

Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych

1. Wprowadzenie

Od wielu już lat stałym i częstym elementem polskiej debaty publicznej jest problem wielkości okręgów wyborczych podczas wyborów kolegialnych organów przedstawicielskich, a więc Sejmu, Senatu oraz organów stanowiących samorządu terytorialnego (rad gmin, rad powiatów i sejmików województw). Należy przypomnieć, iż obecnie zdecydowanie dominują u nas okręgi wielomandatowe, a różny jest tylko system obsadzania mandatów – proporcjonalny lub większościowy. Z rozwiązaniem takim mamy do czynienia podczas wyborów do Sejmu i do Senatu, jak i do sejmików województw, rad powiatów i rad gmin w gminach do 20 tys. mieszkańców. Tylko w przypadku wyborów do Sejmu jest to przy tym konsekwencją ustanowienia w Konstytucji, iż wybory do tej izby są proporcjonalne (art. 96 ust. 2)¹. Wielkość tych wielomandatowych okręgów wyborczych jest przy tym bardzo zróżnicowana. Podczas wyborów do Sejmu w okręgu wyborczym wybieranych jest co najmniej 7 posłów (w praktyce największy okręg liczy 19 mandatów), natomiast podczas wyborów do Senatu od 2 do 4 senatorów, przy czym w tym drugim przypadku wybory są większościowe². Podczas wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego w okręgu wyborczym systemem proporcjonalnym wybiera się odpowiednio: do rad gmin w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców – od 5 do 8 radnych, do rad powiatów – od 3 do 10 radnych, zaś do sejmików województw – od 5 do 15 radnych³. Z jednomandatowymi okręgami wyborczymi możemy mieć natomiast do czynienia jedynie podczas wyborów

¹ A. Rakowska, K. Skotnicki, *Konsekwencje konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP*, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa Rzeszów, 3-4 marca 2008 r., red. S. Grabowska i R. Grabowski, Rzeszów 2008, s. 80-104.

² Odpowiednio: art. 136 ust. 2 i art. 191 ust 2 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360 ze zm.).

³ Odpowiednio: art. 90 ust. 2, art. 133 ust. 1 oraz art. 164 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.).

systemem większościowym do rad gmin w gminach do 20 tys. mieszkańców, przy czym nie ma obowiązku ich tworzenia, gdyż okręg wyborczy ma liczyć od 1 do 5 mandatów⁴.

Istniejące rozwiązanie jest, jak wiadomo, niejednokrotnie krytykowane, zaś we wspomnianej dyskusji okręgi jednomandatowe i wielomandatowe są sobie przeciwstawiane. Przeciwnicy obowiązujących rozwiązań upatrują w nich jednej z głównych przyczyn sytuacji politycznej w państwie, w której kompromis między partiami politycznymi przegrywa z narastającą agresją. Konsekwencją takiej sytuacji jest dystansowanie się społeczeństwa od wydarzeń politycznych, co najpełniej wyraża się w niskim poparciu w sondażach dla najważniejszych organów w państwie i przede wszystkim w jednej z najniższych w Europie frekwencji podczas kolejnych wyborów parlamentarnych czy samorządowych. Okręgom wielomandatowym, w których posłowie czy radni wybierani są systemem proporcjonalnym stawia się wiele zarzutów, w tym przede wszystkim taki, że wyborcy nie głosują w nim na konkretnych kandydatów lecz na partie polityczne, a tym samym nie występuje więź wyborców z wybranymi przedstawicielami.

Coraz popularniejsza wydaje się dlatego idea wyborów przeprowadzanych w okręgach jednomandatowych, stająca się w wielu wypowiedziach panaceum na wszelkie problemy naszego życia politycznego. Warto przypomnieć, że od 2000 r. działa Obywatelski Ruch na Rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych. Od dłuższego czasu jest to również jeden z podstawowych elementów programu reform ustrojowych Platformy Obywatelskiej. Przed kilkoma laty znalazło to wyraz wśród pytań w proponowanym przez tę partię i popartym przez ponad 700 tys. obywateli referendum ogólnokrajowym (do którego jednak nigdy nie doszło), jak i w zapowiedziach zmian w prawie wyborczym. Idea wprowadzenia okręgów jednomandatowych znalazła się również wśród propozycji głębokich zmian w Konstytucji RP zapowiedzianych w przedstawionym 21 listopada 2009 r. przez premiera Donalda Tuska podsumowaniu 2 lat pracy jego gabinetu.

Zgłaszane propozycje przeprowadzania wyborów w okręgach jednomandatowych są bez wątpienia bardzo nośnym i chwytliwym hasłem politycznym. Zastanawia mnie jednak, czy głoszące je osoby rzeczywiście wiedzą, co proponują czy też wysuwając je dają wyraz swojej niewiedzy i ulegają jedynie powierzchownemu przeświadczeniu o słuszności tej idei. W toczonych debatach wypowiediane są bowiem liczne fałszywe tezy, które pozornie wydają się być naturalne i prawdziwe. Spór o wielkość okręgów wyborczych (ale i system wyborczy – większościowy czy proporcjonalny) przez wielu traktowany jest przy tym jedynie jako

⁴ Art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw

czysto techniczny element wyborów. Z tego punktu widzenia jest on jednak dobrze zbadany, gdyż w dużej mierze są to kwestie matematyczne i podstawowe występujące prawidłowości są znane już od ponad dwustu lat. Znaczenie tej debaty jest dlatego inne, jest to bowiem bardzo istotna kwestia polityczna⁵. Trudno mieć też pretensje do polityków, że dążą do ustanowienia rozwiązania najbardziej korzystnego z ich (czy ich partii) partykularnego punktu widzenia. Gorzej natomiast, jeżeli forsują je z niewiedzy.

Jest dla mnie uderzające, że w dyskusji o wielkości okręgów wyborczych nie rozpatruje się tego problemu z punktu widzenia funkcji wyborów. Odnoszę nawet wrażenie, że uczestnicy debaty nie zastanawiają się nad tym po co są przeprowadzane wybory, jaką rolę pełnią one w demokratycznym społeczeństwie. W moim przekonaniu należy spojrzeć na tę kwestię również z tego punktu widzenia. Niniejsza wypowiedź jest próbą postawienia tego problemu.

Przez funkcje wyborów rozumiem oddziaływanie wyborów, jako podstawowego współcześnie instrumentu sprawowania władzy przez zbiorowego suwerena (naród, lud, ogół społeczeństwa), na stosunki społeczne, polityczne i gospodarcze w państwie bądź jednostce terytorialnej. We współczesnych demokratycznych państwach wybory pełnią niewątpliwie wiele funkcji. Są one przy tym, przynajmniej częściowo, odmienne w zależności od tego, czy są to wybory organów centralnych czy lokalnych, jednoosobowych czy kolegialnych, ale zależą również od specyfiki ustroju społeczno-politycznego czy społeczno-gospodarczego, jak i od wielu innych czynników⁶. Wybory zawsze spełniają przy tym jednocześnie kilka funkcji, jednak podczas różnych wyborów nie muszą być to te same funkcje⁷.

Poważny problem stanowi już samo wyróżnienie funkcji wyborów. W literaturze przedmiotu wymienianych jest zazwyczaj od kilku do kilkunastu. Przykładowo Bogusław Banaszak w przeszłości wymieniał ich cztery: 1) kreacyjną, 2) polityczno-programową, 3) legitymującą, 4) integracyjną⁸. W późniejszych pracach zmodyfikował jednak swoje stanowisko i wyróżnił ich pięć, przy czym nie jest to jedynie dodanie nowej, wcześniej niewskazywanej: 1) kreacyjną, 2) wyrażania woli wyborców, 3) legitymującą, 4) kontrolną, 5) integracyjną⁹. Również cztery funkcje wyborów, ale nieco inne, wskazuje Stanisław Sagan, który wymienia funkcje: 1) legitymizacyjną, 2) kreacyjną, 3) programową, 4) informacyjno-

⁵ D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 73.

⁶ D. Nohlen wskazuje trzy czynniki strukturalne określające konkretne funkcje wyborów: strukturę społeczną, strukturę systemu politycznego i strukturę systemu partyjnego. Tamże, s. 31. Uważam jednak, że wyliczenie to nie wyczerpuje wszystkich przyczyn, gdyż nie uwzględnia np. tradycji czy doświadczeń historycznych.

⁷ Tamże, s. 30.

⁸ B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 12.

⁹ Tenże, *Prawo konstytucyjne*, 4. wydanie zmienione, Warszawa 2008, Nb. 264.

edukacyjną¹⁰. Pięć funkcji wyborów wyróżnia Grzegorz Kruszeń: 1) kreacyjną, 2) legitymizującą, 3) polityczno-programową, 4) kontroli oraz egzekwowania odpowiedzialności politycznej dotychczasowych mandatariuszy i (szerzej) ekipy dotąd rządzącej, 5) aktywizacji społeczeństwa¹¹. Ostatnio sześć funkcji wyborów wyliczył Radosław Markowski: 1) zapewnienie sprzężenia zwrotnego między wyborcami a rządzącymi; z jednej strony przepływu informacji i wsparcia, a z drugiej – decyzji politycznych, 2) tworzenie podstaw formowania rządu, 3) ujawnianie poparcia dla (lub odrzucenia) systemu politycznego jako całości i konkretnych opcji politycznych, 4) rekrutacja przywódców politycznych, 5) mechanizm rozliczania i odpowiedzialności rządu przed elektoratem oraz reprezentacji politycznej, 6) prezentowanie opcji politycznych i przyczynianie się do dyskursu, który pomaga wyborcom zrozumieć polityczną alternatywę¹². Na osiem funkcji wyborów wskazuje Arkadiusz Żukowski; są to funkcje: 1) przeniesienia na przedstawicieli prawa do decydowania w imieniu obywateli, 2) selekcji elit sprawujących władzę, 3) kontrolna (co w uproszczeniu prowadzi go do wyróżnienia funkcji kreacyjnej i legitymizacyjnej), 4) egzekwowania odpowiedzialności politycznej, 5) programowa (polityczno-programowo), 6) wyrażania woli wyborców, 7) odtwarzania obrazu opinii publicznej, 8) wyłaniania stabilnej większości rządowej¹³. Z kolei Wojciech Kręcisz wskazuje ich dziewięć: 1) kreacyjną, 2) polityczno-programową, 3) legitymującą (system polityczno-ustrojowy i rządzącą ekipę), 4) integracyjną, 5) legitymizacyjną (dającą mandat do sprawowania władzy), 6) wyrażania woli wyborców, 7) odtworzenia obrazu opinii publicznej, 8) wyłonienia stabilnej większości rządowej, 9) petryfikacyjną¹⁴. Dieter Nohlen wylicza ich natomiast trzynaście, a są to: 1) legitymizacja systemu politycznego i rządu jednej partii lub koalicji partyjnej, 2) przeniesienie zaufania na osoby i partie, 3) rekrutacja elity politycznej, 4) reprezentacja poglądów i interesów głosujących, 5) związanie politycznych instytucji z preferencjami ogółu wyborców, 6) mobilizacja ogółu wyborców dla wartości społecznych, celów i programów politycznych, interesów partii politycznych, 7) podniesienie politycznej świadomości obywateli przez wyjaśnienie problemów i alternatyw politycznych, 8) kanalizacja

¹⁰ Por. S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, wydanie 2, Warszawa 2003, s. 104.

¹¹ *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008, s. 167-169. Nie podzielam jednak poglądu G. Kryszenia, iż funkcja polityczno-programowa może być również mianem funkcji odzwierciedlania obrazu opinii publicznej, struktury orientacji politycznej i interesów w społeczeństwie).

¹² Por. R. Markowski, *System wyborczy – system partyjny – jakość demokracji. O jednomandatowych okręgach wyborczych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, bez daty, s. 3.

¹³ Por. A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 12-13. Wskazując na funkcję wyłonienia stabilnej większości rządowej podnosi jednocześnie, że uważana jest ona za dyskusyjną, jednak nie wskazuje autora czy autorów takiej oceny, jak i przywoływanych na rzecz tej tezy argumentów.

¹⁴ Por. *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 2008, s. 195-197.

politycznych konfliktów jako sposób ich łagodzenia, 9) kształtowanie wspólnej woli politycznej, 10) sprowadzenie walki konkurencyjnej o władzę polityczną na płaszczyznę alternatywnych, rzeczowych programów, 11) powoływanie rządów w konsekwencji ukształtowania się parlamentarnej większości, 12) ustanowienie opozycji zdolnej do kontroli, 13) możliwość zmiany władzy¹⁵.

Niewątpliwie należy zgodzić się z poglądem Jacka Raciborskiego, że liczba funkcji wyborów może być zarówno powiększana jak i uszczuplana¹⁶

Moim zdaniem można wymienić co najmniej dwanaście funkcji wyborów: 1) identyfikacji podstawowych problemów życia społecznego, politycznego i gospodarczego oraz sposobów ich rozwiązywania, 2) dyferencjacji poglądów wyborców, 3) rozwiązywania napięć społecznych, 4) programową (polityczno-programową, ideologiczną), 5) integracyjną, 6) wyrażenia woli wyborców, 7) kreacyjną, 8) odzwierciedlenia poglądów wyborców, 9) wyłonienia stabilnej większości rządowej, 10) kreowania elit politycznych, 11) legitymującą, 12) kontrolną. Klasyfikację tę zaproponowałem podczas XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, która odbyła się w Olsztynie w dniach 25-27 kwietnia 2002 r.¹⁷. Wyróżnione przez mnie funkcje będą też podstawą dla dalszych rozważań.

2. Identyfikacja podstawowych problemów życia społecznego, politycznego i gospodarczego oraz sposobów ich rozwiązywania a wielkość okręgów wyborczych

Nieodłącznym elementem życia publicznego jest ciągła dyskusja o problemach życia społecznego, politycznego i gospodarczego państwa, jak i jego wyodrębnionych części oraz o sposobach ich rozwiązywania. Trwa ona stale, tak jak i stale możemy mówić o wyborach w sensie politycznym. Proces ten przy tym narasta wraz ze zbliżającymi się terminami wyborów i jest widoczny nawet przed formalnym ich zarządzeniem, czyli wyborami w sensie prawnym. Debaty odbywają się w różnych kręgach społecznych, podstawową rolę odgrywają w nich jednak elity polityczne, jak i różne grupy nacisku.

¹⁵ Por. D. Nohlen, op. cit., s. 31. Wprawdzie autor ten używa zupełnie innych określeń na poszczególne funkcje niż te, które powszechnie spotykane są w nauce polskiej, to jednak bez wątpienia pod różnymi nazwami kryją się te same funkcje, że wskażę chociażby wyróżnianą raczej powszechnie funkcję kontrolną i wymienioną przez niego na ostatnim miejscu funkcję możliwości zmiany władzy.

¹⁶ Por. J. Raciborski, *Antynomie konstytucyjnych wartości w polskim prawie wyborczym*, „Studia Prawnicze” 2001, z. 1, s. 6.

¹⁷ Szerzej na ten temat pisałem w opracowaniu *Funkcje wyborów*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Materiały XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Olsztyn 25-27 kwietnia 2002 r., Olsztyn 2003, s. 129-144.

Wprawdzie formułowane są w ich trakcie różne opinie, odnoszące się często również do problemów lokalnych, to jednak rzadko kiedy przykuwają one większą uwagę i stają się centralnym punktem tej dyskusji. Nawet w najmniejszej gminie kwestie związane budową bocznej drogi, czy ulicy ustąpią zawsze miejsca problemowi funkcjonowania np. przedszkola, szkoły czy zakładu opieki zdrowotnej (ośrodka zdrowia). Podobnie jest w skali całego państwa. Drobną inwestycją lokalną, niewątpliwie ważną dla żyjących tam mieszkańców, przegra z interesami o szerszym zakresie.

Patrząc na wybory z tego punktu widzenia, wydaje się, że wielkość okręgów wyborczych nie ma większego znaczenia dla identyfikacji tych problemów. Można wprawdzie mówić, że w okręgach jednomandatowy wyraźniej artykułowane są problemy lokalne, najczęściej mają one jednak mniejsze znaczenie i dlatego ostatecznie ustępują miejsca zagadnieniom bardziej ogólnym.

3. Funkcja dyferencjacji poglądów wyborców a wielkość okręgów wyborczych

Wielkość okręgów wyborczych nie wydaje się mieć również większego wpływu na dyferencjację poglądów wyborców. Różnicowanie stanowisk i krystalizacja odmiennych postaw jest przecież bardziej następstwem przyjmowania bądź odrzucania poglądów na kwestie bardziej ogólne i kluczowe w sprawach życia społecznego, politycznego i gospodarczego. Sprawy lokalne w debatach, toczonych zwłaszcza w mediach elektronicznych, schodzą zdecydowanie na drugi plan, a często nie są nawet wcale podnoszone.

4. Funkcja rozwiązywania napięć społecznych a wielkość okręgów wyborczych

Napięcia społeczne wydają się czymś nieuniknionym we współczesnym państwie czy na części jego terytorium i mają najprzeróżniejsze źródła, które nie sposób tutaj wymienić. Różna jest tylko ich skala. Na ogół nie są też tak gwałtowne, aby istniała konieczność przyspieszonych wyborów, zaś zbliżanie się ich terminu wydaje się nawet hamować wystąpienia rewolucyjne. Gdy jednak konflikt narasta, przedterminowe wybory stają się często wręcz niezbędne (np. wybory w Polsce w 1993 r.). Jak pisał bowiem na początku XX w. Hans Kelsen, konflikty społeczne mogą być rozwiązywane drogą krwawych rewolucji

bądź drogą pokojową i postępu, co w demokracji parlamentarnej oznacza wybory¹⁸. Stąd tak ważne jest posiadanie przez parlament prawa do samorozwiązania czy też prawo innego organu (np. głowy państwa) do rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji. Temu służy także prawo wystąpienia grupy osób (obywateli, mieszkańców) z wnioskiem o przeprowadzenie takich wyborów czy referendum w sprawie odwołania organu przed upływem kadencji.

Wielkość okręgu wyborczego i liczba wybieranych w nim przedstawicieli nie ma z punktu widzenia tej funkcji jakiegokolwiek znaczenia, chociaż teoretycznie można sobie wyobrazić, iż żądanie wcześniejszych wyborów będzie pochodzić z części obszaru działania takiego organu. Takie lokalne inicjatywy nie muszą jednak zdobyć poparcia tak na etapie pojawienia się tej propozycji, jak i przede wszystkim podczas ostatecznego głosowania.

5. Funkcja programowa (polityczno-programowa, ideologiczna) a wielkość okręgów wyborczych

Niewątpliwie formułowanie programów wyborczych przez podmioty ubiegające się o mandaty czy mandat, a więc głównie przez partie polityczne i poszczególnych kandydatów, należy do jednej z ważniejszych funkcji wyborów. Zawierają one zakładane (deklarowane) najważniejsze działania w celu rozwiązywania uznanych przez nie za podstawowe problemów społecznych, politycznych i gospodarczych. Jak wiemy, jest w nich zazwyczaj wiele obietnic, których spełnienie w ogóle nie jest możliwe (tzw. kiełbasa wyborcza). Jednak to właśnie one ułatwiają wyborcom podjęcie decyzji o swoim poparciu dla kandydata czy listy kandydatów.

Z tego punktu widzenia również nie ma znaczenia liczba mandatów przypadających na okręg wyborczy. Partie polityczne raczej nie adresują swoich programów do konkretnych terytoriów (chyba że są to ugrupowania wyłącznie lokalne). Czynią to raczej poszczególni ubiegający się o mandat kandydaci, jest jednak zrozumiałe, iż akcentowane przez nich punkty programu uwzględniają wielkość okręgu wyborczego. Należy jednak pamiętać, na co będę wskazywać uwagę również w dalszej części wykładu, iż to na ogół nie program wyborczy kandydata, jak i jego kwalifikacje oraz cechy osobiste decydują o zdobyciu przez niego mandatu, lecz reprezentowana przez nich opcja polityczna¹⁹. Inaczej może jest tylko w

¹⁸ H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, s. 361. Podaję za J. Filip, *Základní otázky volebního práva v ČSFR*, Brno 1992, s. 42.

¹⁹ Por. Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 297.

przypadku małych gmin, ale i tam partie polityczne, które często na takim obszarze nie funkcjonują, zastępują inne grupy, także niesformalizowane, a nawet bazujące wręcz na więzach rodzinnych.

6. Funkcja integracyjna a wielkość okręgów wyborczych

Wyróżnienie tej funkcji wyborów wynika z faktu, iż programy wyborcze konkurujących partii politycznych i kandydatów sprawiają, że wokół nich jednoczą się różne grupy społeczne i wyborcy zgodnie ze swoimi przekonaniem. Pozwala ona bowiem na: „zespolenie zbiorowego podmiotu suwerenności poprzez określenie zasad dotyczących procesu kształtowania się jego woli”²⁰.

I w tym przypadku wielkość okręgów wyborczych nie wydaje się odgrywać większej roli. Jeśli uznać, że najszerszym przejawem tej integracji jest udział w wyborach bądź ich bojkot, to raczej nie zależy on od tego, czy okręg wyborczy jest jednomandatowy czy wielomandatowy, lecz od akceptacji bądź odrzucenia istniejącego systemu politycznego bądź partii politycznych. Nawet w okręgach jednomandatowych istotniejsze jest przecież to, z jakiej listy kto kandyduje, a nie to jakie są jego cechy. Dlatego też bardziej zasadną wydaje się teza, iż w okręgu wyborczym, w którym do obsadzenia jest więcej mandatów, wzrasta szansa na świadomy wybór z listy kandydatów tego kandydata, który zdaniem wyborcy najlepiej będzie realizować program wyborczy, za którym opowiada się wyborca.

7. Funkcja wyrażania woli wyborców

Tylko w czasie wyborów (aktu głosowania) poznajemy rzeczywiste poglądy wyborców. Nie zastąpią tego żadne inne metody, w tym w szczególności badania socjologiczne. Rozbieżności między sondażami wyborczymi a ostatecznymi rezultatami wyborów są znaczne, stąd w przypadku sondaży możemy mówić, że ukazują one co najwyżej pewne trendy o wzroście czy spadku poparcia dla poszczególnych partii politycznych czy kandydatów. Wielkość okręgów wyborczych nie wydaje się mieć dlatego wpływu, a w każdym razie wpływu bardziej znaczącego, na głos wyborcy. Liczba mandatów w okręgu wyborczym nie wpływa przecież na pogląd wyborcy. Jeżeli oddaje on głos na inną partię polityczną (czy innego kandydata) niż ta (ten), którą (którego) popiera, to czyni to ze względu

²⁰ Por. B. Banaszak, op. cit. s. 12. Takie samo stanowiska zajmuje W. Kręcis. Por. *Polskie ...*, s. 196.

na przewidywaną nikłą szansę na zdobycie przez nią (niego) mandatów czy mandatu. Głos przekazuje dlatego na partię (kandydata), która programowo jest najbliższa jego poglądom. Zjawisko takie jest, w moim przekonaniu, częstsze w okręgu jednomandatowym czy w okręgach wielomandatowych z małą liczbą mandatów, gdyż – jak wiadomo – nawet przy wyborach proporcjonalnych w okręgach do 5 mandatów efekt (rezultat) wyborów jest taki sam, jak podczas wyborów większościowych.

8. Funkcja kreacyjna a wielkość okręgów wyborczych

Niewątpliwie podstawowym zadaniem wyborów jest wyłonienie składu organu przedstawicielskiego, co w proceduralnej teorii demokracji uznawane jest nawet za ich jedyny cel²¹. Rzecz idzie zarówno o wybór personalny, jak i wybór polityczny. Do kreacji organu dojdzie przy tym niezależnie od tego, czy wybory zostaną przeprowadzone w okręgach jednomandatowych czy wielomandatowych, jak i od tego, czy w okręgu wielomandatowym będą to wybory większościowe czy proporcjonalne.

Odmienność wyborów parlamentarnych i lokalnych do organów przedstawicielskich różnych szczebli sprawia jednak, iż aspekty personalny i polityczny przedstawiają się inaczej. W małych jednostkach terytorialnych element personalny potrafi odgrywać najważniejszą rolę, gdyż wyborcy doskonale znają wszystkich kandydatów, ponieważ często są to ich sąsiedzi czy koledzy z pracy bądź osoby powszechnie znane z racji pełnionej funkcji czy wykonywanego zawodu. Natomiast im większa jest jednostka terytorialna, jak i wybory są wyborami do organów wyższych szczebli czy parlamentu, aspekt personalny ustępuje miejsca politycznemu. Na konkretnego kandydata czy kandydatów nie głosuje się bowiem dlatego, iż przemawiają za tym jego (ich) walory osobiste, lecz z uwagi na głos oddawany na listę kandydatów partii politycznej, z której ubiega się on o mandat. Że tak się dzieje zgodnie podnoszone jest tak przez przedstawicieli doktryny, jak i w orzecznictwie sądów konstytucyjnych. Przykładowo polski Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 31/06 z 3 listopada 2006 r. stwierdził wprost: „Mandatariusz staje się coraz bardziej wytworem partii, od której zależy jego reelekcja”²². Wybranymi na ogół nie zostają dlatego osoby cieszące się autorytetem²³, lecz reprezentanci partii politycznych czy ich koalicji. Twierdzi się nawet, iż

²¹ Szerzej zob. J. Raciborski, op. cit., s. 7.

²² http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2006/K_31_06.doc

²³ Już przed ponad stu laty H. Rittinghausena krytykując demokrację przedstawicielską stwierdził nawet, iż: „Pięć szóstych każdego ciała reprezentacyjnego jest miernotami”. Cytuję za: M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 17 (maszynopis monografii).

jest to korzystne, gdyż wyłonienia składu kolegiального organu przedstawicielskiego, w którym znajdują się osoby o największej akceptacji wśród wyborców musiałoby spowodować poważną trudność, bądź wręcz niemożliwość zbudowania stabilnej większości.

9. Funkcja odzwierciedlenia poglądów wyborców a wielkość okręgów wyborczych

Truizmem jest twierdzenie, że współcześnie zbiorowy suweren sprawuje władzę przez organy przedstawicielskie. Jeżeli tak jest, to reprezentacja ta w kolegialnych organach przedstawicielskich powinna jak najwierniej odzwierciedlać poglądy wyborców. Takie oczekiwania znane są od dawna. Przecież już hrabia Honoré Gabriel Riqueti de Mirabeau, który zasiadał w Stanach Generalnych, przyrównywał je do mapy narodu, zaś John Stuart Mill twierdził, iż parlament powinien być jak lustro (zwierciadło), w którym odbija się zróżnicowanie postaw narodu.

Funkcja ta ma niewątpliwie olbrzymie znaczenie dla wyborów, prawa wyborczego i wielkości okręgów wyborczych.

W pierwszej kolejności analizie poddam okręgi jednomandatowe.

W tym przypadku problemem jest już podział obszaru na okręgi jednomandatowe. Jest to szczególnie istotne z uwagi na zapewnienie równości wyborów w aspekcie materialnym, czyli dążeniu do zapewnienia równej siły (wartości) głosu²⁴. Polityczną reprezentacją można bowiem w bardzo łatwy sposób manipulować i preferować określoną partię polityczną, część ludności czy część kraju²⁵.

Podany uproszczony, co zrozumiałe, przykład pokazuje, jak łatwo jest przewidując wynik głosowania na konkretnym obszarze odpowiednio kształtować granice jednomandatowych okręgów wyborczych. Zjawisko to powszechnie nazywane jest, jak wiadomo, *gerrymanderingiem*, co upamiętnia wydzielenie dla siebie z Bostonu w 1812 r. przez Elbridge'a Gerry'ego, gubernatora stanu Massachusetts, okręgu wyborczego pozwalającego mu na zdobycie mandatu. Analiza takich zjawisk pozwala nawet na wydzielenie dwóch strategicznych typów *gerrymanderingu* polegających odpowiednio na łączeniu (mieszaniu) wyborców różnych partii politycznych w jednym okręgu wyborczym w celu zneutralizowania potencjału wyborców przeciwnika bądź tworzeniu twierdz (bastionów) zwolenników konkretnego ugrupowania.

²⁴ Por. A. Jarecka, *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2000, s. 130 i n.

²⁵ Por. D. Nohlen, *Prawo ...*, op. cit., s. 75.

Tabela 1. Przykłady podziału obszaru zamieszkałego przez 20 000 wyborców na dwa jednomandatowe okręgi wyborcze

Podział 1	
Okręg nr 1 (2 000 wyborców) Partia A – 2 000 głosów Partia B – 0 głosów Mandat dla partii A	Okręg nr 2 (18 000 wyborców) Partia A – 2 000 głosów Partia B – 16 000 głosów Mandat dla partii B
Podział 2	
Okręg nr 1 (10 000 wyborców) Partia A – 2 000 – 4 000 głosów Partia B – 6000 – 8 000 głosów Mandat dla partii B	Okręg nr 2 (10 000 wyborców) Partia A – do 2 000 głosów Partia B – 8 000 – 10 000 głosów Mandat dla partii B
Porównanie wyników głosowania i wyborów Podział 1 – mandaty otrzymały obie partie Podział 2 – mandaty zdobyła tylko partia B	

Można pokazać jeszcze inny sposób kształtowania jednomandatowych okręgów wyborczych (Tabela nr 2).

W skrajnych przypadkach na całym obszarze działania wybieranego organu może w następstwie tego dojść do sytuacji, w której większość w tym organie uzyska partia, która zdobyła w wyborach mniej głosów. Że nie jest to tylko wymysł teoretyczny najlepiej dowodzą wyniki wyborów w Wielkiej Brytanii w 1951 r. oraz w 1974 r., co jest podreźnikowym przykładem ułomności tego systemu.

Im więcej zatem mandatów przypada na okręg wyborczy, tym trudniej jest „przykrawać” jego granice w taki sposób, aby wpływać na wynik wyborów, chociaż z drugiej strony całkowite wyeliminowanie takiego zjawiska jest możliwe dopiero w sytuacji, gdy jest tylko jeden okręg wyborczy obejmujący obszar całego państwa bądź obszar działania wybieranego organu lokalnego.

Tabela nr 2. Przykłady podziału na okręgi wyborcze w celu uzyskania wyniku wyborów zgodnego z założeniem

Podział 1	
<p>Okręg nr 1 (10 000 wyborców)</p> <p>Partia A – 9 000 głosów Partia B – 1 000 głosów</p> <p>Mandat dla partii A</p>	<p>Okręg nr 2 (10 000 wyborców)</p> <p>Partia B – 10 000 głosów</p> <p>Mandat dla partii B</p>
Podział 2	
<p>Okręg nr 1 (10 000 wyborców) Partia A – 4 500 głosów Partia B – 5 500 głosów Mandat dla partii B</p> <hr/> <p>Okręg nr 2 (10 000 wyborców) Partia A – 4 500 głosów Partia B – 5 500 głosów Mandat dla partii B</p>	
<p>Porównanie wyników głosowania i wyborów Podział 1 – mandaty otrzymały obie partie Podział 2 – mandaty zdobyła tylko partia B</p>	

Przeprowadzenie wyborów w okręgach jednomandatowych niesie jednak ze sobą jeszcze większe niebezpieczeństwo, na które już przed laty wskazywał Dennic C. Mueller, profesor Uniwersytetu w Wiedniu (Tabela nr 3). Stworzył on przykład, w którym wybory odbywają się w dziesięciu jednomandatowych okręgach wyborczych, a o mandaty w każdym z nich ubiegają się przedstawiciele tych samych pięciu partii politycznych: A, B, C, D i E; wybory odbywają się przy tym przy idealnym spełnieniu wymogów równości formalnej i materialnej. W każdym okręgu wyborczym uprawnionych do głosowania jest po 10 tys. wyborców posiadających po jednym głosem i wszyscy uczestniczą w głosowaniu oraz oddają ważny głos, a więc frekwencja wynosi 100 %. Wybory przeprowadzane są przy zastosowaniu zwykłej większości głosów.

Tabela nr 3

Deformacje wyników wyborów w okręgach jednomandatowych

Okregi Partie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Ogólna liczba oddanych głosów	Liczba uzyskanych mandatów
A	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	30 000	0
B	3 000	3 000	2 000	2 000	3 000	0	3 000	3 000	3 000	3 000	25 000	0
C	0	0	0	0	0	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	20 000	5
D	0	0	4 000	4 000	4 000	3 000	0	0	0	0	15 000	3
E	4 000	4 000	1 000	1 000	0	0	0	0	0	0	10 000	2
	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	100 000	10

Źródło: D.C. Mueller, *Public Choice*, Cambridge 1979, s. 221.

W wyniku przeprowadzonego głosowania partie A i B nie uzyskały żadnego mandatu, partia C wygrała wybory zdobywając 5 mandatów, partia D wywalczyła 3 mandaty, zaś partia E – 2 mandaty. Jeżeli jednak zsumujemy głosy oddane na kandydatów poszczególnych partii we wszystkich okręgach wyborczych, to okazuje się, że najwięcej głosów oddano na dwie partie (A i B), które w ogóle nie uzyskały mandatów. Łącznie uzyskały one 55 tys. głosów, albo inaczej mówiąc – 55 % głosów; partia A ma przy tym dwukrotnie więcej głosów niż partia D i trzykrotnie więcej niż partia E, które zdobyły mandaty w wybieranym organie. Podobnie znacznie większym poparciem społecznym od partii, które uzyskały mandaty, cieszy się partia B.

Przykład ten pokazuje, jak wiele głosów może być straconych (zmarowanych), tzn. oddanych na kandydatów, którzy nie uzyskają mandatów, gdy wybory przeprowadza się w okręgach jednomandatowych. Trudno zatem uznać, iż wybrany organ przedstawicielski będzie reprezentacją odzwierciedlającą poglądy wyborców. W tym przypadku zatem rozpatrywana funkcja przemawia za tym, aby poszukiwać innych rozwiązań.

Nieco inaczej będzie oczywiście, gdy w okręgu jednomandatowym czy wielomandatowym wybory będą przeprowadzane z zastosowaniem większości bezwzględnej. W takim przypadku trudno jest jednak budować pewne schematy, nie ulega jednak wątpliwości, iż także wówczas wykreowany organ nie będzie odzwierciedlać rzeczywistych poglądów wyborców. W przypadku wyborów parlamentarnych poseł wybierany w okręgu jednomandatowym stanie się też swojego rodzaju radnym. I będzie on załatwiał sprawy swoich wyborców, a przecież ma reprezentować cały naród, unosić się ponad sprawy

partykularne jednego okręgu wyborczego, działać na rzecz państwa, które jest dobrem wspólnym²⁶.

Powstaje dlatego pytanie, czy inaczej będzie, gdy w okręgach wyborczych będzie wybierana większa liczba posłów, senatorów czy radnych.

Przyjęcie takiego rozwiązania oznacza, że w okręgu wyborczym muszą być obsadzane co najmniej dwa mandaty, ale również że wybory mogą być w nich przeprowadzone zarówno przy zastosowaniu systemu większościowego jak i systemu proporcjonalnego.

W praktyce liczba mandatów przypadających na wielomandatowy okręg wyborczy jest bardzo zróżnicowana, co w dużej mierze zależy właśnie od tego, czy wybory są większościowe czy proporcjonalne. W przypadku tych pierwszych okręgi wyborcze liczą zazwyczaj nie więcej niż kilka mandatów. W przypadku drugich liczba może być nawet równa liczbie członków wybieranego organu, gdyż cały obszar funkcjonowania organu stanowi jeden okręg wyborczy (np. wybory parlamentarne w Słowacji). I wówczas występują jednak pewne prawidłowości.

W przypadku wyborów większościowych tylko nieznacznie zwiększa się szansa uzyskania mandatu przez ugrupowania cieszące się mniejszym poparciem i wzrasta ona w przypadku zwiększenia liczby mandatów do obsadzenia w okręgu wyborczym. Dzieje się tak dlatego, że wyborca stosunkowo rzadko oddaje głos na kandydatów wystawionych przez różne partie polityczne lecz z reguły popiera wszystkich kandydatów wystawionych tylko przez jedną partię, której jest zwolennikiem²⁷. Widać to wyraźnie, gdy połączymy okręgi wyborcze z przykładu z Tabeli 3. Jeżeli bowiem np. zamiast dziesięciu okręgów wyborczych będzie ich tylko pięć, każda z partii politycznych wystawi po dwóch kandydatów, a każdy z wyborców będzie mieć po dwa głosy, to kandydaci otrzymają podwójną liczbę głosów, a wynik wyborów będzie taki sam; najpopularniejsze ugrupowania nadal nie będą reprezentowane w wybieranym organie.

Tak samo będzie oczywiście, gdy w okręgach wyborczych będzie wybieranych jeszcze więcej przedstawicieli. Że nie jest to jedynie rozważanie teoretyczne potwierdzają wyniki ostatnich wyborów do Senatu z 2007 r.

²⁶ *Jakie przepisy należy zmienić w obowiązującej konstytucji*, „Gazeta Prawna” z 13 kwietnia 2006 r.

²⁷ Por. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System ...*, op. cit., s. 65-66.

Tabela nr 4

Podział mandatów pomiędzy dwie partie podczas wyborów do Senatu w 2007 r.

Liczba mandatów w okręgu wyborczym	Wszystkie mandaty dla przedstawicieli tej samej partii politycznej	1 : 1	2 : 1	2 : 2	3 : 1
2	17	5	X	x	X
3	6	x	10 ^a	x	X
4	0	x	X	0	2

Znak „x” oznacza wariant, który nie może mieć miejsca (nie może wystąpić)

^a - obejmuje mandat, w którym mandat został zdobyty przez kandydata niezależnego

Jak widać, spośród 40 okręgów wyborczych przedstawiciele tej samej partii uzyskali mandaty w 22 okręgach wyborczych, w tym w 17 na 22 okręgach dwumandatowych i w 6 na 16 okręgach trymandatowych; już jednak w obu okręgach czteromandatowych mandaty zdobyły dwie partie, w obu w stosunku 3:1. Należy jednak pamiętać, że aż 99 mandatów zdobyły dwa zwycięskie ugrupowania i zaledwie jeden mandat przypadł kandydatowi niezależnemu, jednak bardzo wyrazistemu politycznie (W. Cimoszewicz).

Wyboru większościowe w okręgach jednomandatowych jak i wielomandatowych nie prowadzą zatem do odzwierciedlenia poglądów wyborców. Deformacja ta jest znaczna, co pokazują wyniki kolejnych wyborów parlamentarnych w Polsce, gdy ugrupowanie, na które oddano najwięcej głosów w wyborach do Sejmu uzyskuje nieporównywalnie większą liczbę mandatów w wyborach do Senatu. Przedstawia to Tabela nr 5.

Tabela nr 5

Rok przeprowadzenia wyborów	Nazwa zwycięskiego ugrupowania	Liczba głosów uzyskanych w wyborach do Sejmu (w %)	Liczba mandatów uzyskanych w wyborach do Senatu (w %)
1991	Unia Demokratyczna	12,52	21
1993	Sojusz Lewicy Demokratycznej	20,41	37
1997	Akcja Wyborcza Solidarność	33,83	51
2001	Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy	41,04	75
2005	Prawo i Sprawiedliwość	26,99	49
2007	Platforma Obywatelska	41,51	60

Opracowanie własne

Specyfika wyborów z 1989 r. sprawia, iż w Tabeli nr 5 pominąłem ich wynik. Nie ulega jednak wątpliwości, że kandydaci Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” nie mieli poparcia 99% wyborców, a tyle mandatów uzyskali kandydaci z tej listy w wyborach do Senatu. Dla pełniejszego zobrazowania występującej deformacji warto również wskazać, iż np. w 1991 r. na drugi w wyborach do Sejmu Sojusz Lewicy Demokratycznej oddano 11,99 % głosów, zaś w Senacie zdobył on zaledwie 4 mandaty, zaś na drugie w wyborach w 1993 r. Polskie Stronnictwo Ludowe oddano w wyborach do Sejmu 15,4 % głosów, a w Senacie zdobyło 36 mandatów.

Deformacje występują również w przypadku wyborów większościowych w okręgach wielomandatowych przy zasadzie głosowania na listę²⁸.

I właśnie świadomość tych deformacji zrodziła jeszcze w XIX w. ideę proporcjonalności jako jednej z zasad wyborów. Jej zastosowanie miało doprowadzić do tego, aby wybierany organ kolegialny bardziej odzwierciedlał poglądy wyborców.

Istnieją dwa warunki przeprowadzenia wyborów proporcjonalnych. Okręgi wyborcze muszą być wielomandatowe i o mandaty musi ubiegać się wiele list kandydatów.

Dla czynionych rozważań szczególne znaczenie ma liczba mandatów przypadających na okręg wyborczy. Jak słusznie wskazuje Stanisław Gebethner, „im mniejszy okręg, tym mniej w nim mandatów do podziału pomiędzy uczestniczące w wyborach ugrupowania. W okręgu trzymandatowym zaledwie trzy ugrupowania mogą podzielić się mandatami, a w okręgu w którym wybiera się 7 lub więcej posłów, w podziale mandatów może uczestniczyć większa liczba różnych komitetów wyborczych (różnych partii politycznych)”²⁹.

W doktrynie wyróżnia się podczas wyborów proporcjonalnych małe, średnie i duże okręgi wyborcze.

Okręgi duże typowe są bardziej dla aglomeracji miejskich, zaś na obszarach wiejskich dominują małe i średnie okręgi wyborcze. Odmienny zazwyczaj sposób głosowania mieszkańców miast i prowincji nie jest przy tym obojętny dla wyników wyborów – korzystająca na tym partie popularne w małych i średnich okręgach. Są dlatego kraje, w których całe państwo stanowi jeden okręg wyborczy, jak np. Holandia czy Słowacja.

²⁸ Szerzej zob. M. Rakowski, *Prawo wyborcze do włoskiej Izby Deputowanych w latach 1861-1923*, Warszawa 2004, s. 207-234.

²⁹ Por. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 206.

Tabela nr 6

Typy okręgów wyborczych podczas wyborów proporcjonalnych

Liczba mandatów w okręgu wyborczym	Podtypy wielomandatowych Okręgów wyborczych
2 – 5	Małe okręgi wyborcze
6 – 9	okręgi wyborcze o średniej wielkości
10 i więcej	Duże okręgi wyborcze

Źródło: D. Nohlen, *Prawo ...*, op. cit., s. 81.

Rozróżnienie okręgów wyborczych na małe, średnie i duże ma też istotne znaczenie ze względu na proporcjonalność systemu wyborczego. W każdym z okręgów wyborczych istnieje bowiem pewna wyrażana w procentach minimalna liczba głosów, której przekroczenie warunkuje uzyskanie mandatu. W przypadku trójmandatowego okręgu wyborczego wynosi on 18%, zaś w przypadku dziewięciomandatowego okręgu wyborczego już tylko 9%.

Tabela nr 7

Próg procentowy a poziom proporcjonalności

Wielkość okręgu wyborczego	Próg Procentowy	Poziom proporcjonalności
Małe okręgi wyborcze	Wysoki	Mały
Średnie okręgi wyborcze	Średni	Średni
Duże okręgi wyborcze	Niski	Duży

Źródło: D. Nohlen, *Prawo ...*, op. cit., s. 82.

W okręgu wyborczym z mniejszą liczbą mandatów maleje zatem szansa zdobycia chociaż jednego spośród nich przez partie, na które oddano mniej głosów. Mniejszy okręg wyborczy jest zatem mniej proporcjonalny, a wynik wyborów może być taki sam jak w przypadku wyborów większościowych³⁰. Szansa zdobycia mandatu przez takie ugrupowanie pojawia się dopiero w średnich, ale realnie istnieje dopiero w dużych okręgach wyborczych³¹. Tworzenia tylko małych i średnich okręgów wyborczych zabezpiecza dlatego przed uzyskaniem mandatów przez partie o mniejszym poparciu, a tym samym zapobiega nadmiernemu rozdrobnieniu składu politycznego wybieranego organu. Nawet zróżnicowanie

³⁰ Szerzej por. D. Nohlen, *Prawo ...*, op. cit., s. 81.

³¹ Tamże, s. 85-86.

wielkości okręgów wyborczych nie gwarantuje ściśle proporcjonalnej reprezentacji. Nastąpi ona dopiero w przypadku utworzenia wyłącznie dużych okręgów wyborczych³².

Należy również pamiętać, że o podziale mandatów wśród dwóch najsilniejszych partii politycznych o zbliżonym poparciu wyborców o zdobytej liczbie mandatów decyduje parzysta lub nieparzysta liczba mandatów w okręgu wyborczym. W okręgu dwumandatowym mandaty zdobędą obie partie, a w okręgu trójmandatowym dwa mandaty uzyska partia silniejsza. Przedstawiając tę prawidłowość Dieter Nohlen napisał: „W małych okręgach wyborczych o parzystej liczbie mandatów z reguły odnoszą korzyść partie, które uzyskały mniej głosów, w okręgach o nieparzystej liczbie mandatów – partie o większym poparciu. Im większy okręg wyborczy, tym mniejsze znaczenie różnicy między okręgami o parzystej i nieparzystej liczbie mandatów”³³.

W przypadku okręgów wielomandatowych i wyborów proporcjonalnych istotna jest również technika przeliczania głosów na mandaty. Kwestia ta z uwagi na funkcję wyborów odzwierciedlenia poglądów wyborczych ma istotne znaczenie.

Możliwych do zastosowania technik (metod wyborczych, systemów wyborczych) w wyborach proporcjonalnych jest, jak wiadomo, wiele, a podobieństwo w przeprowadzanych obliczeniach pozwala nawet na wyodrębnienie całych grup systemów, np. największej reszty, największej średniej (przeciętnej) czy największych ilorazów. Ich szczegółowe omówienie przekracza ramy tego wykładu, w literaturze przedmiotu są przy tym bardzo dokładnie przedstawione³⁴. Przedstawię dlatego tylko trzy spośród nich – metody: d’Hondt’a, Sainte-Laguë (w odmianie skandynawskiej) oraz Hare-Niemeyera. O ich wyborze decyduje to, iż miały one, bądź mają nadal, zastosowanie w Polsce. Wynik wyborów wyliczony jest dla okręgu wyborczego, w którym do obsadzenia jest 10 mandatów, o które ubiega się 6 partii politycznych: A, B, C, D, E i F, które wystawiły własne listy kandydatów. Spośród 52 tys. ważnie oddanych głosów poszczególne listy kandydatów otrzymały następującą liczbę głosów: A – 20 tys., B – 12 tys., C – 8 tys., D – 5 tys., E – 4 tys. i F – 3 tys. Oznacza to, iż nawet w przypadku istnienia klauzuli zaporowej w wysokości 5 %, wszystkie listy uczestniczą w podziale mandatów, co jednak nie oznacza, że muszą je uzyskać.

³² Tamże, s. 84.

³³ Tamże, s. 86.

³⁴ Por. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, wydanie 2, Warszawa 1998, s. 128-131; S. Sagan, *Prawo ...*, op. cit., s. 119-112; S. Gebethner, *Wybory ...*, s. 249-252; J. Buczkowski (red.), Ł. Buczkowski, K. Eckhardt, *Prawo konstytucyjne RP (Instytucje wybrane)*, wydanie piąte poszerzone i uaktualnione, Przemyśl 2006, s. 106-107; *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. D. Góreckiego, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2007, s. 114-115.

Tabela nr 8

Podział mandatów metodą d'Hondta

	A	B	C	D	E	F
Liczba uzyskanych głosów	20 000	12 000	8 000	5 000	4 000	3 000
1	20 000	12 000	8 000	5 000	4 000	3 000
2	10 000	6 000	4 000	2 500	2 000	1 500
3	6 666	4 000	2 666	1 666	1 333	1 000
4	5 000	3 000	2 000	1 250	1 000	750
5	4 000	2 400	1 600	1 000	800	600
6	3 333	2 000	1 333	833	666	500
Liczba uzyskanych mandatów	5	3	1	1	0	0

Tabela nr 9

Podział mandatów metodą Sainte-Laguë (w odmianie skandynawskiej)

	A	B	C	D	E	F
Liczba uzyskanych głosów	20 000	12 000	8 000	5 000	4 000	3 000
1,4	14 285	8 571	5 711	3 571	2 857	2 140
3	6 666	4 000	2 666	1 666	1 333	1 000
5	4 000	2 400	1 600	1 000	800	600
7	2 857	1 714	1 142	714	571	428
Liczba uzyskanych mandatów	4	2	2	1	1	0

Tabela nr 10

Podział mandatów metodą Hare-Niemeyera

A	B	C	D	E	F
20 000	12 000	8 000	5 000	4 000	3 000
$\frac{20\,000 \times 10}{52\,000}$	$\frac{12\,000 \times 10}{52\,000}$	$\frac{8\,000 \times 10}{52\,000}$	$\frac{5\,000 \times 10}{52\,000}$	$\frac{4\,000 \times 10}{52\,000}$	$\frac{3\,000 \times 10}{52\,000}$
3,84	2,0	1,538	0,96	0,769	0,576
3 + 1	2 + 0	1 + 0	0 + 1	0 + 1	0 + 1
4	2	1	1	1	1

Liczba mandatów uzyskanych przez poszczególne partie polityczne podczas wyborów proporcjonalnych jest, jak widać, różna w zależności od zastosowanej metody podziału mandatów. Przedstawia to Tabela nr 11.

Tabela nr 11

Porównanie liczby uzyskanych mandatów w zależności od zastosowanego systemu wyborczego

Partia	A	B	C	D	E	F
Liczba uzyskanych głosów	20 000	12 000	8 000	5 000	4 000	3 000
System D'Hondta	5	3	1	1	0	0
System Sainte-Laguë	4	2	2	1	1	0
System Hare-Niemeyera	4	2	1	1	1	1

Należy zastanowić się, na ile ukształtowany przy zastosowaniu każdej z tych metod organ odpowiada funkcji wyborów odtworzenia obrazu opinii publicznej (odzwierciedlenia poglądów wyborców).

Przedstawiona analiza pokazuje, że system (metoda) d'Hondta jest korzystny dla partii politycznej cieszącej się największym poparciem wśród wyborców, system (metoda) Sainte Laguë preferuje partie o średnim poparciu, zaś system (metoda) Hare-Niemeyera jest zdecydowanie najkorzystniejszy dla ugrupowań politycznych o mniejszym poparciu wyborców³⁵. W rozpatrywanym przykładzie najlepiej odzwierciedla jednak poglądy wyborców. Jeżeli mandat zdobywa się za każde uzyskane 10 % głosów, zaś mandaty nieobsadzone uzyskają te listy kandydatów, którym brakuje najmniej do kolejnych 10 % czy pierwszych 10 %, podział mandatów będzie bowiem taki sam jak przy podziale mandatów dokonanych systemem Hare-Niemeyera. Pokazuje to Tabela nr 12.

Tabela nr 12

Podział mandatów uzależniony od wyrażonej w procentach liczby głosów

	Liczba uzyskanych głosów	Liczba uzyskanych głosów (w %)	Liczba uzyskanych mandatów za każde uzyskane pełne 10% głosów	Liczba % brakująca do pełnych 10 % głosów	Liczba mandatów uzyskanych zgodnie z najmniejszą liczbą % głosów brakujących do 10 % głosów	Ogólna liczba uzyskanych mandatów
A	20 000	38,46	3	1,54	1 (2)	4
B	12 000	23,07	2	6,93		2
C	8 000	15,38	1	4,62		1
D	5 000	9,62	0	0,38	1 (1)	1
E	4 000	7,69	0	2,31	1 (3)	1
F	3 000	5,76	0	4,24	1 (4)	1

³⁵ Szerzej na ten temat pisałem w pracy *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 25-27.

Reasumując rozważania o relacji między funkcją odzwierciedlenia poglądów wyborców a wielkością okręgów wyborczych należy podkreślić, iż w okręgach wielomandatowych, gdy wybory są proporcjonalne zawsze w pełniejszym stopniu niż w przypadku okręgów jednomandatowych oddana jest skala rzeczywistego poparcie wyborców dla poszczególnych partii politycznych niż ma to miejsce w okręgach jednomandatowych. W pełni oddają to również słowa Radosława Markowskiego, iż systematyczne badania „przekonują, że to właśnie wielkość okręgu wyborczego stanowi podstawowy czynnik wpływający na dysproporcjonalność systemów wyborczych, a więc na stopień, w jakim mechanizm ordynacji wyborczej zniekształca wolę obywateli wyrażoną w głosowaniu. Zauważmy, że każdy system wyborczy powoduje takie zniekształcenia, jego zakres bywa jednak bardzo różny. Najwyższą proporcjonalność uzyskujemy w systemach, w których istnieje jeden ogólnokrajowy okręg, potencjalnie najniższą – w systemach jednomandatowych, w których kandydaci wybierani są większością względną (jak w Wielkiej Brytanii)”³⁶.

10. Funkcja wyłonienia stabilnej większości rządowej a wielkość okręgu wyborczego

Wybory nie mają jedynie na celu ukształtowanie składu personalnego i politycznego kreowanego organu. Nie mniej istotne jest również to, aby mógł on sprawnie i skutecznie funkcjonować, co zostanie osiągnięte wówczas, gdy będzie on mieć większość zdolną do rządzenia. Wyraźnie zaakcentował to polski Trybunał Konstytucyjny, podkreślając w wyroku o sygn. akt K 31/06 z 3 listopada 2006 r. „Wyłoniona z wyboru stabilna większość powinna umożliwić stanowienie prawa, a w systemach o cechach parlamentarnych – sprawować także polityczną kontrolę nad egzekutywą”³⁷. W tym przypadku mówimy o funkcji wyłonienia stabilnej większości rządowej.

Dla pewnej części klasy politycznej jest to najważniejsza funkcja wyborów. Podejście takie sprawia, iż traktują oni prawo wyborcze niesłuchanie instrumentalnie, podporządkowując ustanawiane regulacje wyłącznie temu celowi, jak i widząc w tym możliwość oddziaływania na kształt systemu partyjnego (funkcja petryfikacyjna wyborów)³⁸. Dążenie to sprawia, iż opowiadają się oni za przeprowadzaniem wyborów w okręgach

³⁶ Por. R. Markowski, op. cit., s. 4.

³⁷ http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2006/K_31_06.doc

³⁸ *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, wydanie V zmienione, Lublin 2008, s. 196.

jednomandatowych, w nauce prawa konstytucyjnego, jak i w politologii panuje bowiem przeświadczenie, iż system większościowy „umożliwia łatwe osiągnięcie większości parlamentarnej, a tym samym utworzenie opartego na niej stabilnego i silnego rządu, co ogranicza możliwość występowania kryzysów rządowych”³⁹. Przyjęcie takiego założenia podważa bez wątpienia tezę o tym, że w okręgach jednomandatowych wybierani są najlepsi kandydaci.

Dążenie do zagwarantowania stabilnej większości widoczne jest również w przypadku przeprowadzania wyborów w okręgach wielomandatowych, gdy wybory są proporcjonalne. Przede wszystkim przejawia się to w przyjmowaniu dwóch rozwiązań: systemu wyborczego preferującego partie polityczne z większym poparciem wyborców (w szczególności system d’Hondta), jak i ustanawianiu tzw. progów wyborczych, czyli uzależnienia przyznania ugrupowaniom politycznym startującym w wyborach mandatów od uzyskania przez nie wyznaczonej przez prawo określonej procentowo minimalnej liczby głosów w skali całego państwa (rzadziej w skali okręgu wyborczego)⁴⁰. Ich istnienie i wysokość były wielokrotnie przedmiotem wyroków sądów konstytucyjnych, które właśnie z uwagi na dążenie do uzyskania stabilnej większości uznawały, iż nie naruszają one konstytucyjnej zasady równości wyborów⁴¹.

Generalnie należy jednak stwierdzić, że w doktrynie, jak i w orzecznictwie dążenie do uzyskania stabilnej większości rządowej traktowane jest „za wartość równorzędną z zasadą adekwatnej do woli wyborców reprezentatywności parlamentu”⁴². Stąd też zasadnie uważa się, że przyjęcie określonego sposobu rozdziału mandatów w wyborach parlamentarnych powinno być „zawsze kompromisem między dwiema wartościami: ideą równości materialnej wyborów, odzwierciedlającą szerszej pojmowaną ideę wyborów sprawiedliwych, oraz ideę wyborów >>skutecznych<<, pozwalających na wyłonienie stabilnej większości

³⁹ B. Banaszak, *Prawo wyborcze* ..., s. 9.

⁴⁰ Krytycznie na temat tego rozwiązania podczas wyborów samorządowych wypowiada się Bogusław Banaszak, wskazując, że ogranicza ono lokalne inicjatywy. Por. *Encyklopedia prawa*, wydanie czwarte, red. Naukowa U. Kaliny-Prasznick, Warszawa 2007, s. 290.

⁴¹ Por. *Republika Federalna Niemiec. Progi wyborcze*, op. cit, s. 145; *Hiszpania. Progi wyborcze*, przekład Danuta Łukasz, opracowanie Leszek Garlicki, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 166; *Czechy. Progi wyborcze*, przekład i opracowanie Krzysztof Skotnicki, weryfikacja Małgorzata Niezgódka-Medková, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 170; *Hiszpania. Progi wyborcze*, przekład Danuta Łukasz, opracowanie Leszek Garlicki, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 166; *Republika Federalna Niemiec. Progi wyborcze (II)*, przekład i opracowanie Leszek Garlicki, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2, s. 172. Kwestia progów wyborczych miała być również rozpatrywana przez Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej, w wyroku z 20 listopada 1995 r. uchylił się od merytorycznego rozstrzygnięcia. *Rosja. Progi wyborcze*, przekład i opracowanie Leszek Garlicki, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4, s. 125.

⁴² Por. S. Gebethner, *Wybory* ..., s. 203.

parlamentarnej”⁴³. Jest to kluczowe zagadnienie w sporze o wielkość okręgów wyborczych. Należy bowiem pamiętać, że nadmierne dążenie do osiągnięcia tej stabilnej większości może uczynić skład wybranego organu nie reprezentatywnym dla poglądów wyborców.

11. Funkcja kreowania elity politycznej a wielkość okręgów wyborczych

Wybory to niewątpliwie kreowanie elity politycznej. Ich wynik sprawia bowiem, że kandydat, który uzyska mandat, będzie mógł funkcjonować w świecie polityki. Dla jednych będzie to początek ich kariery politycznej, dla innych kontynuacja, natomiast dla tych, którzy nie wejdą do organu przedstawicielskiego, zwłaszcza jeżeli byli liderami w swoich ugrupowaniach politycznych, zazwyczaj oznacza to koniec, a przynajmniej znaczne osłabienie działalności politycznej. Ważna jest również liczba uzyskanych głosów, gdyż między liderami poszczególnych list kandydatów i liderami partyjnymi toczy się dodatkowy bój o popularność wśród wyborców.

Z tego punktu widzenia wielość okręgów wyborczych nie ma większego znaczenia, gdyż do wykreowania elit politycznych dojdzie zawsze, gdyż zawsze w wyborach ulegną obsadzeniu mandaty. W ostatecznym rozrachunku nie ma przecież większego znaczenia, czy w okręgu jednomandatowym mandat został zdobyty w pierwszej czy w drugiej turze wyborów, jak i to czy podczas wyborów proporcjonalnych mandat uzyskał kandydat znajdujący się na pierwszym czy na dalszym miejscu. Nie oznacza to oczywiście, że nie dostrzegam różnic, jakie są z tym związane, istotne jest jednak przede wszystkim to, czy zasiada się organie kolegialnym.

Należy dlatego raczej wskazać, że w zależności od wielkości okręgu wyborczego, jak i sposobu rozdziału mandatów, mandat w organie kolegialnym mogą uzyskać inni kandydaci, a tym samym kto inny stanie się elitą polityczną.

12. Funkcja legitymująca a wielkość okręgów wyborczych

Funkcja legitymująca przez wielu autorów wymieniana jest wśród funkcji wyborów na pierwszym miejscu⁴⁴. Wybory dają bowiem wybranym osobom prawny i moralno-polityczny tytuł do sprawowania władzy. To przede wszystkim tytuł dla zwycięzców do rządzenia

⁴³ http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2006/K_31_06.doc

⁴⁴ Por. np. S. Sagan, op.cit., s. 106.

legitymowanego wolą suwerena⁴⁵. Duże znaczenie ma już sama frekwencja podczas wolnych wyborów; wysoka świadczy o akceptacji ustroju politycznego państwa, natomiast niska wynikająca z ich bojkotu dowodzi odrzucenia przez społeczeństwo wartości, na których jest on zbudowany i nakazuje postawić pytanie, czy legitymuje ona system polityczny i rząd.

Można zastanawiać się również, czy na legitymację władzy ma wpływ wielkość okręgów wyborczych. W moim przekonaniu tak, i to nawet bardzo.

Przedstawiając wpływ funkcji odzwierciedlenia poglądów wyborczych na wielkość okręgów wyborczych wykazywałem deformacje, z jakimi mamy do czynienia w przypadku przeprowadzania wyborów w okręgach jednomandatowych (Tabela nr 3). Przypomnę, że w podanym przykładzie 55 % głosów wyborców zostało oddanych kandydatów dwóch najpopularniejszych partii politycznych, którzy nie zdobyli jednak żadnego mandatu. Czy o wybranym w taki sposób organie będzie można z pełnym przekonaniem mówić, że posiada legitymację do sprawowania władzy, skoro opozycja, która nie weszła w jego skład, ma większe uznanie w społeczeństwie niż ugrupowania polityczne, których przedstawiciele zdobyli mandaty? A przecież jednocześnie trudno, co już podkreślałem, odmówić legitymacji zwycięzcom tych wyborów w poszczególnych okręgach wyborczych. Przy wyborach w okręgach wielomandatowych przeprowadzanych przy wykorzystaniu zasady proporcjonalności takie dysproporcje nie wystąpią. Potwierdza to również zestawienie wyników kolejnych wyborów do Sejmu i do Senatu (Tabela nr 5). Wyrażna nadreprezentacja zwycięskiego ugrupowania sprawia, iż legitymacja tak wybranego Senatu musi być mniejsza od legitymacji Sejmu.

Funkcja legitymująca przemawia zatem za przeprowadzaniem wyborów w okręgach wielomandatowych w wyborach proporcjonalnych.

13. Funkcja kontrolna a wielkość okręgów wyborczych

Wybory to zazwyczaj nie tylko kreacja składu personalnego i politycznego wybieranego organu, ale również okazja do rozliczenia osób i ugrupowań politycznych z ich działalności w tym organie w kończącej się kadencji. To przede wszystkim rozliczenie rządzących z realizacji obietnic składanych przed poprzednimi wyborami, ale i tego, co uczynili w mijającym okresie. Jest to jednak również rozliczenie opozycji z wypełniania przez

⁴⁵ Z. Jarosz, S. Zawadzki, op. cit., s. 297.

nią obowiązku kontroli rządzących. Ta rola wyborów określana jest jako ich funkcja kontrolna.

Z punktu widzenia tej funkcji wyborów nie wydaje się, aby istotniejsze znaczenie miała wielkość okręgów wyborczych. Rozliczenie ma bowiem przede wszystkim charakter ogólny, odnoszący się do całej polityki prowadzonej przez rządzących jak i działań opozycji. Oczywiście w okręgach jednomandatowych łatwiej jest ocenić pracę poszczególnych posłów czy radnych. O tym czy zostaną oni ponownie wybrani czy też wyborcy przeniosą głosy na innych kandydatów ich działalność nie wydaje się mieć decydującego znaczenia. Politycy rzadko są bowiem znani w okręgach wyborczych, w których zostali wybrani, z aktywności na danym terenie, ale przede wszystkim brana jest pod uwagę ocena partii politycznej, z listy której kandydują.

14. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza prowadzi to kilku wniosków.

Po pierwsze – przeprowadzone rozważania pokazują, że niewątpliwie można i należy nawet mówić o wpływie niektórych funkcji wyborów na wielkość okręgów wyborczych. Dlatego też pomijanie tego wątku w debacie o okręgach wyborczych, czy szerzej o zmianach w prawie wyborczym, wydaje się błędem. Funkcje wyborów są bowiem pierwotne w stosunku do samych wyborów i bez wątpienia to one powinny decydować o treści przyjmowanych rozwiązań.

Po drugie – na wielkość okręgów wyborczych wpływ mają trzy funkcje: odzwierciedlenia poglądów wyborczych, wyłonienia stabilnej większości i legitymująca. Jest to bardzo istotne, gdyż są one wymieniane przez wszystkich (funkcja legitymizująca) bądź przez prawie wszystkich politologów i konstytucjonalistów zajmujących się wyliczaniem funkcji wyborów. Pozostałe funkcję nie wpływają na wielkość okręgów wyborczych bądź wpływ ten jest na tyle mało istotny, iż – w moim przekonaniu – nie wymaga uwzględnienia przy ustalaniu liczby mandatów do obsadzenia w okręgu wyborczym.

Po trzecie - spór o jednomandatowe i wielomandatowe okręgi wyborcze to w istocie spór o to, czy wybory mają być większościowe czy proporcjonalne. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 31/06 z 3 listopada 2006 r. „Przyjęcie określonego sposobu rozdziału mandatów w wyborach parlamentarnych jest [...] zawsze kompromisem między dwiema wartościami: ideą równości materialnej wyborów, odzwierciedlającą szerzej pojmowaną ideę wyborów sprawiedliwych, oraz ideę wyborów >>skutecznych<<,”

pozwalających na wyłonienie stabilnej większości parlamentarnej”⁴⁶. Podkreślił również, że „Prawnie regulowany wybór metody rozdziału mandatów to kolejna faza procesu wyborczego (...), która powoduje w mniejszym lub większym stopniu deformacje. Powoduje je zawsze, ale jest rzeczą istotną, w jakim stopniu”⁴⁷. I to jest kluczowa kwestia.

Po czwarte – przeprowadzenie wyborów w okręgach jednomandatowych leży przede wszystkim w interesie partii politycznych, które mogą spodziewać się, że w ich następstwie liczba uzyskanych przez nie mandatów będzie większa niż w przypadku wyborów proporcjonalnych, a nawet możliwe stanie samodzielne przez nie rządzenie. Dla nich w wyborach najważniejsza jest bowiem funkcja wyłonienia stabilnej większości rządowej.

Po piąte – z punktu widzenia funkcji wyborów wybory powinny być przeprowadzane w okręgach wielomandatowych i proporcjonalnie. Znacznie mniej deformuje to rzeczywisty wynik głosowania, a jednocześnie można również wplatać w niego rozwiązania sprzyjające powstaniu stabilnej większości (np. właśnie wybór jednej z technik przeliczania głosów na mandaty czy ustanowienie progów wyborczych). Przywołam dlatego słowa, które kończyły moją wypowiedź podczas przywołanej już Konferencji w Krasicy i w Rzeszowie w 2005 r. „Przedstawione racje prowadzą do wniosku, że stojąc przed wyborem wielkości okręgów wyborczych, jak i systemu wyborczego, należy rozstrzygnąć, czy istotniejsze jest zastosowanie rozwiązań, które doprowadzą do wyłonienia organu kolegiального mniej reprezentatywnego, ale za to bardziej zdolnego do wyłonienia większości zdolnej do utworzenia stabilnego rządu, czy też ważniejsze jest, aby organ ten bardziej oddawał zróżnicowanie postaw wyborców, ale tym samym i mocniej legitymował rząd do działań zgodnych z programem tworzącego go ugrupowania czy ugrupowań. Jestem zdania, że obecnie w Polsce przechodzenie na wybory w okręgach jednomandatowych jest przedwczesne, wcale nie musi doprowadzić do szybkich zmian systemu partyjnego, rodzi niebezpieczeństwo dalszego zwiększenia niechęci społeczeństwa do życia politycznego, jak i zmniejszy legitymację Sejmu i rządu do podejmowania decyzji o bardziej fundamentalnym znaczeniu”⁴⁸.

⁴⁶ http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2006/K_31_06.doc

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ Por. K. Skotnicki, *Czy okręgi jednomandatowe ...*, op. cit., s. 222.