowie okręgów (49) różnica pomiędzy zwycięzcą a kolejnym kandydatem nie przekraczała 10 punktów procentowych, natomiast w 30 okręgach wynosiła nie więcej niż 5 p.p.

W wyborach do Senatu RP w 2019 r. sytuacja była podobna. W 23 okręgach różnica nie przekraczała 5 p.p., ale strategia polegająca na zjednoczeniu partii opozycyjnych przyniosła znaczące zmiany w rozkładzie uzyskanych mandatów. We wspomnianych 49 okręgach w 2015 r. PiS zdobył 27 mandatów, natomiast w 2019 r. już tylko 14. Okręgi, w których zwyciężyła KO, a wcześniej mandaty uzyskało PiS, to[38]: 66 (14,6 p.p.), 75 (1,86 p.p.), 76 (4,87 p.p.), 77 (19,2 p.p.), 63 (5,62 p.p.), 12 (1,83 p.p.), 95 (1,46 p.p.), 53 (4,61 p.p.), 92 (0,81 p.p.), 70 (22,18 p.p.), 69 (4,76 p.p.), 40 (3,04 p.p.), 78 (2,18 p.p.) oraz 16 (7,0 p.p.). W pozostałych okręgach: 87 (2,84 p.p.), 5 (2,74 p.p.), 85 (6,08 p.p.), 26 (1,13 p.p.), 1 (1,61 p.p.), 56 (13,7 p.p.), 13 (3,42 p.p.), 83 (23,34 p.p.), 2 (0,93 p.p.), 51 (10,5 p.p.), 3 (12,24 p.p.), 38 (4,82 p.p.), 61 (18,97 p.p.) oraz 73 (8,38 p.p.), PiS zdołało utrzymać mandaty senatorskie z poprzedniej kadencji. Należy jednocześnie zaznaczyć, że w poprzednich wyborach (2015 r.) były aż cztery okręgi, w których różnica nie przekraczała 1000 głosów, a najmniejszą zarejestrowano w okręgu nr 94 – wynosiła ona 275 głosów, co stanowiło 0,23% oddanych głosów.

Zastosowane przez Koalicję Obywatelską rozwiązanie sprawdziło się i uzyskała ona łącznie 51 mandatów wraz z senatorami niezależnymi, choć prognozowany był znacznie lepszy wynik. Wysoki poziom rywalizacji we wspomnianych okręgach wyborczych, gdzie decydowały ułamki procenta (np. w okręgu nr 100 różnica wynosiła 320 głosów, czyli 0,24%, a w okręgu nr 92 różnica wyniosła 1484 głosy, czyli 0,81%), oraz niewielkie różnice w liczbie głosów spowodowały natychmiast liczne, nieznajdujące oparcia w faktach podejrzenia o nadużycia i nieprawidłowości wyborcze związane z rzekomą „wysoką liczbą" głosów nieważnych oddanych w kilkunastu komisjach, co wiązało się również z protestami wyborczymi[39] przegranych ugrupowań. Po przeanalizowaniu dostępnych danych ze strony internetowej PKW możemy stwierdzić, że pojawiające się oskarżenia były bezzasadne i liczba głosów nieważnych (wykres 2), choć procentowo wyższa w kilku komisjach, nie miała żadnego wpływu na ostateczny rezultat wyborów. W okręgu nr 100 średnia liczba głosów nieważnych ze wszystkich 212 obwodowych komisji wynosiła 2,94%, zaś odchylenie standardowe[40] 2,69%. Gdy mamy do czynienia z rozkładem normalnym, wartość oczekiwana ± σ (odchylenie standardowe) zawiera 68,2% zdarzeń, a 99,7% wartości leży poniżej wartości 3σ, co

[38] Okręgi zostały podane w kolejności według różnicy wyrażonej w punktach procentowych w wyborach do Senatu RP w 2015 r. – w nawiasie podana jest różnica w punktach procentowych pomiędzy pierwszym a drugim kandydatem w 2019 r.; opracowanie własne.

[39] *Confer* A. Biłgorajski, A. Ławniczak, T. Strzałkowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–151*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2017, s. 190–196.

[40] „$\mathrm{Var}(X) = E([X\text{-}E(X)]^2)$ nazywamy wariancją zmiennej losowej X, jeżeli wartość oczekiwana po prawej stronie równości istnieje. Liczbę $\sqrt{\mathrm{Var}(X)}$ nazywamy odchyleniem standardowym zmiennej losowej X" (M. Krzyśko, *Wykłady z teorii prawdopodobieństwa*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2000, s. 163). Dokonując obliczeń, poza wskazanymi w dalszej części artykułu publikacjami posłużono się także następującymi: M. Krzyśko, *Statystyka matematyczna*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1996; M. Malawski, A. Wieczorek, H. Sosnowska, *Konkurencja i kooperacja. Teoria gier w ekonomii i naukach społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997; Z.J. Pietraś, *Teoria gier jako sposób analizy procesów podejmowania decyzji politycznych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1997.

w naszym przypadku stanowi wartość 8,08% głosów nieważnych. W sytuacji gdy nie znamy rozkładu częstości występowania (matem. gęstości) i skorzystamy z nierówności Czebyszewa[41], poniżej wartości 4σ znajdzie się 93,75% obserwacji, co w naszym przypadku oznacza 10,77% głosów nieważnych. Pakiet Statistica[42] przyjmuje jako wartości znacznie odstające wielkości spełniające warunek:

Wartość punktu danych > $GWR + 1{,}5 \cdot (GWR - DWR) = GWR + 1{,}5 \cdot R$,

gdzie:

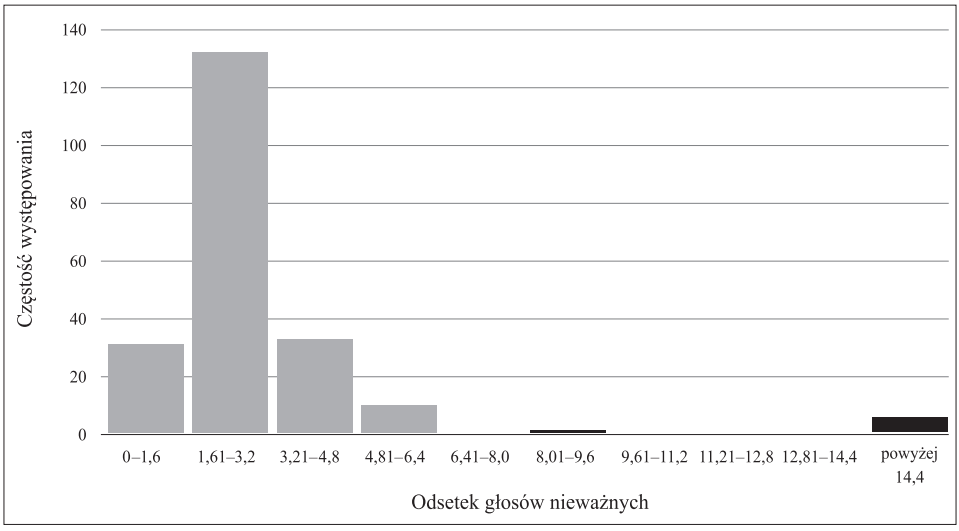
GWR – górna wartość ramki (trzeci kwartyl lub percentyl 75%),

DWR – dolna wartość ramki (pierwszy kwartyl lub percentyl 25%),

$R = GWR - DWR$ – rozstęp międzykwartylowy.

W rozpatrywanym okręgu nr 100 wartość ta wynosi odpowiednio: 3,13% + 1,5 × × (3,13% – 1,87%) = 5,02%, co stanowi 94,34% całości rozkładu. Wszystkie głosy nieważne pozostałych 12 komisji powyżej tej wielkości uznane są za wartości odstające, a suma głosów w tych obwodach wynosiła 162. Ponieważ wartości te znacząco różnią się od siebie, przeprowadzono obliczenia dla każdej z metod, a rezultaty zamieszczono w tabeli 5.

Wykres 2. Rozkład częstości występowania głosów nieważnych w okręgu nr 100 w wyborach do Senatu RP w 2019 r.



Źródło: na podstawie własnych obliczeń oraz materiałów KBW.

[41] „Nierówność ta mówi, że prawdopodobieństwo zdarzenia polegającego na tym, iż zmienna losowa odchyli się od swej wartości oczekiwanej o więcej niż t jednostek, jest nie większe niż $1/t^2$" (L. Gajek, M. Kałuszka, *Wnioskowanie statystyczne. Modele i metody*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 1993, s. 37).

[42] A. Stanisz, *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem Statistica PL na przykładach z medycyny*, t. 1: *Statystyki podstawowe*, StatSoft Polska, Kraków 2006, s. 240.

Tabela 5. Zestawienie komisji wyborczych z najwyższym odsetkiem głosów nieważnych w wyborach do Senatu RP – okręg nr 100

Lp.	Nr obwodu	Lokalizacja komisji obwodowej	Gmina	Liczba głosów ważnych	Liczba głosów nieważnych	Odsetek głosów nieważnych
1	54	Dom Pomocy Społecznej „Zielony Taras", ul. Leonida Teligi 4, 75-235 Koszalin	miasto Koszalin	27	6	22,22
2	51	Specjalistyczny Zespół Gruźlicy i Chorób Płuc, ul. Niepodległości 44–48, 75-252 Koszalin	miasto Koszalin	14	3	21,42
3	4	Dom Pomocy Społecznej w Parsowie, Parsowo 25, 76-039 Biesiekierz	gm. Biesiekierz	24	4	16,67
4	9	Dom Pomocy Społecznej w Żydowie, Żydowo 112, 76-010 Polanów	gm. Polanów	25	4	16
5	6	Dom Pomocy Społecznej w Mielnie, ul. Spokojna 1, 76-032 Mielno	gm. Mielno	32	5	15,62
			Suma	122	22	18,03

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów PKW.

Po przeliczeniu i przeanalizowaniu danych stwierdzono, że tylko w pięciu obwodowych komisjach liczba głosów nieważnych znacznie przekraczała dopuszczalną wartość, a tylko w jednej komisji była do niej zbliżona. Dokładniejsze dane wraz z lokalizacją komisji obwodowych zawiera tabela 5. Po podsumowaniu wszystkich podejrzanych głosów nieważnych okazało się, że jest ich tylko 22 i nie miały one istotnego wpływu na ostateczny wynik wyborów w okręgu nr 100. Należy zwrócić uwagę, że bardzo niska frekwencja wyborcza w tych komisjach wpłynęła na stosunkowo wysoki odsetek głosów nieważnych. Postępując podobnie, przeanalizowano również rezultaty wyborów z innych komisji obwodowych, co do których wyników zgłaszały zastrzeżenia komitety wyborcze zarówno Prawa i Sprawiedliwości, jak i Koalicji Obywatelskiej (tabela 6).

Liczba głosów nieważnych w okręgach, w których złożono protesty wyborcze, jest tak znikoma w zestawieniu z całkowitą liczbą głosów nieważnych, że nie mogła mieć znaczącego wpływu na ostateczny rezultat wyborczy. Słuszna była więc decyzja Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu wniosków dotyczących ponownego przeliczenia głosów w tych okręgach (obwody te najczęściej zlokalizowane były w DPS, szpitalach lub więzieniach). Rozbieżności pomiędzy dwiema metodami łatwo wyjaśnić: jeżeli rozpiętość naszej ramki R zdefiniujemy jako 50%, wiemy, że jej górna wartość

musi być niższa niż σ, a rozpiętość R mniejsza niż 2σ, stąd ostatecznie wartość punktów podejrzanych jest na pewno niższa niż 4σ i dlatego poza zmniejszoną granicą znajduje się więcej punktów – komisji wyborczych.

Tabela 6. Częściowe zestawienie wyników wyborów w okręgach, w których zgłoszono protesty wyborcze w wyborach do Senatu RP w 2019 r.

Lp.	Nr okręgu	Średnia (w %)	Odchylenie standardowe σ	Liczba komisji poza granicą 4σ	Liczba głosów nieważnych budzących wątpliwości	Liczba komisji poza granicą $GWR + 1{,}5 \cdot R$	Liczba głosów nieważnych budzących wątpliwości	Całkowita liczba głosów nieważnych w obwodzie	Różnica pomiędzy kandydatami
1	100	2,94	2,69	5	22	12	162	3344	320
2	96	3,88	1,77	6	39	9	76	5444	1586
3	95	4,09	2,20	9	74	12	147	6162	2304
4	92	2,04	2,44	5	22	11	61	3049	1484
5	12	2,18	1,28	3	19	9	93	2844	2451
6	26	2,54	2,58	7	18	15	35	3347	1891
7	2	2,80	2,03	7	33	14	128	3197	1168
8	1	2,43	3,17	3	17	12	71	2342	1891

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów PKW.

V. Wnioski

W związku z tym, że nasz system wyborczy nie oddaje wiernie ani proporcji, ani preferencji wyborców, racjonalne byłoby skorzystanie z nietypowego systemu z pogranicza ordynacji proporcjonalnych i większościowych. Godna uwagi jest niemiecka ordynacja wyborcza do parlamentu. Jest to interesujący wariant ordynacji proporcjonalnej, zwanej czasem mieszaną lub spersonalizowanym systemem proporcjonalnym (*mixed member proportional* – MMP). Jego mankamenty eliminuje mechanizm kompensacyjny rozdziału mandatów zapewniający walor proporcjonalności. Podczas wspomnianych już wyborów do Bundestagu każdy wyborca dostaje kartę do głosowania z dwiema listami. Na pierwszej liście (niem. *der Erststimme*) podani są kandydaci startujący w 299 jednomandatowych okręgach wyborczych i wybierani metodą względnej większości, co zwiększa czytelność mechanizmu reprezentacji. W ten sposób wyłania się połowę składu. „Druga część karty (niem. *die Zweitstimme*) zawiera listę partii startujących w wyborach. Te głosy zliczane są w całym kraju, a następnie 598 mandatów dzielonych jest metodą Webstera-Sainte-Laguë'ego (do wyborów

w 2005 r. mandaty dzielono, stosując metodę największych reszt z kwotą prostą – metoda Hare'a-Niemeyera) pomiędzy partie, które przekroczyły w wyborach próg 5% lub zwyciężyły co najmniej w trzech okręgach jednomandatowych. Przyznane danej partii mandaty dzielone są z kolei pomiędzy listy partyjne w szesnastu krajach związkowych (landach) proporcjonalnie do liczby «drugich głosów» otrzymanych przez partię w danym landzie (tu powtórnie stosuje się metodę Webstera-Sainte-Laguë'ego)"[43]. Nie jest to jednak mechanizm spójny, skoro obok deputowanych z okręgów jednomandatowych (z czytelnym mandatem społecznym) działają parlamentarzyści, których mandat może być wynikiem umiejscowienia na liście landu. Ponadto w Polsce, inaczej niż w Niemczech, może pojawić się tendencja do wygrywania wyborów w okręgach jednomandatowych przez silnych dygnitarzy lokalnej sceny politycznej (burmistrzowie, biznesmeni, artyści), co może spowodować, że mechanizm kompensacyjny nie doprowadzi do osiągnięcia waloru proporcjonalności, a zarazem pojawią się problemy z wyłonieniem stabilnej większości w izbie wyższej.

Niemiecki wariant wyborów ma wiele zalet. Przy niemal idealnej proporcjonalności dzieli z systemem JOW możliwość posiadania przez społeczności lokalne własnych przedstawicieli w parlamencie. Istotne jest to, że każdy niemiecki wyborca, mając dwa głosy, może teoretycznie głosować jednocześnie na dwie partie i tym samym wspierać pożądaną przez siebie koalicję. System tak skonstruowany może łagodzić konflikty międzypartyjne i ułatwiać tworzenie powyborczych koalicji. W przeszłości zdarzało się, że wyborcy pierwszy głos oddawali na duże partie CDU/CSU albo SPD, a drugim głosem wspierali partię obrotową (zwaną także partią piwotalną lub zawiasową) FDP, umożliwiając jej w ten sposób przekroczenie 5% progu wyborczego i torując drogę do koalicji rządowej.

Zasady wyborcze stanowią fundament systemu polityczno-prawnego każdego państwa. Ustawodawca musi je tak kształtować, aby umacniać stabilność tego systemu. Preferowanie sprawdzonych już regulacji prawnych niesie także ryzyko nieudanej adaptacji oraz naruszenia stabilności ustrojowej. Wszelkie działania legislacyjne wymagają pogłębionej refleksji, zanim dojdzie do zagrożenia stabilności ustroju państwowego w drodze podejmowanych zmian[44]. Choć zwolennicy systemu większościowego i jednomandatowych okręgów wyborczych będą podnosić problem reprezentatywności Senatu – jako wartości samej w sobie – to zasadniczym celem wyborów jest stworzenie zdolnej do podejmowania decyzji większości. Analizując liczbę uzyskanych głosów oraz przyznanych mandatów, można stwierdzić, że należałoby zwiększyć proporcjonalność, choć system wyborczy, który dobrze sprawdza się w jednym kraju, nie musi sprawdzić się w innym.

Reasumując, norma zawarta w art. 97 ust. 2 nie przesądza o sposobie ustalania wyników wyborów. Należy przyjąć, że w obecnym stanie prawnym w wyborach do Senatu RP dopuszczalne jest przyjęcie zarówno większościowego systemu wyborczego,

[43] K. Rzążewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *op. cit.*, s. 176.

[44] *Confer* S. Gebethner, *Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień konstytucji*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 16–27.

jak i rozwiązań proporcjonalnych. „Wyłączenie spoza norm Konstytucji RP zasady równości i proporcjonalności stwarza możliwość rozszerzenia katalogu dopuszczalnych rozwiązań składających się na system wyborczy, np. dot. podziału państwa na okręgi wyborcze czy zasad repartycji mandatów. W wyborach do Senatu jest możliwe wprowadzenie praktycznie każdego systemu wyborczego bez konieczności zmiany ustawy zasadniczej. O ile sama potrzeba reform w tym zakresie może być zagadnieniem dyskusyjnym, o tyle ewentualne jej przeprowadzenie, bez konieczności zmiany obowiązującej Konstytucji RP, ocenić należy pozytywnie”[45].

Po ostatnich wyborach powstał problem ze zbudowaniem koalicji większościowej w Senacie przez zwycięskie ugrupowanie. Pozostałe ugrupowania polityczne odmówiły udziału w koalicji z PiS, tworząc „niestabilną” większość. Zwycięzca wyborów do Senatu, choć uzyskał zdecydowane poparcie społeczne, nie może wykorzystać go w istniejących obecnie warunkach. Zasadne staje się więc pytanie o respektowanie woli wyborców. Mając to na uwadze, można zaproponować pewne zmiany w systemie wyborczym, tak aby wierniej odzwierciedlały wolę suwerena. Aby nie zmieniać całkowicie obecnego systemu, co wiązałoby się ze zmianą okręgów wyborczych, oraz korzystając z doświadczeń Niemiec, można wprowadzić do systemu wyborczego dodatkowy głos, który wyborca oddawałby tylko na partię, którą popiera. Głosy te następnie byłyby dzielone metodą D’Hondta, by obsadzić dodatkowych 20 miejsc w Senacie i wzmocnić ugrupowanie zwycięskie. Aby nie dochodziło do sytuacji patowej (przy równym rozłożeniu głosów), należy rozważyć przydzielenie dodatkowego jednego mandatu zwycięskiemu ugrupowaniu.

W rezultacie mielibyśmy do czynienia z systemem mieszanym, w którym na 121 mandatów 100 przypada senatorom wybranym w JOW, pozostałe 20 podzielone jest między poszczególne partie i koalicje metodą D’Hondta, a ostatni mandat otrzymuje zwycięski komitet wyborczy. Przy wyborze metody podziału mandatów kierujemy się przede wszystkim zasadą, aby zwycięskie w danych wyborach ugrupowanie uzyskało większą premię za zwycięstwo. Metoda Webstera-Sainte-Laguë’ego czy metoda Hare’a-Niemeyera premiują zwykle ugrupowania, które w wyborach dostały mniejszą liczbę głosów. Przestrzegając powyższych zasad oraz biorąc pod uwagę głosy, które zostały oddane w ostatnich wyborach do Senatu, można stwierdzić, że rozkład dodatkowych mandatów w izbie wyższej kształtowałby się następująco: PiS +12 (11 + 1), KO +8, PSL +1. Przy takich założeniach w Senacie byłaby możliwa budowa koalicji z udziałem zwycięskiego komitetu wyborczego.

W porównaniu z innymi państwami, np. Wielką Brytanią, Irlandią, Australią i innymi, w których głosowanie odbywa się w jednomandatowych okręgach wyborczych i stosowane są bardziej skomplikowane metody głosowania, np. STV (*single transferable vote* – pojedynczy głos przechodni[46] – wyborca ma możliwość wskazania

[45] *Vide* A. Stec, T. Strzałkowski, *Artykuł 96 i 97 Konstytucji RP a perspektywa reform systemu wyborczego do Sejmu i Senatu RP*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 300.

[46] K. Rzążewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *op. cit.*, s. 206–207.

swoich preferencji wobec poszczególnych kandydatów, a końcowy wynik uzyskuje się po skomplikowanych obliczeniach), proponowana powyżej jedna mała zmiana jest bardzo prostą i przejrzystą metodą, by uzyskać potwierdzenie wyników wyborów w skali kraju. Oczywiście mamy świadomość, że większość wyborców z tzw. żelaznego elektoratu oddałaby również drugi głos na ten sam obóz polityczny, istnieje jednak pewna grupa wyborców, którzy byliby skłonni wybrać inne, mniejsze ugrupowanie. Zachęcałoby to również do startu w wyborach większą liczbę kandydatów. Zmiana ta mogłaby odwrócić trend stale malejącej liczby kandydatów startujących w wyborach w systemie JOW, który jest charakterystyczną cechą tego systemu[47]. Powiększenie Senatu zapobiegałoby ponadto zjawisku, gdy wygrywająca wybory partia zdobywa w izbie mniej mandatów i nie ma zdolności koalicyjnych. Jednocześnie dodatkowe miejsca stają się właściwie jedyną furtką dla mniejszych ugrupowań, co wpływa na zwiększenie się możliwości koalicyjnych wewnątrz izby. Możemy również rozważyć system, w którym część mandatów senatorskich byłaby desygnowana przez samorządy wojewódzkie (sejmiki). Podobne rozwiązania wyborcze funkcjonują np. w Belgii i Hiszpanii, gdzie część mandatów pochodzi z wyborów powszechnych, a pozostałe z mianowania przez parlamenty regionalne. W Austrii i Niemczech natomiast wszyscy członkowie izby wyższej są wybierani albo delegowani odpowiednio przez parlamenty lub rządy krajów związkowych. Przedstawione zmiany miałyby na celu racjonalizację obecnego systemu wyborczego i stanowią alternatywę dla obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych w interdyscyplinarnej dyskusji naukowej toczącej się pomiędzy prawnikami, politologami oraz przedstawicielami nauk ścisłych.

Proponując powyższe rozwiązania, mieliśmy na uwadze przede wszystkim prostotę oraz łatwość implementacji do obecnego systemu wyborczego, ponieważ każda bardziej rozbudowana zmiana wiązałaby się z szeroką dyskusją o liczbie oraz lokalizacji czy też wielkości okręgów wyborczych. Ponadto znajomość obecnego systemu przez wyborców i możliwość oddania tylko jednego głosu na kandydata powoduje, że liczba głosów zmarnowanych jest znikoma, stąd dodanie opcji dodatkowego głosu na koalicje wydaje się w tej sytuacji optymalna.

Każda zmiana systemu głosowania wywołuje szeroką dyskusję i wzbudza wiele wątpliwości dotyczących reprezentatywności. Musimy jednak pamiętać o tym, że Kenneth Arrow w swojej monografii z 1951 r. udowodnił, że nie istnieje metoda agregowania racjonalnych preferencji indywidualnych w racjonalną preferencję społeczną, która spełnia kilka formalnych warunków demokracji[48], innymi słowy – nie ma idealnych systemów wyborczych, a więc każdy z istniejących obarczony jest jakimiś wadami[49].

Autorzy chcieliby uniknąć sytuacji, która miała miejsce przy „korekcie" ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Obóz władzy zamierzał wówczas zmienić liczbę uzyskanych mandatów w niektórych okręgach. W praktyce chodziło o wzmocnienie okręgów: lubelskiego, łódzkiego oraz tego, na który składają się województwa

[47] D. Nohlen, *op. cit.*, s. 282–285.

[48] G. Lissowski, *Uzasadnienie metod wyboru społecznego*, „Decyzje" 2010, nr 14, s. 15.

[49] K. Rzążewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *op. cit.*, s. 236.

warmińsko-mazurskie i podlaskie. Miało się to przyczynić do zwycięstwa PiS w wyborach do PE w wyżej wymienionych okręgach. Projekt ten praktycznie wykluczał mniejsze partie, podwyższając realnie wysoki próg procentowy. Ostatecznie został zawetowany przez Prezydenta RP[50].

Dokonywanie zmian systemu wyborczego tuż przed wyborami należy uznać za podważenie fundamentu wolnych wyborów (które powinny odbywać się wedle znanych uprzednio i stabilnych reguł), co jest sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Proponowane zmiany systemu wyborczego powinny zacząć obowiązywać dopiero po wyborach zarządzonych po zakończeniu kadencji parlamentu następującej po kadencji Sejmu, który takie zmiany uchwalił.

Bibliografia

Źródła

Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej (nr 23), druk nr 3778 Sejmu RP VI kadencji.

Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 33), druk nr 4352 Sejmu RP VI kadencji.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.

Strona internetowa PKW, <https://parlament2015.pkw.gov.pl/351_Wyniki_Senat/0/0.html>.

Strona internetowa PKW, <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/wyniki/senat/pl>.

Strona internetowa PKW, <https://wybory2001.pkw.gov.pl/sng1_k.html>.

Strona internetowa PKW, <https://wybory2005.pkw.gov.pl/SNT/PL/WYN/W/index.htm>.

Strona internetowa PKW, <https://wybory2007.pkw.gov.pl/SNT/PL/WYN/W/index.htm>.

Strona internetowa PKW, <https://wybory2011.pkw.gov.pl/wyn/pl/000000.html#tabs-2>.

Strona internetowa Prezydenta RP, <https://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zawetowane/art,7,nowelizacja-kodeksu-wyborczego-wprowadzajaca-zmiany-w-ordynacji-do-pe-zawetowana.html>.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. nr 21, poz. 112, ze zm.

Wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 25 października 2015 r. Wybrane dokumenty, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2016.

Wybory do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzone w dniu 23 września 2001 r., Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2001.

Wybory do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 września 2005 r. Wyniki głosowania i wyniki wyborów, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2006.

Wybory do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 października 2007 r. Wyniki głosowania i wyniki wyborów, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2008.

[50] Strona internetowa Prezydenta RP, <https://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zawetowane/art,7,nowelizacja-kodeksu-wyborczego-wprowadzajaca-zmiany-w-ordynacji-do-pe-zawetowana.html>, dostęp 3 IX 2020.

Wybory do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 października 2011 r. Wyniki głosowania i wyniki wyborów, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2012.
Wyniki wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 27 października 1991 r., Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 1992.
Wyniki wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 19 września 1993 r., Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 1993.
Wyniki wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 21 września 1997 r., Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 1997.
Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec z dnia 10 kwietnia 1997 r. w sprawie celowości proporcjonalnego systemu wyborczego, 2 BvC 3/96.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, Dz.U. nr 202, poz. 1493.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, Dz.U. nr 149, poz. 889.

Piśmiennictwo

Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, C.H.Beck, Warszawa 2015.
Biłgorajski A., Ławniczak A., Strzałkowski T., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–151*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2017.
Bisztyga A., *Wybrane zagadnienia prawa wyborczego do brytyjskiej Izby Gmin*, [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Wydawnictwo Wyższego Seminarium Duchownego w Rzeszowie, Rzeszów 2007.
Chodubski A., *Polska rzeczywistość wyborcza 2005 roku a światowe tendencje wybieralności władz*, [w:] *Polacy wobec wyborów 2005 roku*, red. A. Kasińska-Metryka, Wydawnictwo Akademii Świętokrzyskiej, Kielce 2007.
Duverger M., *M. Chirac et l'héritage gaulliste*, „Le Monde", 18 XII 1976.
Gajek L., Kałuszka M., *Wnioskowanie statystyczne. Modele i metody*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 1993.
Garlicki L., *Uwaga 11 do art. 96*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
Gebethner S., *Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień konstytucji*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
Granat M., *W sprawie dopuszczalności wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu RP*, „Przegląd Sejmowy" 2001, nr 1(42).
Jarentowski M., *Mieszane systemy wyborcze i ich zgodność z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2008, z. 4.
Jarentowski M., *Zmiana systemu wyborczego do Senatu RP z 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 4(105).
Jaskiernia J., *Przesłanki aksjologiczne usztywniania zasad wyborczych w ustawie zasadniczej a problem racjonalności postulatów zmiany konstytucji*, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Bonus Liber, Rzeszów 2008.
Jednaka W., *Wybory parlamentarne w latach 1989–2001*, [w:] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, red. A. Antoszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
Kruk M., *Dylematy demokratycznych wyborów. Proporcjonalność, reprezentatywność, stabilność*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna, prawo, praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzciński, J. Wawrzyniak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.

Krzyśko M., *Statystyka matematyczna*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1996.
Krzyśko M., *Wykłady z teorii prawdopodobieństwa*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2000.
Malawski M., Wieczorek A., Sosnowska H., *Konkurencja i kooperacja. Teoria gier w ekonomii i naukach społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
Lissowski G., *Uzasadnienie metod wyboru społecznego*, „Decyzje" 2010, nr 14.
Mercik J.W., *Siła i oczekiwania. Decyzje grupowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa––Wrocław 1999.
Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
Pietraś Z.J., *Teoria gier jako sposób analizy procesów podejmowania decyzji politycznych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1997.
Rakowska A., Skotnicki K., *Konsekwencje konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu*, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Bonus Liber, Rzeszów 2008.
Republika Federalna Niemiec: Progi wyborcze (II), przekład i opracowanie L. Garlicki, „Przegląd Sejmowy" 1999, nr 2(31).
Rzążewski K., Słomczyński W., Życzkowski K., *Każdy głos się liczy. Wędrówka przez krainę wyborów*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
Sokala A., Michalak B., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
Stanisz A., *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem Statistica PL na przykładach z medycyny*, t. 1: *Statystyki podstawowe*, StatSoft Polska, Kraków 2006.
Stec A., Strzałkowski T., *Artykuł 96 i 97 Konstytucji RP a perspektywa reform systemu wyborczego do Sejmu i Senatu RP*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010.
Taylor A.D., Pacelli A.M., *Mathematics and Politics. Strategy, Voting, Power and Proof*, Springer, New York 2008.
Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
Zwierzchowski E., *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych (skrypt dla studentów II roku wydziałów prawa)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1992.