

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

Krzysztof Korycki

**Polityczne uwarunkowania
przebiegu prac parlamentarnych
nad Kodeksem wyborczym w Polsce**

Political Conditions of the Course of Parliamentary Work
on the Electoral Code in Poland

Praca doktorska
napisana pod kierunkiem
prof. dr. hab. Andrzeja Stelmacha

Poznań, 2020

Irenie i Czesławowi

Koryckim

Spis treści

Wstęp	8
Rozdział I. Teoretyczne aspekty prawa wyborczego	24
1. Konceptualizacja pojęć	24
1.1. Kodyfikacja	25
1.2. Kodeks	28
1.3. Kodeks wyborczy	32
1.4. Prawo wyborcze	36
2. System wyborczy i jego zmienne	38
2.1. System wyborczy jako kategoria politologiczna	40
2.2. Wielkość okręgów wyborczych.....	48
2.3. Formuła wyborcza	51
2.3.1. Formuły większościowe	52
2.3.2. Formuły proporcjonalne	56
2.3.3. Systemy mieszane.....	63
2.4. Przeliczanie głosów na mandaty w systemach proporcjonalnych	71
2.4.1. Metoda d'Hondta	77
2.4.2. Metoda Sainte-Lague.....	79
2.4.3. Metoda Hare'a-Niemeyera	80
3. Alternatywne sposoby głosowania	81
3.1. Głosowanie przez pełnomocnika.....	84
3.2. Głosowanie korespondencyjne	86
3.3. Głosowanie elektroniczne.....	87
4. Jednomandatowe okręgi wyborcze	88
Rozdział II. Polityczne aspekty procesu legislacyjnego podczas prac nad projektem	
Kodeksu wyborczego	92
1. Złożenie projektu Kodeksu wyborczego	92
2. Autopoprawki	100
2.1. Autopoprawka z 1 października 2008 r.	100
2.2. Autopoprawka z 29 października 2008 r.	107
2.3. Autopoprawka z 8 stycznia 2009 r.	109
3. Pierwsze czytanie i główne obszary sporu politycznego	114
3.1. Stanowisko Platformy Obywatelskiej	117

3.2. Stanowisko Prawa i Sprawiedliwości	122
3.3. Stanowisko Polskiego Stronnictwa Ludowego	125
3.4. Stanowisko Rady Ministrów	126
4. Podsumowanie	130
Rozdział III. Sporne metody przeliczania głosów na mandaty w Kodeksie wyborczym	137
1. Głos opiniodawców w sprawie metod podziału mandatów	138
2. Przebieg prac parlamentarnych w sprawie metod przeliczania głosów na mandaty	144
3. Metodologia wyborcza i jej konsekwencje polityczne	158
4. Podsumowanie	272
Rozdział IV. Problem alternatywnych sposobów głosowania w Kodeksie wyborczym	283
1. Geneza alternatywnych sposobów głosowania w Polsce	283
2. Głosowanie przez pełnomocnika	290
2.1. Ogólna charakterystyka	290
2.2. Przebieg prac parlamentarnych nad wprowadzeniem instytucji pełnomocnika	
w Kodeksie wyborczym	297
2.2.1. Głos opiniodawców	297
2.2.2. Stanowiska klubów poselskich podczas pierwszego czytania	
ustawy w Sejmie	300
2.2.2.1. Stanowisko Sojuszu Lewicy Demokratycznej	300
2.2.2.2. Stanowisko Platformy Obywatelskiej	302
2.2.2.3. Stanowisko Prawa i Sprawiedliwości	303
2.2.2.4. Stanowisko Polskiego Stronnictwa Ludowego	304
2.2.3. Prace legislacyjne w Komisji Nadzwyczajnej	305
2.2.4. Drugie czytanie na posiedzeniu Sejmu	307
2.2.5. Trzecie czytanie na posiedzeniu Sejmu	308
2.2.6. Prace legislacyjne w Senacie	309
2.2.7. Praca w Komisji nad stanowiskiem Senatu	310
2.2.8. Rozpatrywanie na forum Sejmu stanowiska Senatu	311
2.3. Charakterystyka przyjętych rozwiązań	311
3. Głosowanie korespondencyjne	318
3.1. Ogólna charakterystyka	318
3.2. Przebieg prac parlamentarnych nad wprowadzeniem instytucji głosowania	
korespondencyjnego w Kodeksie wyborczym	324
3.2.1. Głos opiniodawców	324
3.2.2. Prace legislacyjne w Komisji Nadzwyczajnej	326

3.2.3. Dalsze prace legislacyjne w parlamencie	328
3.3. Charakterystyka przyjętych rozwiązań.....	332
3.3.1. Głosowanie korespondencyjne w obwodach głosowania utworzonych za granicą	333
3.3.2. Głosowanie korespondencyjne przez wyborców niepełnosprawnych.....	336
3.3.3. Głosowanie korespondencyjne dla wszystkich wyborców w kraju.....	340
3.3.4. Głosowanie korespondencyjne w związku z pandemią COVID-19.....	341
3.3.4.1. Nowelizacja Kodeksu wyborczego z 31 marca 2020 r.	342
3.3.4.2. Zmiana prawa wyborczego z 6 kwietnia 2020 r.	353
4. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie alternatywnych sposobów głosowania	360
4.1. Instytucja głosowania przez pełnomocnika	361
4.2. Instytucja głosowania korespondencyjnego	370
5. Alternatywne sposoby głosowania w praktyce wyborczej	376
5.1. Ocena efektów stosowania instytucji pełnomocnika wyborcy	377
5.2. Ocena efektów stosowania głosowania korespondencyjnego	385
6. Podsumowanie	388
6.1. Głosowanie przez pełnomocnika.....	389
6.2. Głosowanie korespondencyjne	392
Rozdział V. Jednomandatowe okręgi wyborcze w Kodeksie wyborczym.....	395
1. Spór o ustanowienie okręgów jednomandatowych podczas prac nad Kodeksem wyborczym	396
2. Charakterystyka przyjętych rozwiązań	407
3. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu	414
4. Jednomandatowe okręgi wyborcze do Senatu w praktyce wyborczej	433
5. Podsumowanie	446
Zakończenie	450
Bibliografia	470
Spis map.....	513
Spis wykresów	515
Spis tabel.....	516

Wstęp

Na świecie jest wiele państw, w których prawo wyborcze unormowane jest w jednym akcie prawnym określanym mianem kodeksu wyborczego. W Polsce, za takim rozwiązaniem opowiadali się, już od lat 90. XX w., przedstawiciele wielu środowisk: naukowcy, politycy i praktycy. Jednak do uchwalenia takiego aktu prawnego doszło dopiero w 2011 r. Jest zrozumiałe, że Kodeks wyborczy budzi bardzo żywe zainteresowanie przedstawicieli wszystkich partii politycznych, teoretyków prawa, politologów, dziennikarzy, jak i znacznej części społeczeństwa, bacznie obserwującego życie publiczne. Jest też naturalne, że zaciekawienie to powraca z każdymi wyborami.

Przed skodyfikowaniem w 2011 r. prawa wyborczego w Polsce, funkcjonowało pięć ustaw (ordynacji) wyborczych, uchwalanych w okresie od 1990 r. do 2004 r. i wielokrotnie zmienianych. Te akty prawne nie stanowiły spójnego, stabilnego systemu prawa. Nie były wzajemnie komplementarne, a występujące między nimi różnice w sposobie uregulowania takich samych instytucji wyborczych, nie zawsze miały merytoryczne uzasadnienie. Lekarstwa na tę chorobę, dotyczącą nie tylko prawa wyborczego, upatrywano w kodeksie wyborczym. Ustawie noszącej miano kodeksu przypisuje się bowiem zwykle cechy regulacji porządkującej i stabilizującej określoną dziedzinę prawa. Kodyfikacja nie powinna polegać jedynie na połączeniu w jeden akt prawny wielu przepisów dotyczących tej samej materii. Służyć ma przede wszystkim ich usystematyzowaniu, uzupełnieniu, uproszczeniu oraz udoskonaleniu. Od prawa skodyfikowanego oczekuje się również większej jego stabilności, o czym mogą świadczyć określone w Regulaminie Sejmu¹ utrudnienia we wprowadzaniu zmian do kodeksu.

Wnioskujący o uchwalenie kodeksu wyborczego, te właśnie cele mieli na uwadze. Zakładali, że kodeks wyborczy nie powinien dokonywać przełomowych zmian w treści prawa wyborczego. Daleko idące poprawki mogłyby być zresztą niemożliwe ze względu na obowiązujący porządek konstytucyjny. Należy jednak odnotować, że za sprawą Kodeksu wyborczego, niektórym grupom wyborców stworzono między innymi możliwość głosowania przez pełnomocnika, a także głosowania korespondencyjnego. Wprowadzono również jednomandatowe okręgi wyborcze do Senatu.

¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. 1992, Nr 26, poz. 185 ze zm.

Szczegółowa analiza najważniejszego aktu prawa wyborczego w Polsce, jakim jest niewątpliwie Kodeks wyborczy, zasługuje na uwagę, i to co najmniej z dwóch powodów. Pierwszym jest stała potrzeba przybliżania szerokiemu gronu czytelników problematyki wyborczej oraz uzmysławiania wagi i znaczenia wyborów dla demokratycznego porządku politycznego. Drugim powodem jest aspekt naukowo-dydaktyczny, związany z chęcią wyjaśnienia zawłości proceduralnych i technicznych procesu wyborczego oraz upowszechniania wiedzy na ten temat wśród decydentów politycznych, praktyków zajmujących się wyborami na co dzień, specjalistów oraz badaczy zainteresowanych tą tematyką, wreszcie studentów takich kierunków, jak: prawo, administracja, politologia.

Uchwalony 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, wydaje się być jednym z najważniejszych osiągnięć legislacyjnych, pod względem formy, kształtu i struktury oczekiwanego aktu prawnego, polskiej transformacji ustrojowej. Jest spełnieniem oczekiwań naukowców, polityków oraz przedstawicieli praktyki. Pozwolił zarówno, na ujednolicenie regulacji i wyeliminowanie trudnych do wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy wcześniejszymi ordynacjami wyborczymi, jak i ustanowienie nowych rozwiązań odpowiadających zmieniającej się rzeczywistości. Jednakże, już w tym miejscu, należy zaznaczyć, iż nie można przeprowadzonej w latach 2008-2011 kodyfikacji prawa wyborczego, postrzegać tylko przez pryzmat spełnionych postulatów doktryny. Uchwalony Kodeks wyborczy, zawierał w sobie wiele błędów prawnych co wykazane zostało w późniejszej praktyce wyborczej. Analiza poszczególnych przyjętych rozwiązań prawnych i ich konsekwencji w polityce, zaprezentowane są w dalszych częściach pracy. Prawo wyborcze jest jednak niewątpliwie najbardziej dynamiczną częścią prawa konstytucyjnego, stąd też stale toczą się dyskusje nad jego instytucjami oraz potrzebą dalszej demokratyzacji i modernizacji. Zgłaszanych jest też wiele odnoszących się do niego inicjatyw ustawodawczych.

Problem badawczy

Problemem badawczym rozprawy jest zbadanie wpływu poszczególnych podmiotów politycznych na ostateczne zapisy zawarte w Kodeksie wyborczym. Aby przeprowadzić badanie i dokonać rozstrzygnięcia problemu niezbędne jest przedstawienie genezy idei kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce, a także poznanie konsekwencji uchwalenia ustawy w praktyce wyborczej.

Poprzez sformułowanie „zbadanie wpływu poszczególnych podmiotów politycznych na ostateczne zapisy zawarte w Kodeksie wyborczym” należy rozumieć analizę: postulatów zgłaszanych przez ugrupowania polityczne; dyskusji prowadzonych w komisjach sejmowych i senackich oraz na forum parlamentu; głosowań nad poszczególnymi poprawkami tekstu ustawy. Poprzedzone to jest przedstawieniem „genezy idei kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce”. Poznanie tła historycznego sprawia, iż na problem badawczy, można spojrzeć z większego dystansu, przez co wynik badań jest bardziej miarodajny. Poza tym, poznanie genezy kodyfikacji prawa wyborczego wymagane jest dla poprawnego zrozumienia ówczesnych i bieżących wydarzeń politycznych. Niedopuszczalne byłoby formułowanie spostrzeżeń, uwag, wniosków i propozycji bez zaznajomienia się z historią danego problemu. Ponadto w problemie badawczym wskazano również „poznanie konsekwencji uchwalenia ustawy w praktyce wyborczej”. Oznacza to, iż ostatnim etapem procedury badawczej, jest zbadanie efektów politycznych przyjęcia i stosowania Kodeksu wyborczego w praktyce wyborczej.

Podjęcie tego problemu w pracy ma wartość przede wszystkim poznawczą. Postawiony problem badawczy, pozwala również zdiagnozować ówczesny stan rzeczy, czyli przebieg procesu kodyfikacji prawa wyborczego. Poza tym podjęcie tej problematyki ma także charakter praktyczny. Wnioski mogą być wykorzystane w bieżącej praktyce politycznej, a także stwarzać podstawy do prognoz, zwłaszcza prognoz ostrzegawczych.

Rozprawa, pomimo wąskiej cezurzy czasowej, dotyczy aktualnej i ważnej problematyki zarówno w sensie poznawczym, jak i praktycznym.

Cel pracy

W rozprawie za cel główny uznano analizę i ocenę przebiegu prac parlamentarnych nad uchwaleniem Kodeksu wyborczego w Polsce.

Rozubudowane pole badawcze sprawia, że do katalogu celów szczegółowych zaliczyć można:

- 1) identyfikację obszarów współpracy i konfliktu politycznego;
- 2) analizę drogi legislacyjnej projektu ustawy;
- 3) zbadanie wpływu ugrupowań politycznych na kształtowanie się i ostateczne zapisy aktu prawnego;
- 4) sprawdzenie czy „partie duże” (PO oraz PiS) ponownie wygrałyby wybory w 2011 i 2015 r. przy zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Lague lub metody Hare-

Niemeyera do przeliczania głosów na mandaty, poprzez wykonanie symulacji wyborczych;

- 5) zbadanie wpływu alternatywnych sposobów głosowania na frekwencję wyborczą;
- 6) analizę skutków ustanowienia jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu pod kątem prawnym oraz ich konsekwencji politycznych;
- 7) ocenę uchwalonego Kodeksu wyborczego w zakresie postulowanej stabilizacji prawa wyborczego.

Przedmiot badań

Pierwszoplanowym przedmiotem badań są polityczne uwarunkowania prac nad Kodeksem wyborczym. W związku z tym istotą przedmiotu badań są wypowiedzi i wystąpienia polityków oraz stanowiska partii politycznych. Jednakże, ważne są również opinie eksperckie, zarówno te sporządzone na piśmie, jak i te wygłoszone na posiedzeniach komisji i w parlamencie. Analizie oraz komparatystyce poddano argumentacje uczestników procesu kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce. Debata nad projektem ustawy stanowi więc centrum uwagi autora.

W tym miejscu zaznaczyć należy, iż podstawowym aktem prawnym będącym przedmiotem analizy normatywnej jest poselski projekt kodeksu wyborczego (druk nr 1568/VI kad. Sejmu). Oprócz tego, badania koncentrują się na porównaniu projektu ustawy z uchwalonym aktem prawnym oraz późniejszymi nowelizacjami.

Przedmiotem badań jest również analiza drogi legislacyjnej Kodeksu wyborczego w Polsce. W ramach procesu ustawodawczego, obiektem rozważań są w głównej mierze posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego. Jednakże aby dokonać pełnej analizy procedury kodyfikacji prawa wyborczego nieodzowne jest także prześledzenie posiedzeń plenarnych Sejmu VI kadencji i Senatu VII kadencji, dotyczących procedowanego projektu Kodeksu wyborczego. Szczególne znaczenie w analizie problemu miały również dyskusje na posiedzeniach komisji senackich (Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisja Ustawodawcza), podczas których wypracowano wiele poprawek do tekstu ustawy.

Nadto dla zbadania konsekwencji przyjętych regulacji prawnych oraz przedstawienia oceny praktyki wyborczej, przedmiotem badań są również wyroki i orzeczenia Trybunału

Konstytucyjnego, a także dane statystyczne dotyczące wyborów ogólnokrajowych pochodzące z Państwowej Komisji Wyborczej.

Główna hipoteza pracy oraz hipotezy pomocnicze

Podstawową hipotezą, przyświecającą rozpoczęciu badań, jest założenie, że Kodeks wyborczy nie był i nie jest aktem dopracowanym pod względem legislacyjnym w związku z tym nie przyniósł znaczącej jakościowo reformy systemu wyborczego.

Polityczne uwarunkowania prac legislacyjnych nad Kodeksem wyborczym, zostały poddane analizie w oparciu o pięć hipotez pomocniczych:

- 1) O ostatecznym kształcie Kodeksu wyborczego zdecydowały w głównej mierze interesy polityczne „partii dużych”.
- 2) Zmiana metody przeliczania głosów na mandaty zmieniłaby w istotny sposób wyniki wyborów w 2011 i 2015 r.
- 3) Nowe alternatywne sposoby głosowania nie przyczyniają się do zwiększenia frekwencji wyborczej.
- 4) Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu nie powoduje, że izba wyższa polskiego parlamentu stanie się apartyjną izbą refleksji.
- 5) Uchwalony Kodeks wyborczy nie przyczynił się do stabilizacji prawa wyborczego w Polsce.

Pytania badawcze

Po zidentyfikowaniu problemu oraz przyjęciu hipotez wyodrębniono 10 pytań badawczych. W tym miejscu zaznaczyć należy, iż materia dysertacji jest na tyle szeroka, że nowe kolejne pytania badawcze pojawiały się w trakcie prowadzenia badań. Jednakże poniżej wyselekcjonowano najważniejsze z nich:

- 1) Czym motywowane były propozycje zmian dotychczas obowiązującego porządku prawnego w obszarze prawa wyborczego?
- 2) Jakie były obszary współpracy i konfliktu podczas prac nad projektem ustawy pomiędzy poszczególnymi ugrupowaniami politycznymi?

- 3) Jakie były stanowiska partii politycznych do całego projektu ustawy oraz poszczególnych rozwiązań prawnych?
- 4) Jaki był wpływ partii politycznych na zapisy kodyfikowanego prawa wyborczego?
- 5) Jaką aktywność (uczestnictwo i/lub wypowiedź) wykazywały osoby biorące udział w posiedzeniach Komisji Nadzwyczajnej, tj. posłowie członkowie Komisji, parlamentarzyści nie będący członkami Komisji, przedstawiciele administracji rządowej, przedstawiciele organizacji pozarządowych i eksperci?
- 6) Co byłoby gdyby podczas prac parlamentarnych przyjęto, postulowaną przez mniejsze ugrupowania, zmodyfikowaną metodę Sainte-Lague lub metodę Hare-Niemeyera do przeliczania głosów na mandaty – jaki byłby wówczas podział mandatów w Sejmie VII i VIII kadencji?
- 7) Jakie jest zainteresowanie wyborców alternatywnymi sposobami głosowania i czy zwiększyło to frekwencję wyborczą?
- 8) Jaka była dynamika zmian alternatywnych sposobów głosowania po uchwaleniu Kodeksu wyborczego oraz jakie były ich uwarunkowania?
- 9) Która opcja polityczna zyskała najwięcej przy zastosowaniu okręgów jednomandatowych do Senatu?
- 10) Jak często nowelizowano Kodeks wyborczy i dlaczego?

Metodologia

W pracy przyjęto podejście pozytywistyczne, w którym uwaga skoncentrowana została na odnajdywaniu zależności przyczynowo-skutkowych, między mechanizmami składającymi się na funkcjonowanie systemu wyborczego oraz jego otoczenie. Oznacza to, iż spośród dwóch podstawowych kierunków epistemologicznych w badaniach politologicznych (obok interpretacjonizmu) będą to badania zorientowane eksplanacyjnie (określane jako pozytywistyczne)².

W podejściu pozytywistycznym zakłada się, że życie społeczne da się adekwatnie zbadać, poprzez analizę zewnętrznie obserwowalnych przejawów ludzkiej aktywności oraz jej wytworów. System wyborczy należy, podobnie jak wszystkie inne elementy życia społecznego, opisywać za pomocą obiektywnie mierzalnych zmiennych, zaś mechanizmy go kształtujące

² Por. Z. Blok, *Czym jest teoria w politologii? Teoria - teorie - teoretyzowanie*, referat wygłoszony na konferencji naukowej „Czym jest teoria w politologii?”, Poznań, 12.05.2010 r. (tekst referatu rozdany uczestnikom konferencji, s. 2).

winni być rozpoznawane w drodze analizy zmian ich wartości. Inaczej mówiąc, w podejściu pozytywistycznym, badacz koncentruje się na dokonywaniu pomiaru zmiennych i analizie relacji między nimi, abstrahując od subiektywnego wymiaru polityki i życia społecznego w ogóle³.

Określenie „metoda” oznacza ogół zabiegów, wynikający z przyjętych technik badawczych⁴. Techniki badawcze natomiast są sposobami działania. Metoda stanowi więc określony zbiór sposobów działania⁵. Przez pojęcie „metoda badawcza”, należy rozumieć zasady i sposoby systematycznych dociekań w celu poznania obiektywnej rzeczywistości⁶.

W badaniach politologicznych stosuje się cały szereg metod badawczych i trudno jest stworzyć ich wyczerpujący katalog⁷. Andrzej Faliński jako metody najbardziej charakterystyczne dla politologii wskazał: analizę systemową, metody behawioralne, metody porównawcze oraz metodę decyzyjną⁸. Andrzej Chodubski pisze o następujących metodach: analizie systemowej, ujęciach ilościowych i jakościowych, metodzie porównawczej, analizie instytucjonalno-prawnej, metodzie historycznej, behawioralnej, symulacyjnej, decyzyjnej i innych (takich, jak np. leksykalnej, geograficznej, genealogicznej, metodzie ekstrapolacji, refleksji, metodzie kolejnych zbliżeń)⁹. Tomasz Pawłuszko wymienia: metodę porównawczą, systemową, historyczną, instytucjonalno-prawną, analizy treści, analizy decyzyjnej i monograficzną¹⁰. Marek Chmaj i Marek Żmigrodzki dodają ponadto do tego katalogu: metody behawioralne, ilościowe oraz empiryczne¹¹. Pochodzący z kręgu badaczy anglosaskich Janet B. Johnson, Henry T. Reynolds i Jason D. Mycoff kładą nacisk na takie metody jak: obserwacja, eksperyment, sondaże, analiza danych zagregowanych, badania panelowe, modelowanie formalne, symulacja, analiza źródeł, analiza treści, wywiad. Bardzo istotne jest dla nich wykorzystanie narzędzi

³ W. Szewczak, *Dylematy pomiaru w politologii. Na przykładzie skal demokracji politycznej*, [w:] *Podejścia badawcze i metodologiczne w nauce o polityce*, pod red. B. Krauz-Mozer, P. Ścigaja, Kraków 2013, s. 120-121.

⁴ J. Bardach, *Themis a Clio, czyli prawo a historia*, Warszawa 2001, s. 12.

⁵ M. Górnicka, *Wersja systemowa metody historyczno-prawnej na przykładzie prawa dowodowego w polskiej procedurze karnej*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, vol. 4 (2), s. 11.

⁶ A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004, s. 114.

⁷ R. Bäcker, M. Winclawska, J. Rak, L. Czechowska, G. Gadomska, J. Gajda, K. Gawron-Tabor, M. Giedz, D. Kasproicz, M. Mateja, B. Płotka, A. Seklecka, W. Szewczak, J. Wojciechowska, *Metodologia badań politologicznych*, Warszawa 2016, s. 65.

⁸ Zob. M. A. Faliński, K. Misiuna, J. P. Gieorgica, *Nauka a poznawanie polityki*, [w:] *Wprowadzenie do teorii polityki. Tom I. Metodologiczne problemy nauki o polityce*, pod red. J. P. Gieorgica, Warszawa 1982, s. 65-73. Autorzy wskazują wprost, że są to metody używane najczęściej, ale nie specyficzne dla politologii: „W nauce o polityce stosowane są praktycznie wszystkie metody, którymi posługują się monodyscyplinarne nauki społeczne, jednak trudno stwierdzić, aby któraś z nich wyraźnie dominowała nad innymi” (tamże, s. 65).

⁹ Zob. A. Chodubski, *Wstęp do badań...*, op. cit., s. 114-132.

¹⁰ Zob. T. Pawłuszko, *Wstęp do metodologii badań politologicznych. Skrypt akademicki*, Częstochowa 2013, s. 8.

¹¹ Zob. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1998, s. 43-50.

statystycznych do analizy danych ilościowych. Żadna z powyższych propozycji nie jest wyczerpująca, nie ma zresztą żadnych przeciwwskazań, by politolodzy nie mogli stosować dowolnych metod zapożyczonych z innych nauk społecznych i humanistycznych – o tyle, o ile będą one dobrze dobrane do postawionych problemów badawczych i hipotez¹².

Wiodącymi metodami badawczymi w rozprawie, którymi posłużono się w celu weryfikacji hipotezy oraz odpowiedzi na sformułowane pytania badawcze są: metoda decyzyjna, metoda analizy systemowej oraz metoda analizy instytucjonalno-prawnej. Metody te, określono w rozprawie mianem podstawowych, gdyż stanowią one trzon podstawy metodologicznej dysertacji.

Metoda analizy decyzyjnej – badaniu poddane zostały procesy podejmowania decyzji politycznych, dotyczące kwestii spornych oraz obszarów współpracy podczas prac nad projektem Kodeksu wyborczego w parlamencie. Celem tej analizy jest wyjaśnienie przyczyn i znaczenia danej decyzji oraz jej skutków dla ugrupowań politycznych. Niezbędne jest poznanie argumentacji podmiotów polityki na podstawie materiałów źródłowych.

Dla analizy decyzyjnej istotne jest przedstawienie: decydentów (cele, dążenia, możliwości); uwarunkowań w jakich znajduje się decydent; podjętych decyzji oraz ich alternatyw; następstw przyjęcia określonej decyzji. Pod pojęciem decydentów w pracy należy rozumieć podmioty polityki, tj. posłów, senatorów, członków Rady Ministrów oraz szerzej partie polityczne. W pewnym sensie można w tym miejscu wymienić także ekspertów i opiniodawców, ponieważ treść ich referatów niejednokrotnie ma wpływ na decyzje polityczne. Poprzez uwarunkowania w jakich znajduje się decydent należy rozumieć: przynależność do partii politycznej; zobowiązanie do zachowania dyscypliny partyjnej; zdolność do przeforsowania własnych przekonań parlamentarzysty lub poglądów partii na daną sprawę, jest to tzw. siła głosu ugrupowania politycznego. Po przedstawieniu decydenta i uwarunkowań w jakich się znajduje w pracy poddano szczegółowej analizie decyzję, która została podjęta, a także odwołano się do alternatyw, które były poruszane podczas prac parlamentarnych nad Kodeksem wyborczym. Na koniec zawsze odwołano się do następstw, które wywołało przyjęcie danego rozwiązania w praktyce wyborczej.

Metoda ta znajduje zastosowanie szczególnie w pierwszej części rozprawy, tj. podczas prac parlamentarnych nad ustawą. Wykorzystano ją do badań prowadzonych w całym rozdziale II; rozdziale III pkt 2; rozdziale IV pkt 2.2. i 3.2.; rozdziale V pkt 1.

¹² R. Bäcker, M. Winławska, J. Rak i in., op. cit., s. 65-66.

Metoda analizy systemowej – pomocna do zbadania relacji między systemem wyborczym a systemem politycznym. W związku z tym, że przedmiotem badań dla tej metody jest system wyborczy to w pracy zastosowano analizę systemową średniego rzędu¹³, ponieważ dotyczy ona określonego podsystemu. Jednakże badany system jest zarazem określoną całością i częścią innego systemu (nadsystemu, otoczenia). Przyjęte podejście systemowe eliminuje tradycyjny podział na całość i jej części, a wskazuje, że w ramach całości części są w odpowiedni sposób powiązane i wchodzą z sobą w różnorodne relacje.

Podstawowe pojęcia analizy systemowej to: „całość”, „element”, „relacja”, „konwersja wewnątrzsystemowa”, „granica” i „otoczenie” systemu. Pojęcia te w pracy rozumiane są jako: „całość” – system wyborczy w Polsce; „element” – w zależności od przedmiotu badań będzie to: wyborca, kandydat, parlamentarzysta, ekspert, opiniodawca, norma prawna; „relacja” – wzajemne oddziaływania pomiędzy podmiotami polityki; „konwersja wewnątrzsystemowa” – proces kodyfikacji prawa wyborczego w parlamencie (w ramach konwersji żądania pojawiające się w systemie są artykułowane, agregowane lub wiązane, przekształcane w decyzje polityczne, reguły działania i przepisy prawne, a następnie stosowane); „granica” – wyznaczona poprzez zapisy prawne regulujące materię prawa wyborczego w Polsce (jednakże w trakcie rozwoju badań może zaistnieć potrzeba, by do systemu wyborczego włączyć również elementy należące wcześniej do jego otoczenia); „otoczenie” – system polityczny i jego elementy (oddziaływania otoczenia mogą być dla systemu pozytywne lub też dysfunkcjonalne. Silne spiętrzenie tych napięć może wyraźnie osłabić system, a nawet doprowadzić do zmian całego systemu)¹⁴.

Metoda analizy systemowej, znajduje zastosowanie zarówno w pierwszym, jak i drugim etapie cezury czasowej. Wykorzystywana jest w całej rozprawie, ze szczególnym uwzględnieniem badań prezentujących konsekwencje uchwalenia Kodeksu wyborczego w praktyce wyborczej, tj. rozdział III, pkt 3; rozdział IV, pkt 5; rozdział V pkt 4. Konsekwencją tego jest przedstawienie systemu wyborczego jako całości w stosunku do otoczenia i ukazanie wywołanych skutków.

Metoda analizy instytucjonalno-prawnej – zastosowanie tej metody pozwala rozpoznać instytucjonalno-prawny aspekt badanej rzeczywistości politycznej. Przedmiotem analizy i jednocześnie podstawowym materiałem źródłowym są przepisy Kodeksu wyborczego i dekodowane z nich normy: w rozdziale II – analiza autopoprawek (pkt 2); w rozdziale III – dotyczące metody podziału mandatów (pkt 2); w rozdziale IV – głosowania przez pełnomocnika

¹³ Na podstawie A. Chodubski, *Wstęp do badań...*, op. cit., s. 119-120.

¹⁴ K. Łastawski, *Metoda systemowa w badaniach politologicznych*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2008, vol. 19, s. 178-191.

i głosowania korespondencyjnego (pkt 2.3. i 3.3.); w rozdziale V – jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu (pkt 2). Uwypukla się w ten sposób formalną stronę, prawną podstawę funkcjonowania systemu wyborczego.

W związku z tym, iż w analizie instytucjonalno-prawnej dużą wagę przywiązuje się do deskrypcji¹⁵ w każdym z ww. rozdziałów dokonano dogłębnej analizy przepisów prawnych będących źródłem sporu politycznego podczas prac parlamentarnych nad Kodeksem wyborczym. Sama analiza norm prawnych nie jest jednak celem naukowców stosujących tę metodologię a jedynie środkiem do realizacji celu, jakim jest uzyskanie adekwatnego opisu mechanizmu wyborczego¹⁶. Uwzględnienie w analizie politycznej ustaleń wynikających z norm prawnych sprzyja jej przejrzystości i wieloaspektowości. Jest też przydatne przy formułowaniu uogólnień, szczególnie dotyczących relacji między formalnym a rzeczywistym stanem rzeczy¹⁷.

Nie było by możliwe pełne zbadanie problemu rozprawy bez metod historyczno-genetycznej, empiryczno-statystycznej i porównawczej. Nazwano je metodami pomocniczymi, ponieważ zastosowanie ich pozwoliło uszczegółowić analizowane zagadnienia. W wielu procesach badawczych, zastosowano kilka metod badawczych równolegle, uzyskując w ten sposób rezultaty o większym i bogatszym stopniu potwierdzenia oraz wzajemnie się uzupełniające wnioski.

Metoda historyczno-genetyczna – zastosowana do poszukiwania i badania genezy zjawisk politycznych oraz związku przyczynowo-skutkowego między zdarzeniami z przeszłości a sytuacją teraźniejszą. Przedstawiona została droga do uchwalenia Kodeksu wyborczego oraz geneza spornych instytucji wyborczych. Stosowana jest w każdym rozdziale pracy, celem przytoczenia tła historycznego i politycznego danego zagadnienia.

Metoda empiryczno-statystyczna – stosowana w rozdziale II do zbadania prac Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego pod kątem częstotliwości posiedzeń; obecności i aktywności parlamentarzystów (w tym także spoza jej składu), zaproszonych osób oraz obsługi; liczbie procedowanych ustaw i czasie poświęconym na daną ustawę. W rozdziale trzecim metoda statystyczna wykorzystana została w analizie wyników wyborów z zastosowaniem spornych metod podziału mandatów we wszystkich okręgach wyborczych. Dzięki niej przedstawiona została projekcja zastosowania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague oraz metody Hare-Niemeyera w elekcjach po

¹⁵ B. Michalak, *Metody porównawcze stosowane w badaniach systemów wyborczych*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2016, vol. 51, s. 14.

¹⁶ Ibidem, s. 15-16.

¹⁷ W. Żebrowski, *Przedmiot i metody badań politologicznych*, „Cywilizacja i Polityka” 2012, nr 10, s. 87.

uchwaleniu Kodeksu wyborczego. W rozdziale czwartym metoda analizy statystycznej wykorzystana została do zweryfikowania stopnia przełożenia nowych technik oddania głosu na poziom frekwencji wyborczej, jak i ustalenia odsetka wyborców korzystających z alternatywnych sposobów głosowania. W piątym rozdziale, dzięki zastosowaniu tej metody badawczej, możliwe było zbadanie politycznej odmienności izb na przestrzeni lat.

Podsumowując, do najważniejszych zadań metody empiryczno-statystycznej w całej pracy, należy przeniesienie uwagi badawczej z systemu wyborczego jako całości na jego poszczególne elementy oraz ukierunkowanie na poszukiwanie statystycznie istotnych zależności pomiędzy konkretnymi założeniami technicznymi systemów wyborczych (zmienne niezależne) a generowanymi przez nie efektami (zmienne zależne), przede wszystkim w obszarze dysproporcjonalności wyników wyborów, struktury systemu partyjnego oraz zachowań wyborczych elektoratu.

Metoda porównawcza – pierwszym etapem postępowania badawczego jest identyfikacja obszarów współpracy i sporu politycznego oraz odkrycie relacji między ugrupowaniami politycznymi. Drugi etap to komparatystyka stanowisk podmiotów politycznych kluczowych dla danej sprawy omawianej w każdym rozdziale z osobna. Efektem zastosowania tej metody są wnioski porównawcze zawarte w podsumowaniach rozdziałów. Metoda porównawcza wykorzystana została w rozdziale drugim do nakreślenia głównych obszarów spornych w zakresie prawa wyborczego, jednak znajduje zastosowanie w całej pracy.

Aby osiągnąć założony cel, a więc dokonać oceny przyjętych rozwiązań prawnych zawartych w Kodeksie wyborczym, i sformułować w tym zakresie wnioski *de lege ferenda*, konieczne jest także odwołanie się do wydarzeń historycznych. Przejawia się to w przywołaniu wcześniej obowiązujących regulacji i przedstawieniu ich genezy i ewolucji. Ponadto niezbędna jest analiza praktyki wyborczej stosowania przepisów regulujących badaną materię. Wydaje się, że takie ujęcie pozwala możliwie najbardziej wszechstronnie przeprowadzić analizę.

Uszczegółowieniem metody badawczej jest technika badawcza (w obrębie jednej metody funkcjonować może wiele technik). O ile metoda jest jedynie ogólnym sposobem postępowania, to technika jest już szczegółowym wskazaniem sekwencji czynności badawczych, najczęściej w powiązaniu z określonego typu narzędziem badawczym. W ramach przywołanych wcześniej metod badawczych wykorzystano następujące techniki badawcze: analiza norm prawnych, analiza materiałów źródłowych, analiza konfliktu politycznego, analiza matematyczno-statystyczna, analiza korelacji, instytucjonalno-prawne studia przypadków w zestawieniu z technikami statystycznej analizy danych (średnia, regresja) operującymi na oficjalnych danych wyborczych.

Ramy czasowe

Zakres temporalny dysertacji podzielony jest na dwa etapy. Pierwsza część dotyczy analizy politycznych uwarunkowań kodyfikacji prawa wyborczego, natomiast druga część to ocena konsekwencji stosowania ustawy w praktyce wyborczej.

Pierwszy okres zaczyna się 24 czerwca 2008 r. i trwa do 5 stycznia 2011 r. Cezura rozpoczynająca oznacza złożenie do Marszałka Sejmu projektu ustawy Kodeks wyborczy przez grupę 18 posłów Klubu Poselskiego Lewica i Demokraci. Projekt ten został ogłoszony w druku sejmowym nr 1568. Cezura zamykająca pierwszy etap badawczy związana jest z uchwaleniem ustawy dnia 5 stycznia 2011 r.

Druga część to wdrożenie ustawy w praktyce wyborczej. Badaniu poddano wybory prezydenckie z lat 2010 i 2015, wybory parlamentarne z lat 2011, 2015 i 2019, wybory samorządowe z lat 2014 i 2018, wybory do Parlamentu Europejskiego z lat 2014 i 2019 oraz referendum ogólnokrajowe z 2015 r. Materiał źródłowy do oceny przyjętych rozwiązań i ich konsekwencji politycznych stanowi całościowe ujęcie elekcji ogólnopolskich z lat 2010-2019. Ponadto przedstawiono również zmiany prawa wyborczego dokonywane na przestrzeni lat 2011-2020. Stan prawny rozprawy aktualny jest na dzień 1 czerwca 2020 r.

Właściwe zrozumienie genezy omawianych zagadnień wymagało przytoczenia ich historycznych źródeł sięgających wydarzeń z lat 90. XX w. Ocena zastosowania przyjętych rozwiązań dokonana została na podstawie danych statystycznych z przeprowadzonych wyborów po uchwaleniu ustawy. Tak przyjęte ramy czasowe pola badawczego obligują do przedstawienia genezy idei kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce, natomiast żeby móc dokonać oceny konsekwencji uchwalenia ustawy niezbędna jest analiza statystyki wyborczej elekcji po uchwaleniu Kodeksu wyborczego i tym samym odniesienie się do najbardziej aktualnych wydarzeń wyborczych.

Struktura pracy

Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, bibliografii oraz spisu map, wykresów i tabel.

Dysertacja podzielona jest na pięć rozdziałów, z których każdy dotyczy innego zagadnienia szczegółowego, związanego z Kodeksem wyborczym. Każdy z nich podzielony jest na podrozdziały odnoszące się do poszczególnych grup zagadnień związanych z tematem danego

rozdziału. Ponadto rozdziały (poza pierwszym, który jest teoretycznym wprowadzeniem) zwieńczone zostały podsumowaniem poczynionych ustaleń. Dodatkowo, podrozdziały w rozdziałach I, II i IV, dla przejrzystości prowadzonej analizy, podzielone są na punkty i podpunkty. Wprowadzenie tego typu systematyki w pozostałych rozdziałach nie jest potrzebne. Zastosowana w całej pracy konstrukcja ma charakter problemowy.

Rozdział I ma charakter wstępny i wyjaśniający, ale zarazem jest niezwykle istotny, gdyż sformułowano w nim teoretyczne podstawy dla dalszych rozważań. Wyjaśnieniu teoretycznemu poddano trzy płaszczyzny konfliktu politycznego, tj. sporne metody podziału mandatów, alternatywne sposoby głosowania oraz jednomandatowe okręgi wyborcze. W punkcie pierwszym rozdziału zdefiniowane są podstawowe pojęcia pracy z odwołaniem do ich genezy, jak np. kodyfikacja, kodeks, kodeks wyborczy czy prawo wyborcze. Punkty drugi, trzeci i czwarty są teoretycznym wprowadzeniem w przedmiot sporu, który omawiany jest w każdym rozdziale z osobna. Głównym celem tej części pracy, stało się wyjaśnienie terminologii stosowanej w dalszych częściach dysertacji oraz teoretyczne wprowadzenie do analizowanych dalej instytucji prawa wyborczego będących źródłem kolizji interesów partyjnych.

Rozdział II poświęcony jest przedstawieniu politycznych aspektów procesu legislacyjnego podczas prac nad projektem Kodeksu wyborczego w izbie niższej parlamentu. Najwięcej uwagi i analizie poświęca się tu identyfikacji obszarów współpracy i rywalizacji między ugrupowaniami politycznymi i ich artykulacji. Obszerność materii kodeksowej sprawia, że przedmiotem analizy są tylko wybrane jej obszary. Celem tego rozdziału jest analiza i ocena prac parlamentu pod kątem: liczby członków ugrupowań politycznych zabierających głos w sprawie projektu Kodeksu wyborczego, przygotowania merytorycznego i aktywności członków poszczególnych klubów poselskich ale także przedstawienie drogi legislacyjnej projektu ustawy ze szczególnym uwzględnieniem reakcji polityków na zaproponowane rozwiązania oraz skontrastowanie zamierzeń autorów kodeksu z oceną konkurentów politycznych jak i praktyką elektoralną.

Rozdział III zawiera analizę konfliktu politycznego dotyczącego wyboru sposobu transformacji głosów na mandaty poprzez zmodyfikowaną metodę Sainte-Lague lub metodę d'Hondta. Eksplikacji zostały poddane trzy stanowiska: wnioskodawców (Klub Poselski Lewica i Demokraci), opiniodawców (pracownicy Biura Analiz Sejmowych oraz eksperci z ramienia partii politycznych) i pozostałych klubów poselskich. Celem tej części pracy jest wskazanie głównych stron konfliktu politycznego, analiza przyczyn, przebiegu oraz skutków sporu, jak i porównanie argumentacji na podstawie stenogramów posiedzeń Sejmu i biuletynów

Komisji. Ocenę przyjętych rozwiązań oparto na symulacji wyników wyborczych do Sejmu w każdym okręgu wyborczym przy zastosowaniu spornych metod przeliczania głosów na mandaty.

Rozdział IV poświęcony został zbadaniu alternatywnych sposobów głosowania. Przedstawiono w nim czynniki oraz uwarunkowania, mające zasadniczy wpływ na przebieg oraz charakter konfliktu politycznego. Dzięki analizie instytucjonalno-prawnej scharakteryzowano sposób oddawania głosu korzystając z głosowania przez pełnomocnika oraz głosowania korespondencyjnego, jak również możliwe stało się wskazanie konkretnych przepisów generujących konflikty. Na wstępie przedstawiona została historia nietradycyjnych technik oddania głosu w polskim prawie wyborczym. Kolejny punkt, to wyodrębnienie stanowisk politycznych i porównanie argumentacji partyjnych podczas debaty w Komisji Nadzwyczajnej. Poza tym zbadano również kolejne modyfikacje głosowania korespondencyjnego dokonywane już po uchwaleniu Kodeksu wyborczego. Dalej omówiony został wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący alternatywnych technik głosowania. Rozdział czwarty zamyka ocena efektów głosowania przez pełnomocnika i głosowania korespondencyjnego w praktyce wyborczej.

Ostatni, V rozdział koncentruje się na analizie sporu politycznego, którego przedmiotem było wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu. Ważnym aspektem rozważań w tej części pracy jest wyodrębnienie sympatyków i przeciwników JOW-ów wśród ugrupowań politycznych oraz przedstawienie ich argumentacji. Analizie poddano również stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który wypowiedział się w sprawie okręgów jednomandatowych. Klamrą spinającą rozdział jest przedstawienie politycznych konsekwencji wyborów do Senatu po uchwaleniu Kodeksu wyborczego i wskazanie głównych beneficjentów zmian.

W zakończeniu zawarto syntetyczne podsumowanie wyników badań każdego rozdziału oraz pracy jako całości. Poza tym dokonano przeglądu metodologicznych założeń rozprawy pod kątem weryfikacji hipotez badawczych oraz celu pracy. Autor rozprawy, pozwolił sobie także w zakończeniu na wskazanie obszarów do poprawy w polskim prawie wyborczym.

Bibliografia

Fundament dysertacji tworzy materiał źródłowy. Składa się on głównie z polskich aktów normatywnych, orzecznictwa (przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego), dokumentów Państwowej Komisji Wyborczej oraz dokumentów związanych z procesem legislacyjnym

(stenogramy z posiedzeń parlamentu, biuletyny z posiedzeń komisji, sprawozdania komisji, opinie ekspertów).

Materiału do analizy dostarczają także dostępne komentarze do Kodeksu wyborczego oraz ustaw wyborczych obowiązujących przed jego wejściem w życie, w tym autorstwa Bogusława Banaszaka¹⁸ oraz Kazimierza Wojciecha Czaplickiego, Bogusława Dautera, Stefana Jana Jaworskiego, Andrzeja Kisielewicz i Fryderyka Rymarza¹⁹. Rozważania wymienionych Autorów, członków Państwowej Komisji Wyborczej i pracowników Krajowego Biura Wyborczego, dostarczają wiedzy na temat praktyki wyborczej i problemów wynikających z obowiązującej regulacji prawnej.

Analizując prawne regulacje Kodeksu wyborczego, który jest głównym aktem normatywnym poddanym eksplikacji, nie można oczywiście pominąć opracowań politologicznych, jako że przebieg prac parlamentarnych nad ww. projektem ustawy był niewątpliwie zjawiskiem o charakterze politycznym. Dla rozważań na temat poszczególnych wątków podejmowanych w rozprawie niezwykle cenne okazały się prace: Andrzeja Antoszewskiego, Jacka Hamanna, Bartłomieja Michalaka, Magdaleny Musiał-Karg, Anny Rakowskiej-Treli, Krzysztofa Skotnickiego, Jarosława Zbieranka oraz Arkadiusza Żukowskiego.

W tym miejscu autor rozprawy pragnie podziękować Promotorowi, Panu Profesorowi Andrzejowi Stelmachowi, Dziekanowi Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, za merytoryczną pomoc i wsparcie podczas pisania dysertacji doktorskiej. Sygnalizowane uwagi, spostrzeżenia i opinie były cennym źródłem refleksji podczas pracy naukowej i niewątpliwie wpłynęły na ostateczny kształt rozprawy. Z kolei estymą jaką Mistrz obdarzył swego ucznia, ten ostatni ceni niezwykle wysoko.

¹⁸ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.

¹⁹ K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014; ale także K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010, czy A. Rakowska-Trela, K. Składkowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.

Rozdział I

Teoretyczne aspekty prawa wyborczego

Rozdział pierwszy rozprawy jest teoretycznym wprowadzeniem do kolejnych części pracy. Wyjaśnieniu teoretycznemu poddano trzy płaszczyzny konfliktu politycznego, tj. sporne metody podziału mandatów, alternatywne sposoby głosowania oraz jednomandatowe okręgi wyborcze.

W punkcie pierwszym rozdziału zdefiniowane są podstawowe pojęcia pracy z odwołaniem do ich genezy, jak np. kodyfikacja, kodeks, kodeks wyborczy czy prawo wyborcze. Punkty drugi, trzeci i czwarty są teoretycznym wprowadzeniem w przedmiot sporu, który omawiany jest wnikliwie w każdym rozdziale z osobna.

Głównym celem tej części pracy jest wyjaśnienie terminologii stosowanej w dalszych częściach dysertacji oraz teoretyczne wprowadzenie do analizowanych dalej instytucji polskiego prawa wyborczego będących źródłem kolizji interesów partyjnych.

1. Konceptualizacja pojęć

Charakterystyczną cechą subdyscypliny politologii, jaką są badania nad systemami politycznymi, jest to, że wykraczają one daleko poza analizę struktur formalnych. Koncentrowanie uwagi wyłącznie na wzorcach działań politycznych zapisanych w aktach prawnych nie zawsze daje możliwość właściwego opisu i wyjaśnienia zjawisk i procesów politycznych. W związku z tym podkreśla się, jak istotne znaczenie ma przestrzeń społeczno-kulturowa, w ramach której reguły formalne są tworzone, a później w ramach której obowiązują. Takie kwestie, jak: podziały socjopatyczne, doświadczenia z przeszłości, dominujący typ kultury politycznej czy stan społeczeństwa obywatelskiego są zmiennymi charakteryzującymi empiryczne systemy polityczne na równi z formalnym układem instytucjonalnym wykreowanym na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Analiza współczesnych systemów politycznych nie może jednak zostać zamknięta w granicach układu instytucjonalnego i przestrzeni społeczno-kulturowej. Jednak żeby ukazać życie polityczne takim jakim jest, a nie takie, jakie zakłada się, że być powinno, konieczne jest uwzględnienie jeszcze jednego wymiaru, a mianowicie rywalizacji politycznej, odzwierciedlającej całą gamę zachowań, działań i decyzji politycznych

zmierzających do zdobycia bądź utrzymania władzy przez różne podmioty funkcjonujące w przestrzeni politycznej²⁰.

1.1. Kodyfikacja

Doskonalenie systemu prawa może odbywać się za pomocą różnych metod przewidzianych przez ustawodawcę. Można mówić o inkorporacji, czyli kompilacji, a także unifikacji, konsolidacji²¹, czy też kodyfikacji. Ta ostatnia metoda jest przedmiotem rozważań w tym punkcie.

Kodeks to rezultat dokonanej kodyfikacji, a więc wyjaśnienie pojęcia „kodyfikacja” powinno poprzedzać zdefiniowanie terminu „kodeks”.

Przyjmuje się²², że za twórcę terminu „kodyfikacja” w nowoczesnym, funkcjonującym do dziś znaczeniu uważany jest wybitny angielski prawnik i filozof Jeremy Bentham. Wyrażał on ideę zebrania i uporządkowania w jednym zbiorze (kodeksie) rozproszonych przepisów prawnych oraz ich usystematyzowania, co miałoby sprzyjać lepszemu ich poznaniu i stosowaniu. Choć wcześniej posługiwano się terminem *kodeks* np. w odniesieniu do słynnej kodyfikacji Justyniana obejmującej prawo rzymskie czy jeszcze starszego tzw. Kodeksu Hammurabiego, to do czasu J. Benthama kodyfikacja była w istocie konsolidacją, tzn. polegała na zebraniu razem różnych przepisów prawa. Dopiero od epoki oświecenia²³, zwanej wiekiem kodyfikacji,

²⁰ R. Głajcar, *Konstytucja RP z 1997 roku w procesie konsolidacji demokracji*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6, s. 12.

²¹ Szerzej nt. doskonalenia systemu prawa piszą: M. Sawczuk, M. Konarski, *Pojęcie i rola kodyfikacji w systemie prawa. Wybrane zagadnienia*, „TEKA Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2011, nr IV, s. 136–142; A. Rakowska, K. Skotnicki, *Kodeks wyborczy jako szansa na stabilizację prawa wyborczego*, [w:] *Księga pamiątkowa z okazji obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce*, pod red. S. J. Jaworskiego, K. W. Czaplickiego, Warszawa 2011, s. 110.

²² K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 2015, s. 193.

²³ Właśnie w tej epoce powstały pierwsze tzw. wielkie kodyfikacje, do których w zakresie prawa cywilnego należy zaliczyć obowiązujące do dziś, choć z bardzo licznymi zmianami, k.c. franc. (Code civil z 1804 r.) oraz k.c. austr. (ABGB z 1811 r.), a także nieobowiązujący już Landrecht Pruski z 1794 r. Koniec epoki oświecenia nie oznaczał jednak końca kodyfikacji. Jeszcze w XIX w., a zwłaszcza w XX w. powstawały kodeksy poszczególnych państw. Spośród nich do grona tzw. wielkich kodyfikacji cywilnych zalicza się jeszcze k.c. niem. (BGB z 1896 r., który wszedł w życie w 1900 r.) oraz k.c. szwajc. (ZGB z 1907 r., który wszedł w życie w 1912 r.) więcej na ten temat piszą: K. Sójka-Zielińska, *Wielkie kodyfikacje cywilne. Historia i współczesność*, Warszawa 2009, passim; K. Sójka-Zielińska, *Historia...*, op. cit., passim; L. Górnicki, *O pojęciu i znaczeniu wielkich kodeksów cywilnych*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2012, nr 1, s. 51-89. Historyczne projekty kodyfikacji prawa na ziemiach polskich przedstawiają m.in.: I. Jakubowski, *Kodyfikacje prawa polskiego w wieku Oświecenia i spór o rolę prawa rzymskiego na początku XIX stulecia*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, t. LXXX, s. 103-113; Z. Radwański, *Kodyfikacja prawa cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 2, s. 131-142.

przez jej dokonanie rozumiano zbudowanie systemu prawa, tzn. nie tylko zebranie obowiązujących dotychczas przepisów prawa, lecz również ich usystematyzowanie i obudowanie wiążącymi szczegółowe normy prawne zasadami²⁴. Dzieje prawa co prawda znają wiele usiłowań zestawienia obowiązujących norm prawnych, jednakże mimo ich doniosłego znaczenia nie stanowiły one kodyfikacji w rozumieniu współczesnym. Obszerne akty legislacyjne, spisy praw zwyczajowych i stanowionych, kodyfikacje czasów starożytnych i średniowiecza, obejmujące w jednym akcie legislacyjnym postanowienia z zakresu różnych gałęzi prawa nie mogą pretendować do zakwalifikowania ich jako kodeksów w nowoczesnym znaczeniu tego określenia, nie regulowały one bowiem w sposób dostatecznie ogólny, harmonijny i wyczerpujący oraz samodzielny zagadnień należących do określonej gałęzi prawa, ściśle wewnętrznie ze sobą związanych i narzucających jednolitą metodę regulowania pokrewnych stosunków społecznych²⁵.

Zaprezentowane poniżej definicje terminu „kodyfikacja” zaczerpnięte zostały z trzech źródeł: słownika języka polskiego, encyklopedii powszechnej oraz leksykonu specjalistycznego.

Według słownika języka polskiego pojęcie *kodyfikacja* oznacza „usystematyzowanie i połączenie przepisów prawnych z określonej dziedziny w jedną całość”²⁶. Internetowy słownik języka polskiego PWN definiuje to pojęcie jako „zebranie, zaktualizowanie, usystematyzowanie i sformułowanie przepisów lub zasad tak, by stanowiły jednolitą całość”²⁷.

Encyklopedia popularna PWN definiuje termin *kodyfikacja* jako „opracowanie i wydanie w postaci jednolitej, usystematyzowanej i opartej na wspólnych zasadach całości przepisów prawnych regulujących określoną dziedzinę; w rezultacie kodyfikacji powstaje kodeks, zastępujący akty prawne uprzednio obowiązujące”²⁸. Internetowa encyklopedia WIEM²⁹ precyzuje pojęcie w następujący sposób: „zebranie w jednolitą, usystematyzowaną i opartą na wspólnych zasadach całość przepisów zawartych w różnych aktach prawnych, połączone z odpowiednią zmianą ich treści i uchylenie mocy obowiązującej dotychczasowych przepisów w zakresie unormowanym w kodyfikacji. Wynikiem kodyfikacji jest powstanie kodeksu”³⁰.

²⁴ K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Przepisy wprowadzające. Część ogólna. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2013, s. XXXVI.

²⁵ M. Sawczuk, M. Konarski, op. cit., s. 142; S. Grzybowski, *Dzieje prawa. Opowieść, refleksje, rozważania*, Wrocław 1981, s. 168.

²⁶ S. Skorupka, H. Anderska, Z. Łempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969, s. 282.

²⁷ Hasło: *kodyfikacja*, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/kodyfikacja.html> [dostęp dnia: 08.04.2016].

²⁸ Hasło: *kodyfikacja*, [w:] *Encyklopedia popularna PWN*, Warszawa 1993, s. 381.

²⁹ Encyklopedia WIEM została opracowana na podstawie Popularnej Encyklopedii Powszechnej Wydawnictwa Fogra.

³⁰ Hasło: *kodyfikacja*, <http://portalwiedzy.onet.pl/4417,...,kodyfikacja,haslo.html> [dostęp dnia: 08.04.2016].

Zbigniew Pulka określa badany termin jako „całościowe (obejmujące w całości określoną dziedzinę stosunków społecznych), spójne (charakteryzujące się brakiem sprzeczności) i zupełne (pozbawione luk) unormowanie, które zastępuje dotychczas obowiązujące regulacje prawne z zakresu danej gałęzi prawa”³¹. Bartłomiej Michalak pisze, iż kodyfikacja to „działalność legislacyjna zmierzająca do uporządkowania i ujednolicenia przepisów prawa z danej dziedziny życia społecznego, polegająca na przyjęciu jednego aktu normatywnego o całościowym i wyczerpującym charakterze opartego na jednolitych zasadach w miejsce wcześniejszych częściowych regulacji szczegółowych”³². Dodaje, że zadaniem kodyfikacji jest uporządkowanie wszystkich norm tworzących daną gałąź prawa, z których następnie będzie można interpretować podstawowe zasady tej gałęzi. Rezultatem kodyfikacji jest przygotowanie kodeksu.

Reasumując, należy podkreślić, że przez kodyfikację rozumie się zebranie i usystematyzowanie norm prawnych należących do konkretnego działu prawa obowiązującego w formie kodeksu oraz sam proces tworzenia kodeksu. Powszechnie przyjmuje się, że kodyfikacja to zarówno proces tworzenia prawa, jak i rezultat tego procesu³³.

Kodyfikacja prawa wyborczego polega, natomiast na przyjęciu jednej usystematyzowanej regulacji obejmującej swym zasięgiem wszystkie instytucje, procedury i mechanizmy wykorzystywane podczas wszelkich wyborów i/lub referendum przez organy władzy państwowej, partie polityczne, kandydatów, media oraz wyborców³⁴. Generalnie można wskazać trzy główne przesłanki przemawiające za potrzebą kodyfikacji prawa wyborczego: ustrojowo-polityczne, prawne i techniczne³⁵. W pierwszym przypadku uznaje się, że w warunkach współczesnych demokracji liberalnych opartych na idei przedstawicielstwa, gdzie władza ludu realizowana jest poprzez wybory, kwestie reguł systemu wyborczego nabierają szczególnego znaczenia. Wybór konkretnego modelu wyborczego przesądza o liczbie partii politycznych zasiadających w parlamencie, stopniu otwartości systemu partyjnego, charakterze rywalizacji międzypartyjnych, a pośrednio procesach politycznych zachodzących w ramach całego systemu społecznego. Co więcej, manipulując prawem wyborczym, można łatwo i szybko doprowadzić do zmian w funkcjonowaniu całego państwa. W ten sposób wybór kształtu ordynacji wyborczej urasta do rangi jednej z ważniejszych, a być może nawet najważniejszej decyzji ustrojowej

³¹ Z. Pulka, hasło: *kodyfikacja*, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, pod red. A. Batora, Warszawa 2008, s. 201-202.

³² B. Michalak, hasło: *kodyfikacja prawa wyborczego*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, Warszawa 2013, s. 102.

³³ K. Osajda, *Tom I. Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna. Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny. Prawo o notariacie (art. 79-95 i 96-99)*, Warszawa 2017, s. 6.

³⁴ B. Michalak, hasło: *kodyfikacja prawa wyborczego*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 102.

³⁵ Ibidem.

każdego państwa demokratycznego. Przesłanki o charakterze prawnym, że prawo wyborcze, jako jedna z bardziej rozległych i skomplikowanych dziedzin prawa, winno być uregulowane na stałe i w sposób kompleksowy. Kodyfikacja prawa wyborczego oznacza uporządkowanie reguł i instytucji wykorzystywanych w toku różnych akcji wyborczych i referendalnych, dzięki czemu prowadzi również do ich stabilizacji. Z technicznego punktu widzenia kodyfikacja wiąże się z ujednoliceniem, usystematyzowaniem, symplifikacją, transparentnością oraz stabilizacją sprawdzonych i skutecznych rozwiązań, co sprzyja z kolei udziałowi obywateli w wyborach i referendach oraz skuteczności, sprawności, efektywności i szybkości działania organów wyborczych.

Prace kodyfikacyjne nie rozpoczynają się w próżni, od niczego, istnieją wszak obowiązujące ordynacje wyborcze. W toku tych prac powinno się uwzględnić te wszystkie rozwiązania, które dobrze zdawały egzamin w praktyce i które nadal mogą z powodzeniem funkcjonować. Jednocześnie należy wyeliminować luki i sprzeczności istniejące w obowiązujących przepisach prawnych³⁶.

1.2. Kodeks

Pojęcie „kodeks” wywodzi się z języka łacińskiego, w którym słowo *codex* oznacza księgę, zbiór praw. Zarówno kodeks, jak i kodyfikacja są różnie definiowane w piśmiennictwie. Tak jak brak jednoznacznej definicji kodyfikacji, tak też trudno zdefiniować termin „kodeks”.

Według słownika języka polskiego pojęcie kodeks oznacza „usystematyzowany zbiór przepisów prawnych, dotyczący najczęściej całości poszczególnych dziedzin prawa”³⁷. Internetowy słownik języka polskiego PWN definiuje to pojęcie jako „usystematyzowany zbiór przepisów prawnych, najczęściej dotyczących jednej dziedziny prawa”³⁸. Encyklopedia popularna PWN definiuje termin kodeks jako „zbiór usystematyzowanych i opartych na wspólnych zasadach przepisów, dotyczących jednej gałęzi prawa, regulujący określoną dziedzinę stosunków społecznych, wydawany zwykle w formie ustawy”³⁹.

W polskiej nauce prawa termin ten definiowany jest podobnie. Stanisław Kutrzeba pisze: „większą ustawę złożoną zwyczajnie z kilkuset, a nawet z kilku tysięcy artykułów

³⁶ A. Patrzalek, W. Skrzydło, *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2, s. 12.

³⁷ S. Skorupka, H. Anderska, Z. Łempicka (red.), op. cit., s. 282.

³⁸ Hasło: *kodeks*, <http://sjp.pwn.pl/sjp/kodeks;2563745.html> [dostęp dnia: 17.04.2016].

³⁹ Hasło: *kodeks*, [w:] *Encyklopedia popularna PWN*, op. cit., s. 381.

(paragrafów), która w sposób wyczerpujący reguluje pewną dziedzinę prawa, nazywamy kodeksem”⁴⁰. Zdaniem Jerzego Wiszniewskiego „w wyniku prac kodyfikacyjnych powstaje tzw. kodeks, który jest usystematyzowanym zbiorem przepisów określonej dziedziny prawa”⁴¹. Henryk Rot opisuje bardzo szeroko omawiane zagadnienie: „przez kodeks (...) w sensie ścisłym (nie terminologicznym) należałoby rozumieć całościowe bądź wyczerpujące (zupełne) unormowanie (...) jakiejś obszernej dziedziny życia społecznego, w miejsce wielu uchylonych (bądź w sferze dotychczas nie unormowanej) aktów prawotwórczych. (...) Kodeks w proponowanym tutaj znaczeniu (...) byłby (...) systemem przepisów prawnych mającym cechy spójności, jednolitości (niesprzeczności) i zupełności w wyższym stopniu niż „zwykłe” akty prawotwórcze”. Tenże autor przyznaje jednak, że „określenie kodeksu nie jest ostre”⁴². Antoni Peretiatkowicz natomiast wskazywał, że kodeks to jest ustawa „zwykła”, która zmierza do „wyczerpującego uregulowania pewnej dziedziny stosunków ludzkich”. Celem kodyfikacji ma więc być zastąpienie licznych ustaw dotyczących danej sfery stosunków i ustanowienie jednego źródła przepisów w danej dziedzinie⁴³.

Przytoczone definicje są na pewno słuszne, aczkolwiek wydaje się, że niepełne. Ciekawą i wydaje się, że oddającą istotę procesu kodyfikacji prawa definicję kodeksu przedstawił, Henryk Kupiszewski, który wskazał, że „kodyfikacja jest zabiegiem, przy pomocy którego na podstawie doświadczeń dzisiejszych regulujemy potrzeby jutra”⁴⁴. Tym samym więc kodyfikacja ma na celu nie jedynie zebranie rozproszonych przepisów w jednym akcie prawnym, ale i – a może nawet przede wszystkim – takie uregulowanie dziedziny życia, której dotyczy, które będzie odpowiadało potrzebom nie tylko teraźniejszości, ale i przyszłości. Wartością kodyfikacji prawa jest więc nie tylko jej zupełność, ale też w równej mierze stabilność.

Pojęcia „kodeks” używa się często opisując różne historyczne zbiory praw. Sięgając do starożytności wspomnieć chociażby wypada tzw. Kodeks Hammurabiego, a także zbiory rzymskie, takie jak ustawę XII tablic (*Lex duodecim tabularum*), *Codex Gregorianus*, *Codex Hermegenianus* oraz *Codex Theodosianus*. Analizując owe zbiory należy zwrócić uwagę na dwie ich cechy. Pierwszą z nich jest wyrywkowość zawartych w nich norm, które dziś byłyby zaliczone do różnych gałęzi prawa sądowego, w tym zarówno materialnego, jak i procesowego. Brak było także jednolitych kryteriów systematyzacyjnych, a także norm o charakterze

⁴⁰ S. Kutrzeba, *Wstęp do nauki o prawie i państwie*, Kraków 1946, s. 14.

⁴¹ J. Wiszniewski, *Zarys encyklopedii prawa*, Warszawa 1966, s. 165.

⁴² P. Sarnecki, *O pojęciu „kodeks” i procedurze rozstrzygania o jego zakresie oraz w sprawie trybu nowelizacji kodeksów*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2, s. 94.

⁴³ A. Peretiatkowicz, *Wstęp do nauk prawnych*, Poznań 1946, s. 39.

⁴⁴ H. Kupiszewski, *Prawo rzymskie a współczesność*, Warszawa 1988, s. 216.

ogólniejszym czy pojęć abstrakcyjnych. Ich zasadniczą cechą była kazuistyka. Tym samym nie był to „kodeks” we współczesnym rozumieniu tego słowa, a raczej po prostu „zbiór” praw⁴⁵.

W dyskusji na temat pojęcia „kodeks” wskazuje się również, iż kodeksem może być także ustawa formalnie nie nosząca takiej nazwy, będąca jednak kodeksem z uwagi na swoją treść i zakres regulacji. Paweł Sarnecki słusznie zauważył dlatego, iż „pojęcie kodeksu jest pojęciem materialnym a nie formalnym, o zaliczeniu danej ustawy do kodeksu niekoniecznie musi świadczyć taki właśnie jej tytuł, a szczególna doniosłość i szczególna konstrukcja ustawy”⁴⁶. Uwaga ta jest szczególnie aktualna w odniesieniu do rozwiązań obowiązujących w innych państwach, gdzie mimo że obowiązują ustawy całościowo regulujące problematykę wyborczą, nie noszą jednak nazwy „kodeks”.

Wyjątkowa rola kodeksów, polega „nie tylko na wyczerpującym uregulowaniu obszernej dziedziny spraw, ale i na usystematyzowaniu poszczególnych działów prawa, ustaleniu ich przewodnich zasad, a także stabilizacji stanu prawnego w danej dziedzinie, a w konsekwencji – umocnieniu zaufania i szacunku obywateli do prawa”⁴⁷. Zwraca się uwagę, że: „kodeksy są ustawami o podstawowym znaczeniu dla danej gałęzi prawa. Przyjmuje się, że powinna je cechować stabilność i trwałość. Stabilność kodeksu oznacza, że jego uregulowania powinny podlegać zmianom tak rzadko, jak to jest możliwe. Ingerencja ustawodawcy w przepisy kodeksu powinna być przemyślana i uzasadniona, zwłaszcza jeżeli ma być poważna. (...) Stabilności kodeksów nie sprzyja także sytuacja, w której następują przeobrażenia podstaw systemu społeczno-politycznego, tak jak to miało miejsce w Polsce po 1989 r., albo sytuacja, w której modyfikacje systemu prawnego traktowane są jako instrument o charakterze politycznym. Niemniej należy uznać, że na tyle, na ile jest to możliwe, obowiązywać powinno założenie o potrzebie stabilności regulacji kodeksowych. Trwałość kodeksu rozumieć z kolei należy jako założenie, że tworzony jest on jako ustawa na długi czas, a więc również decyzja o jego zastąpieniu nową regulacją musi mieć mocne uzasadnienie i realne podstawy wynikające z potrzeb obrotu prawnego”⁴⁸.

Na temat kodeksów, w tym ich specyfiki przejawiającej się w zawartości normatywnej, budowie wewnętrznej oraz roli systemowej, Trybunał Konstytucyjny miał okazję wypowiadać

⁴⁵ A. Rrakowska, K. Skotnicki, *Kodeks wyborczy jako szansa...*, op. cit., s. 111.

⁴⁶ P. Sarnecki, *O pojęciu „kodeks”...*, op. cit., s. 93.

⁴⁷ M. Kępiński, M. Seweryński, A. Zieliński, *Rola kodyfikacji na przykładzie prawa prywatnego w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 95.

⁴⁸ K. Weitz, *Czy nowa kodyfikacja postępowania cywilnego?*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 3, s. 21.

się jeszcze pod rządami „małej konstytucji”⁴⁹. Aktualność zachował m.in. pogląd wyrażony w sprawie o sygn. K 2/94, zgodnie z którym „kodeksom przysługuje szczególne miejsce w systemie prawa ustawowego. Istotą kodeksu jest stworzenie koherentnej i – w miarę możliwości – zupełnej oraz trwałej regulacji w danej dziedzinie prawa (...), kodeksy przygotowywane i uchwalane są w odrębnej, bardziej złożonej procedurze niż „zwyczajne” ustawy, istotą kodeksu jest dokonanie kodyfikacji danej gałęzi prawa. Dlatego terminy i pojęcia używane przez kodeksy traktuje się jako wzorcowe i domniemuje się, iż inne ustawy nadają im takie samo znaczenie”⁵⁰. Zarazem należy jednak wskazać, że szczególnemu miejscu kodeksów w systemie prawa nie towarzyszy szczególne miejsce w hierarchii źródeł prawa. W cytowanej wyżej sprawie o sygn. K 2/94 Trybunał stwierdził, że „polskie prawo konstytucyjne nie zna kategorii ustaw organicznych, kodeksy są jedną z odmian ustaw zwykłych i – z punktu widzenia ich formalnej mocy prawnej – nie odróżniają się od pozostałych ustaw”⁵¹. Na szczególną pozycję kodeksu wskazuje fakt, że jest to akt parlamentu wydany w formie ustawy. Jakkolwiek formalnie pod względem mocy prawnej kodeks jako ustawa jest równy innym ustawom, to jednak faktycznie regulacje kodeksowe traktowane są jako bardziej fundamentalne, z którymi muszą być zgodne wszystkie regulacje pozakodeksowe z zakresu danej dziedziny prawa. W tym sensie kodeks determinuje treść pozostałych uregulowań, jakie tworzą określoną gałąź systemu prawa. Szczególna pozycja kodeksu jako wyznacznika treści regulacji pozakodeksowych ma istotne znaczenie dla zapewnienia jedności regulacji w danej dziedzinie prawa. Kodeks ma znaczenie szczególne również ze względu na zakładaną trwałość unormowań kodeksowych, które przynajmniej w zamierzeniach twórców kodeksu mają być nie tylko całościową i spójną, lecz także długookresową regulacją określonej dziedziny stosunków społecznych. Projektowana „sztywność” regulacji kodeksowej zakłada ich zwiększoną odporność na nowelizacje, które mogą zagrażać jedności i zupełności kodeksu. W strukturze kodeksu, w której wyróżnia się część ogólną i szczególną, podstawowe znaczenie dla zachowania spójności regulacji ma część ogólna określająca zarówno podstawowe pojęcia, jak i zasady ogólne właściwe dla danej gałęzi systemu prawa⁵².

⁴⁹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1992, Nr 84, poz. 426.

⁵⁰ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94, ZU OTK 1994, poz. 36.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Z. Pulka, hasło: *kodyfikacja*, op. cit., s. 202.

Konstytucja⁵³ nie definiuje kodeksów wprost, ale jednak wyraźnie akcentuje ich swoisty charakter. W jedynym, dotyczącym tego rodzaju aktów normatywnych przepisie, tj. art. 123 ust. 1 *in fine* Konstytucja poddaje bowiem proces uchwalania kodeksów pewnemu ograniczeniu – zakazuje stosowania wobec nich trybu pilnego. Warto zaznaczyć, że chociaż ustrojodawca nie nakazał określenia w regulaminach parlamentarnych odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie kodeksów, konieczność ustanowienia specjalnej procedury dostrzegli sami posłowie jeszcze pod rządami „małej konstytucji”⁵⁴. Potrzeba wyjaśnienia tego pojęcia pojawiła się wraz z wejściem w życie nowego rozdziału 1b w dziale II regulaminu Sejmu, przyjętego 22 grudnia 1995 r.⁵⁵ i ustanawiającego odrębną procedurę uchwalania kodeksów i ustaw wprowadzających kodeksy oraz ich zmian⁵⁶. Potrzeba obowiązywania szczególnych reguł procedowania z projektami kodeksów oraz ich zmian⁵⁷ uzasadniana jest ich doniosłością w kształtowaniu systemu prawnego. W ocenie Sławomiry Wronkowskiej wszystkie te przyjęte w regulaminie Sejmu rozwiązania „mają na celu zapobieżenie pochopnym decyzjom legislacyjnym oraz zapewnienie udziału specjalistów w postępowaniu, ponieważ opracowanie projektu kodeksu wymaga bardzo rozległej i głębokiej wiedzy prawniczej”⁵⁸.

Ze względu na globalny zasięg regulacji kodeksowej, obejmującej określoną gałąź systemu prawa, oraz cechy spójności i zupełności kodeks jest uważany za najdoskonalszą formę regulacji prawnej.

1.3. Kodeks wyborczy

Kodeksem wyborczym nazywa się ustawę o szczególnej konstrukcji, regulującej w jednym akcie normatywnym wszystkie kwestie z zakresu prawa wyborczego w danym państwie.

⁵³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07, ZU OTK 7A/2008, poz. 124.

⁵⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 grudnia 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. 1996, Nr 1, poz. 3.

⁵⁶ P. Sarnecki, op. cit., s. 92.

⁵⁷ Szerzej nt. drogi legislacyjnej projektów kodeksów oraz ich zmian pisze M. Borski, *Postępowanie z projektami kodeksów jako przykład szczególnego trybu ustawodawczego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2013, rok XIII, s. 21-23.

⁵⁸ S. Wronkowska, *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 79-80.

Akty tego typu istnieją w wielu państwach (np. Albania⁵⁹, Armenia⁶⁰, Belgia⁶¹, Białoruś⁶², Bułgaria⁶³, Finlandia⁶⁴, Francja⁶⁵, Kanada⁶⁶, Macedonia Północna⁶⁷, Mołdawia⁶⁸, Rumunia⁶⁹, Szwecja⁷⁰, a także w nieuznawanej przez większość państw Naddniestrzańskiej Republice Mołdawskiej⁷¹), często regulując też problematykę partii politycznych oraz innych sposobów bezpośredniej partycypacji obywatelskiej, np. referendum, weta ludowego czy inicjatywy ludowej⁷².

Należy zauważyć, że wyraźnie widoczne jest znaczne podobieństwo w konstrukcji różnych kodeksów wyborczych w wielu państwach, będące zresztą w dużej mierze właściwością wszystkich aktów prawnych określanych mianem kodeksów. Wyraża się ono w tym, że akty te otwierają noszące różne tytuły fragmenty wspólne dla wszystkich wyborów (całej regulacji), zaś następnie zawarte są postanowienia szczegółowe, odnoszące się do wyborów konkretnych organów. Tę pierwszą część można określić jako ogólną, która wyraża pewne zasady wspólne dla całej regulacji kodeksowej, przesądza o jej bardziej szczegółowych postanowieniach. Część druga – i to jest właśnie specyfiką kodeksów wyborczych – w pierwszej kolejności reguluje wybór organów ogólnokrajowych, a dopiero w dalszej kolejności wybór organów lokalnych, a wreszcie na końcu zawarte są ewentualne przepisy odnoszące się do innych kwestii⁷³.

Koncentrując się na stabilności jako cesze kodeksów wyborczych, warto zwrócić uwagę na dwa zagadnienia: formę prawną oraz częstotliwość nowelizacji. Odnosząc się w pierwszej kolejności do formy prawnej, to należy odnotować, że mimo iż rzadkością jest, aby wyróżniano

⁵⁹ Zob. <https://qbz.gov.al/preview/75122d2e-9ebc-45de-b0ea-b5efde2f6836> [dostęp dnia: 23.02.2020].

⁶⁰ Zob. https://res.elections.am/images/doc/_ecode2016.pdf [dostęp dnia: 23.02.2020].

⁶¹ Zob. https://elections.fgov.be/sites/default/files/documents/CodeElectoral_Kieswetboek.pdf [dostęp dnia: 23.02.2020].

⁶² Zob. <http://www.rec.gov.by/BY/vybarchy-kodeks-respubliki-belarus> [dostęp dnia: 23.02.2020].

⁶³ Zob. https://www.cik.bg/upload/142699/Election_code-2_Aug_2019.pdf [dostęp dnia: 23.02.2020].

⁶⁴ Zob. https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980714_20040218.pdf [dostęp dnia: 23.02.2020].

⁶⁵ Zob. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239> [dostęp dnia: 23.02.2020].

⁶⁶ Zob. <https://laws.justice.gc.ca/PDF/E-2.01.pdf> [dostęp dnia: 23.02.2020].

⁶⁷ Zob. https://www.sobranie.mk/content/Избори/ИЗБОРЕН ЗАКОНИК - ПРЕЧИСТЕН ТЕКСТ_MAJ_2016.pdf [dostęp dnia: 23.02.2020].

⁶⁸ Zob. <https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/cec-electoral-code-2019.pdf> [dostęp dnia: 23.02.2020].

⁶⁹ Zob. <http://www.parlament.md/CadruLegal/CodulElectoral/tabid/153/language/ro-RO/Default.aspx> [dostęp dnia: 23.02.2020].

⁷⁰ Zob. <https://www.government.se/49150c/contentassets/4e2fdee5a8e342e88289496d34701aacc/the-elections-act-2005837> [dostęp dnia: 23.02.2020].

⁷¹ Zob. <https://www.cikpmr.com/index.php/zakonodatelstvo-o-vyborax/item/234-izbiratelnyj-kodeks-tek> [dostęp dnia: 23.02.2020].

⁷² B. Michalak, hasło: *kodeks wyborczy*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 100.

⁷³ A. Rakowska, K. Skotnicki, *Kodeks wyborczy jako szansa...*, op. cit., s. 112.

szczególne postępowanie w sprawie kodeksów, to tym niemniej w niektórych państwach aktom regulującym prawo wyborcze i noszącym czy to nazwę „kodeks” czy cechy kodeksu nadawana jest szczególna moc prawna, których uchwalenie i zmiana następują w bardziej złożonych procedurach niż ma to miejsce w przypadku ustaw. Zdarza się jednak i tak, że kodeksy wyborcze są przyjmowane w formach „zwykłych” aktów prawodawczych. Kodeks wyborczy niewątpliwie może przyczynić się do zwiększenia zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zaufanie to wzrasta, gdy prawo jest stabilne⁷⁴. Stabilności prawa nie sprzyjają liczne nowelizacje. Zbyt częste poprawianie tekstu kodeksu i wydawanie kolejnych tekstów jednolitych przyczynia się do utraty czytelności aktu prawnego.

Idea uregulowania w jednej ustawie problematyki wyborczej zgłaszana była w Polsce od dawna. Była ona formułowana przez przedstawicieli doktryny⁷⁵, przedstawicieli administracji wyborczej⁷⁶, instytucje pozarządowe⁷⁷ czy polityków⁷⁸. W kodeksie wyborczym upatrywano szansę nie tylko na odejście od wielości ordynacji wyborczych, ale również ujednolicanie wielu rozbieżności unormowań tych samych kwestii. Oczekiwano również, że będzie to okazja do ustanowienia nowych rozwiązań odpowiadającym zmieniającej się rzeczywistości, w tym zwłaszcza takich jak alternatywne sposoby głosowania. Postulat ten związany był również z nadzieją, że kodeks wyborczy zakończy dokonywanie częstych zmian w prawie wyborczym. Stabilność prawa jest wprawdzie jego niewątpliwą wartością, nie można jednak podchodzić do tego w sposób bezwzględny, stąd w tym przypadku postrzegano kodeks wyborczy bardziej jako szansę na zapobieżenie dokonywania zmian w prawie wyborczym bezpośrednio przed wyborami, z myślą o doraźnych korzyściach politycznych rządzącej czy rządzących partii⁷⁹.

⁷⁴ A. Rakowska, K. Skotnicki, *Kodeks wyborczy jako szansa...*, op. cit., s. 114-116.

⁷⁵ Zob.: J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 362; K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 84; A. Patrzalek, W. Skrzydło, op. cit., s. 9-20; W. Skrzydło, *O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2006, t. I, s. 9-21; F. Rymarz, *O wyższy poziom legislacji i stabilizację polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustosami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2007, s. 145-154; L. Kolarska-Bobińska, J. Zbieranek, *W stronę reformy prawa wyborczego w Polsce*, [w:] *Prawo wyborcze. Interpretacja. Analizy. Rekomendacje*, pod red. J. Zbieranki, Warszawa 2009, s. 9-16; A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 193.

⁷⁶ Zob. K.W. Czaplicki, *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, Toruń 2009, s. 28.

⁷⁷ Zob.: L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.), *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Warszawa 2006, passim; J. Zbieranek (red.), *Prawo wyborcze. Interpretacja. Analizy. Rekomendacje*, Warszawa 2009, passim.

⁷⁸ Zob. C. Grabarczyk, *Czy prawo wyborcze może być skodyfikowane?*, [w:] *Jakiej ordynacji wyborczej potrzebuje Rzeczpospolita?*, pod red. D. Dudka, D. Kały, P. Potakowskiego, Lublin 2008, s. 81-83.

⁷⁹ K. Skotnicki, *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, pod red. K. Skotnickiego, Warszawa 2011, s. 12.

Pierwszy projekt kodeksu wyborczego został opracowany w 1996 r. z inspiracji prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, który niestety – zapewne z uwagi na niesprzyjający klimat polityczny po wyborach parlamentarnych z 1997 r. – nie zdecydował się na formalne wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą⁸⁰. Idea kodyfikacji prawa wyborczego nie została jednak zarzucona i pojawiała się okresowo w publikacjach i monografiach prawa i politologii.

Inicjatywa Prezydenta RP w sprawie opracowania kodeksu wyborczego przybrała wówczas konkretną, materialną postać. W wyniku kilkumiesięcznych prac powołanego w tym celu zespołu roboczego, złożonego z teoretyków prawa wyborczego, z udziałem osób zaangażowanych w praktykę przeprowadzania wyborów oraz specjalistów z zakresu legislacji, powstał projekt kodeksu⁸¹. Stanowił on kompleksową regulację prawa wyborczego; kodeks był pomyślany jako akt perspektywicznie trwały. Rozwiązania prawne projektu cechowało podejście w miarę nowatorskie, uwzględniające znane europejskie standardy wyborcze⁸². Został on opracowany bez żadnych nacisków czy inspiracji ideologicznych jakiegokolwiek ugrupowania politycznego⁸³. Kodeks wyborczy miał zastąpić cztery dotychczasowe ustawy: ordynacje do Sejmu⁸⁴ i do Senatu⁸⁵, ustawę o wyborze Prezydenta RP⁸⁶ oraz ordynację do rad gmin⁸⁷, a także zmienić niektóre zagadnienia regulowane w ustawach o referendum⁸⁸ i o referendum gminnym⁸⁹. Twórcy kodeksu przyjęli założenie, że uregulowania prawne zawarte w kodeksie wyborczym mają się opierać w zasadzie na przepisach dotychczasowych ordynacji wyborczych. Nowe rozwiązania traktowano jako modyfikacje istniejących albo ich uzupełnienie. Były one wprowadzane zwłaszcza w celu wypełniania istniejących luk, ujawnionych w praktyce stosowania przepisów wyborczych⁹⁰.

W kolejnych latach idea uchwalenia kodeksu wyborczego nie zniknęła, a obok sygnalizowanych już głosów w tej sprawie przez środowisko nauki, coraz wyraźniej była również

⁸⁰ K. Skotnicki, *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym...*, op. cit., s. 12-13.

⁸¹ Projekt kodeksu wyborczego został omówiony w artykule A. Patrzalka i W. Skrzydło, op. cit., s. 18-20.

⁸² A. Patrzalek, W. Skrzydło, op. cit., s. 18.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1993, Nr 45, poz. 205 ze zm.

⁸⁵ Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1991, Nr 58, poz. 246 ze zm.

⁸⁶ Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1990, Nr 67, poz. 398 ze zm.

⁸⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 96 ze zm.

⁸⁸ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum, Dz. U. 1995, Nr 99, poz. 487.

⁸⁹ Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym, Dz. U. 1991, Nr 110, poz. 473 ze zm.

⁹⁰ A. Patrzalek, W. Skrzydło, op. cit., s. 20.

artykułowana przez przedstawicieli Państwowej Komisji Wyborczej, w której pojawiła się idea⁹¹, aby dojście do kodeksu wyborczego odbywało się pewnymi etapami, z których pierwszym miało być uchwalenie ustawy regulującej część ogólną prawa wyborczego⁹². Nie byłaby to jakaś nowość w technice tworzenia prawa wyborczego, bowiem zarówno w parlamentarnej ordynacji wyborczej z 2001 r.⁹³, jak i w ordynacji samorządowej z 1998 r.⁹⁴ ustawodawca polski podjął próbę tworzenia przepisów wspólnych dla wyborów posłów i senatorów oraz dla wyborów różnych szczebli organów samorządu terytorialnego. Te wspólne regulacje zdały egzamin w ich praktycznym zastosowaniu⁹⁵.

Formalne zainicjowanie uchwalenia ustawy Kodeks wyborczy nastąpiło dopiero w VI kadencji Sejmu w dniu 24 czerwca 2008 r. w wyniku złożenia na ręce Marszałka Sejmu jej projektu. Uczyniła to grupa 18 posłów wywodzących się z klubu Lewica i Demokraci. Wnioskodawcy w uzasadnieniu wskazywali, że celem projektu jest zebranie w jednym akcie normatywnym przepisów prawa regulujących wszystkie procedury wyborcze w Polsce. Podkreślali jednocześnie, iż istniejący stan prawny, w którym obowiązuje wiele ustaw wyborczych, uchwalanych w różnym czasie, a przy tym często nowelizowanych bezpośrednio przed wyborami, powoduje niespójność prawa, rozbieżność regulacji i nie sprzyja stabilności prawa. Prace nad projektem nie zostały jednak podjęte natychmiast. Do pierwszego czytania został on skierowany dopiero po ponad pół roku, w dniu 12 stycznia 2009 r., zaś samo pierwsze czytanie odbyło się podczas drugiego dnia 38. posiedzenia Sejmu w dniu 19 marca 2009 r., a więc prawie 10 miesięcy po wystąpieniu z inicjatywą ustawodawczą. Do uchwalenia kodeksu wyborczego doszło dopiero w dniu 5 stycznia 2011 r.⁹⁶, a jego wejście w życie nastąpiło 1 sierpnia 2011 r.⁹⁷.

1.4. Prawo wyborcze

Pojęcie prawa wyborczego, w doktrynie prawa konstytucyjnego, rozumiane jest w dwójaki sposób. Po pierwsze, wiąże się z traktowaniem prawa wyborczego jako prawa

⁹¹ Zob. F. Rymarz, op. cit., s. 153-154.

⁹² K. Skotnicki, op. cit., s. 13.

⁹³ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2001, Nr 46, poz. 499.

⁹⁴ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz. U. 1998, Nr 95, poz. 602.

⁹⁵ F. Rymarz, op. cit., s. 153.

⁹⁶ Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112.

⁹⁷ K. Skotnicki, op. cit., s. 13-15.

podmiotowego, określającego bierne i czynne prawo wyborcze. W tym znaczeniu prawo wyborcze określane jest przez zasadę wyborów powszechnych. Drugie ujęcie natomiast określa prawo wyborcze jako ogół norm prawnych dotyczących procedury przeprowadzania wyborów, a więc regulacje odnoszące się do wszystkich kwestii związanych z procesem wyborczym od chwili zarządzenia wyborów aż do zakończenia tego procesu, czyli ogłoszenia wyników i stwierdzenia ważności wyborów. Z uwagi na kompleksowy charakter norm dotyczących elekcji i istnienie pewnych zasad ogólnych pożądanym staje się ich ujęcie w jednym akcie prawnym odnoszącym się do wszelkich przeprowadzanych wyborów, czyli tzw. kodeksie wyborczym. Istnienie wielu odrębnych aktów odnoszących się do poszczególnych wyborów może powodować natomiast pewne problemy, wynikające najczęściej z odmiennych regulacji przyjętych przez ustawodawcę, a co za tym idzie staje się to niekorzystne dla podmiotów uczestniczących w procesie wyborczym, w tym też samych wyborców⁹⁸.

Prawo wyborcze w znaczeniu podmiotowym to ogół obywatelskich uprawnień wyborczych, a więc prawo członka zbiorowego podmiotu suwerenności do brania udziału w wyborach⁹⁹. Tradycyjnie w obrębie podmiotowego prawa wyborczego wyróżnia się czynne i bierne prawo wyborcze. Czynne prawo wyborcze to prawo do głosowania i dokonywania innych czynności wyborczych (np. prawo do tworzenia komitetu wyborczego, prawo do udzielenia własnym podpisem poparcia określonym kandydatom lub listom kandydatów itp.). Bierne prawo wyborcze natomiast to uprawnienie do kandydowania i uzyskania mandatu w wyborach¹⁰⁰.

Generalnie można określić obszary tematyczne, które regulowane są przez prawo wyborcze w znaczeniu przedmiotowym. Oprócz zasad przeprowadzania wyborów można wskazać, że normuje ono również problematykę organizacji i kompetencji organów wyborczych, procedury zgłaszania kandydatów w poszczególnych wyborach, zasady prowadzenia kampanii wyborczych i ich finansowania, przeprowadzania głosowania i ustalania jego wyników oraz procedury weryfikacji ważności wyborów. Szczegółowość unormowań powyższych kwestii nie jest jednak uniwersalna, ponieważ ustawodawstwa różnych państw w odmienny sposób podchodzą do powyżej wskazanych elementów postępowania wyborczego, dogłębniej odnosząc się do pewnych kwestii, inne traktując znacznie ogólniej¹⁰¹. Źródłami prawa wyborczego w Polsce w znaczeniu przedmiotowym są: Konstytucja z 1997 r. i Kodeks wyborczy, a

⁹⁸ P. Uziębło, hasło: *wyborcze prawo*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Szmyta, Warszawa 2010, s. 688-689.

⁹⁹ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 20.

¹⁰⁰ A. Sokala, B. Michalak, hasło: *prawo wyborcze*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 173.

¹⁰¹ P. Uziębło, hasło: *wyborcze prawo*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego...*, op. cit., s. 689.

wcześniej ustawy wyborcze (ordynacje wyborcze oraz ustawy o wyborze), a także rozporządzenia wydane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie wyborczej. Nie mają charakteru źródeł prawa wyborczego uchwały PKW, choć w praktyce znaczenie niektórych z nich dorównuje źródłom prawa w znaczeniu normodawczym¹⁰².

Prawo wyborcze nie reguluje wszystkich procedur wyborczych, część z nich poddana jest regułom politycznym, np. wyłanianie kandydatów do parlamentu przez partie polityczne¹⁰³.

Z historycznego punktu widzenia prawo wyborcze było zasadniczo ograniczane trzema aspektami: 1) bezpośrednie wykluczenie określonych grup społecznych, np. mniejszości etnicznych czy religijnych, osób posiadających status zależności, kobiet itd.; 2) ustanowienie cenzusu, np. w formie wymogu określonego stanu posiadania (podatki lub dochód); 3) żądanie określonych kwalifikacji wynikających z wykształcenia (cenzus wykształcenia) lub wykonywania określonego zawodu (cenzus zawodowy), co prowadziło do wykluczenia różnych grup społecznych. Ograniczenie prawa wyborczego można wyróżnić także ze względu na wiek, zwłaszcza gdy pełnoletność i granica wiekowa korzystania z czynnego prawa wyborczego są rozbieżne. Do niedawna prawo wyborcze było również powiązane z miejscem zamieszkania¹⁰⁴. Począwszy od lat 80. XX w. upowszechnia się prawo udziału w wyborach obywateli przebywających za granicą¹⁰⁵.

2. System wyborczy i jego zmienne

We współczesnych demokracjach istotne miejsce zajmuje problematyka wyborcza. Wybory i system wyborczy stanowią punkt wyjściowy i oparcie dla całej pionowej struktury demokracji. W demokracjach tych istotną kwestią jest wybór odpowiedniego systemu wyborczego, bowiem panuje przekonanie, iż system wyborczy stanowi jądro funkcjonowania systemu politycznego. Systemy wyborcze cechuje przy tym duża różnorodność oraz wariantowość¹⁰⁶.

¹⁰² A. Sokala, B. Michalak, hasło: *prawo wyborcze*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 173.

¹⁰³ A. Żukowski, *System wyborczy...*, op. cit., s. 13.

¹⁰⁴ Szerzej nt. cenzusu zamieszkania pisze T. Strzałkowski, *Wpływ miejsca zamieszkania na realizację praw wyborczych w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4 (26), s. 23-50.

¹⁰⁵ D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 37.

¹⁰⁶ A. Żukowski, *Dylematy wyboru systemu wyborczego we współczesnych demokracjach – kontekst ordynacji do Sejmu i Senatu RP*, „Studia Wyborcze” 2010, t. IX, s. 7.

W centralnym punkcie analiz poświęconych funkcjonowaniu współczesnych systemów politycznych znajdują się instytucje. Wśród instytucji politycznych w demokracjach przedstawicielskich kluczowe miejsce przypada systemom wyborczym. Aktorzy polityczni decydujący o ich kształcie rozstrzygają *de facto* o zasadach gry obowiązujących w ramach określonego reżimu politycznego. W związku z tym systemy wyborcze powinny być przemyślane i dostosowane do warunków, w których będą funkcjonowały. Rozstrzygnięcia dotyczące przyjęcia określonego systemu wyborczego decydują w rzeczywistości o tym, kto zostanie wybrany i komu przypadnie możliwość rządzenia. Wydawać się więc powinno, że są to decyzje, które wymagają wiedzy dotyczącej nie tylko mechanizmów ich działania, ale przede wszystkim konsekwencji ich zastosowania. Tymczasem praktyka polityczna wskazuje, że „decyzje dotyczące wyboru konkretnych rozwiązań są determinowane dwoma (...) czynnikami: (1) zakresem (nie)wiedzy o mechanicznych i psychologicznych efektach ich działania, a także (2) bardzo dokładnej wiedzy o konsekwencjach konkretnych rozwiązań i sile poszczególnych partii politycznych”¹⁰⁷.

Systemy wyborcze jawią się jako elementy inżynierii politycznej, ta zaś dając aktorom politycznym szansę kształtowania, modyfikowania, bądź całkowitej zmiany istniejącego ładu politycznego powoduje, że nie tyle zwracają oni uwagę na skuteczność tworzonych instytucji, ile na to, jak mogą one służyć ich interesom. Nie przypadkiem więc Giovanni Sartori wskazał na systemy wyborcze jako jeden z najistotniejszych instrumentów manipulacji w sferze polityki (*the most specific manipulative instrument of politics*¹⁰⁸). Uwaga ta znakomicie koresponduje ze spostrzeżeniem innego politologa, który stwierdził, że „partie polityczne raczej kreują politykę tak, by zwyciężyć w wyborach, a nie zwyciężają w wyborach, żeby kreować politykę”¹⁰⁹.

Określony układ sił politycznych w organach przedstawicielskich determinuje przyjęcie konkretnych rozwiązań w obszarze systemu wyborczego. Partie polityczne uczestniczące w rywalizacji na arenie parlamentarnej najczęściej dążą do maksymalizacji własnych korzyści, a jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest popieranie mechanizmów zwiększających szanse na sukces wyborczy. W ten sposób ten ostatni może dla jednych aktorów sceny

¹⁰⁷ R. Markowski, *System wyborczy - system partyjny - jakość demokracji. O jednomandatowych okręgach wyborczych*, Warszawa 2010, s. 4.

¹⁰⁸ G. Sartori, *Political Development and Political Engineering*, [w:] *Public Policy*, pod red. J. D. Montgomery, A. O. Hirschman, Cambridge 1968, s. 273.

¹⁰⁹ A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nowy Jork 1957, s. 28.

politycznej stać się źródłem przyszłej nagrody, a dla innych ograniczeniem możliwości uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji¹¹⁰.

System wyborczy dla współczesnych państw jest jedną z podstawowych instytucji przesądzających o ich demokratycznym charakterze. Jego fundamentalna rola ustrojowa wynika bowiem z istoty samej demokracji przedstawicielskiej opartej na idei reprezentacji, której realizacja wymaga cyklicznego przeprowadzenia wyborów w celu obsadzenia kluczowych funkcji w państwie. To właśnie za pośrednictwem aktu wyborczego ogół obywateli może na zasadach równości współdecydować o politycznym kształcie demokratycznej wspólnoty politycznej, którą tworzy. Samo głosowanie, chociaż z punktu widzenia wyborcy najważniejsze i z tego też powodu często utożsamiane z wyborami jako takimi, nie wystarczy jednak by tego dokonać. W istocie wybory stanowią niezwykle złożony proces składający się z sekwencji wzajemnie ze sobą powiązanych elementów, w ramach których głosowanie stanowi ważny, ale nie jedyny etap całej procedury. Na każdy z nich przypada z kolei szereg szczegółowych działań i czynności. Wszystkie one określone są przepisami prawa wyborczego. Ich ranga jest zróżnicowana, co stanowi konsekwencję pochodzenia tych norm od różnych organów państwa¹¹¹.

2.1. System wyborczy jako kategoria politologiczna

Współcześnie brak jest powszechnie przyjętej definicji systemu wyborczego. Najczęściej określa się go jako zbiór norm prawnych regulujących tryb organizacji i przeprowadzania wyborów oraz zasady ustalania ich wyników. W takim ujęciu system wyborczy bywa traktowany jako zbiorcze określenie prawa wyborczego i praktyki wyborczej. System wyborczy *sensu largo* (szersze znaczenie) oznacza ogół zasad dotyczących trybu przygotowania i przeprowadzenia wyborów oraz zasad podziału mandatów, a jako określający zasady ustalania wyników wyborów funkcjonuje w znaczeniu *sensu stricto* (wąskie znaczenie)¹¹². Z kolei zdaniem Jerzego Buczkowskiego zrealizowanie norm zawartych w prawie wyborczym oraz właściwa organizacja wyborów wymagają istnienia określonych środków i instytucji prawnych, które w praktyce wyborczej nie zawsze są objęte czy wprost zdeterminowane przepisami. Implikuje

¹¹⁰ R. Głajcar, *Reguły rywalizacji wyborczej a interesy partii politycznych - o politycznych konsekwencjach zmiany systemu wyborczego do Senatu RP w 2011 roku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, vol. 35, s. 11-12.

¹¹¹ B. Michalak, *Kierunki reformy systemu wyborczego na tle praktyki wyborczej w Polsce. Wybrane aspekty*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2009, vol. 21, s. 165.

¹¹² A. Żukowski, *Dylematy wyboru...*, op. cit., s. 7-8.

to ujęcie, w myśl którego system wyborczy jest pojęciem szerszym niż prawo wyborcze, bo oprócz norm prawnych zawiera również praktykę ukształtowaną na podstawie tych norm oraz pozaprawne reguły odnoszące się do sposobu przeprowadzenia i ustalania wyniku wyborów¹¹³. Zdaniem niemieckiego politologa Dietera Nohlena system wyborczy jest pojęciem węższym niż prawo wyborcze, odnosi się bowiem tylko do wzorców zachowań, według których wyborcy wyrażają w głosowaniu swoje preferencje co do partii politycznych i/albo co do kandydatów oraz metody przeliczania wyników wyborczych na wyniki mandatowe. W skład systemu wyborczego wchodzi zatem tylko regulacje dotyczące podziału na okręgi wyborcze, sposoby głosowania i metody podziału mandatów¹¹⁴. Podobnie uważa David Farrell, dla którego system wyborczy jest tylko częścią prawa wyborczego (prawo wyborcze jest więc w swoim zakresie przedmiotowym szersze) odnoszącą się do decyzji o tym, kto został wybrany. Na system wyborczy będą się więc składać jedynie reguły dotyczące bezpośrednio procedury wybierania, a więc tego, jak obywatele mogą głosować, jaki jest charakter kart wyborczych, sposób zliczania głosów oraz ostateczny mechanizm rozstrzygający o wyborze konkretnych osób. System wyborczy decyduje zatem o tym, kto wygrał a kto przegrał wybory, i jest uruchamiany dopiero wtedy, gdy kampania wyborcza zostaje zakończona. Jego funkcją jest transformacja głosów oddanych przez wyborców na mandaty dla startujących w elekcji partii politycznych¹¹⁵. System wyborczy można zatem rozumieć w dwojakim sensie: szeroko – jako ogół reguł dotyczących trybu przygotowania i przeprowadzenia wyborów oraz zasad podziału mandatów, a także wąsko jako zasady dotyczące mechanizmu głosowania i ustalania wyników wyborów.

Z punktu widzenia udziału obywateli w tworzeniu organów przedstawicielskich system wyborczy ujmowany jest również jako element systemu politycznego obejmujący zasady określające sposób powoływania organów ustawodawczych i wykonawczych (pochodzących z wyboru obywateli), ich pozycję w aparacie państwowym, zasady określające wzajemne relacje między tymi organami różnych stopni a wyborcami oraz zasady określające wewnętrzną organizację i tryb działania organów wyborczych. System wyborczy utożsamiany jest również z procedurami określającymi sposób i warunki wyrażania indywidualnych preferencji wyborczych obywateli w postaci oddanych głosów oraz przetransponowania tych głosów na mandaty przydzielane konkurującym ze sobą kandydatom bądź komitetom wyborczym¹¹⁶.

¹¹³ J. Buczkowski, op. cit., s. 18-19.

¹¹⁴ D. Nohlen, op. cit., s. 53.

¹¹⁵ D. Farrell, *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, Nowy Jork 2001, s. 3-4.

¹¹⁶ D. Farrell, *Comparing Electoral Systems*, Londyn 1997, s. 5; A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 52.

Nawiązując do ustaleń terminologicznych Douglas'a Rae'a, pod pojęciem systemu wyborczego autor rozprawy rozumieć będzie zespół reguł odnoszących się do sposobu wyrażania przez wyborców swych preferencji oraz do sposobu transformacji głosów na mandaty przydzielane rywalizującym ugrupowaniom¹¹⁷. Tak określany system wyborczy obejmuje wiele rozwiązań szczegółowych, wpływających na strategię partii politycznych oraz na indywidualne zachowania wyborców w akcie głosowania.

Wybór określonego systemu wyborczego zależy od wielu przesłanek, m.in. natury historycznej, kulturowej, społecznej, geograficznej czy politycznej¹¹⁸. Wyboru tego dokonuje suwerenna władza danego państwa i w dużej mierze przesądza m.in. o formie ustroju państwa i relacji między organami władzy państwowej a obywatelami¹¹⁹. System wyborczy jest jednym z najważniejszych mechanizmów określających sposób funkcjonowania współczesnych systemów politycznych. Wpływa też na kształt systemu partyjnego oraz zachowania wyborców.

Systemy wyborcze powinny być dostosowane do warunków i potrzeb danego państwa. Ich kształt i mechanizm może wynikać z tradycji (np. Wielka Brytania), doświadczeń historycznych (np. Niemcy) czy zróżnicowania rasowego i etnicznego (np. RPA). Wyjątkowo zmiana systemu wyborczego następuje w drodze referendum, m.in. we Włoszech (w czerwcu 1991 r. i kwietniu 1993 r.) i Nowej Zelandii (we wrześniu 1992 r.). Zmiany w systemie wyborczym mogą być spowodowane oceną dotychczasowych rezultatów jego funkcjonowania lub – szerzej ujmując – efektywnością systemu politycznego. Z drugiej strony, w ostatnich dekadach coraz częściej kształt systemów wyborczych jest rezultatem układu sił politycznych, a tworzone zasady wyborcze są wynikiem gry politycznej. Z kolei bezmyślne „kalkowanie” systemów wyborczych bez uwzględnienia specyfiki danego kraju może, jak w przypadku Nigerii, doprowadzić do konfliktów wewnętrznych, a ostatecznie do wojny domowej¹²⁰.

W klasyfikowaniu systemów wyborczych stosuje się w zasadzie dwa paradygmaty i wszystkie obecne w literaturze przedmiotu propozycje typizacyjne można w nich zawrzeć. Pierwszy, historycznie starszy i częściej spotykany, klasyfikuje systemy wyborcze ze względu na ich mechanikę, czy też bardziej precyzyjnie, ze względu na konkretne rozwiązania

¹¹⁷ D. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven 1971, s. 14; A. Blais, *The classification of electoral systems*, „European Journal of Political Research” 1988, vol. 16, s. 100.

¹¹⁸ P. O'Malley, *Uneven Paths. Advancing Democracy in Southern Africa*, Windhuk 1993, s. 41.

¹¹⁹ A. Lijphart, *Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989-1991*, „Sisyphus” 1992, no. 1, s. 87-88.

¹²⁰ A. Żukowski, *Dylematy wyboru...*, op. cit., s. 13.

instytucjonalno-techniczne¹²¹. Drugi klasyfikuje je ze względu na ich polityczne konsekwencje¹²². Obydwa podejścia są zgodne co do tego, że podstawowym podziałem systemów wyborczych jest antytetyczny podział na systemy większościowe i proporcjonalne.

Przyjmuje się, że spośród wielu elementów systemu najistotniejszy wpływ na zgodność wyników z preferencjami wyborców mają: wielkość okręgu wyborczego, formuła wyborcza, uprawnienia wyborcy podczas aktu głosowania oraz klauzula zaporowa, choć niektórzy autorzy dostrzegają konieczność uwzględnienia innych rozwiązań¹²³. Tak np. Arend Lijphart zwraca uwagę na znaczenie takich czynników, jak rozmiar parlamentu, wymogi stosowane przy rejestracji wyborców, ograniczenia swobody udziału wyborcy w głosowaniu, wymogi stawiana kandydatom, struktura rywalizacji politycznej (stopień „upartyjnienia” wyborców), techniczne aspekty głosowania, sposób podziału na okręgi wyborcze, zasady finansowania kampanii wyborczej, czas trwania kampanii, liczba i charakter obieralnych urzędów oraz koncentracja bądź rozproszenie elekcji różnego rodzaju¹²⁴. Richard Rose podkreśla wagę takich elementów, jak rozmiar i struktura parlamentu, federalna bądź unitarna forma państwa, termin wyborów (dzień powszedni lub dzień wolny od pracy), ograniczenia stawiane partiom antysystemowym oraz swoboda partii politycznych w „szeregowaniu” swych kandydatów¹²⁵. Choć mogą one mieć wpływ na wynik wyborów, to jednak – w porównaniu z wymienionymi przez D. Rae’a – wydaje się on znacznie mniejszy. W dalszych rozważaniach autor rozprawy oprze się zatem na

¹²¹ Za klasyfikacją systemów wyborczych według kryterium mechanicznego opowiada się większość badaczy m.in.: G. W. Cox, *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge 1997, s. 56; K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, *Metody głosowania i systemy wyborcze*, [w:] *Elementy teorii wyboru społecznego*, pod red. G. Lissowskiego, Warszawa 2001, s. 218; D. Farrell, *Electoral Systems...*, op. cit., s. 7; P. Norris, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge 2004, s. 55; N-Ch. Bormann, M. Golder, *Democratic Electoral Systems around the world, 1946-2011*, „Electoral Studies” 2013, vol. 32 (2), s. 109; K. Lundell, *Contextual Determinants of Electoral System Choice. A Macro-Comparative Study 1945-2003*, Turku 2005, s. 37; E. Carter, D. Farrell, *Electoral Systems and Election Management*, [w:] *Comparing Democracies: Elections and Voting in the 21st Century*, pod red. L. LeDuc’a, R. Niemi, P. Norrisa, Londyn 2010, s. 26-27. W polskiej literaturze przedmiotu m.in.: A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, op. cit.; W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy środkowej i wschodniej*, Lublin 2007; A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego...*, op. cit.

¹²² Za klasyfikacją systemów wyborczych według kryterium konsekwencji opowiada się przede wszystkim niemiecki badacz prawa i systemów wyborczych: D. Nohlen, op. cit., s. 119 i nast.; a także G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Nowy Jork 1997, s. 74-75.

¹²³ Zob. A. Lijphart, *The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85*, „The American Political Science Review” 1990, vol. 84 (2), s. 7-8; R. Rose, *Elections and electoral systems: choices and alternatives*, [w:] *Electoral Systems and Their Political Consequences*, pod red. V. Bogdanora, D. Butlera, Cambridge 1983, s. 21-30.

¹²⁴ A. Lijphart, *The Field of Electoral Systems Research: A Critical Survey*, „Electoral Studies” 1985, vol. 4 (1), s. 7-8.

¹²⁵ R. Rose, op. cit., s. 21-30.

klasycznych już założeniach metodologicznych D. Rae'a, poddanych nieznacznym jedynie modyfikacjom.

Tym, co charakteryzuje analizę D. Rae'a, jest położenie akcentu na polityczne konsekwencje określonych systemów wyborczych. Większość autorów podejmujących tę kwestię skłonna jest, podziеляjąc pogląd Maurice'a Duvergera¹²⁶, zgodzić się co do tego, że systemy wyborcze wywołują dwa zasadnicze efekty polityczne: bezpośredni – sprowadzający się do rozmiaru dysproporcji pomiędzy wielkością uzyskanego poparcia a udziałem w dystrybucji mandatów (rozmiar deformacji woli wyborców), oraz pośredni – odnoszący się do liczby partii reprezentowanych w parlamencie¹²⁷. Podkreśla się też, że wpływ rozwiązań wyborczych na system partyjny – jego format i strukturę rywalizacji międzypartyjnej – przejawia się szczególnie wyraźnie w przypadku państw wchodzących na drogę demokracji¹²⁸. Jednym bowiem z podstawowych problemów, przed jakim stoją architekci zmiany politycznej, jest zwykle znaczna liczba partii rywalizujących o poparcie wyborców, która próbuje się ograniczyć m.in. za pomocą prawa wyborczego¹²⁹.

Deformacja woli wyborców jako bezpośredni efekt systemu wyborczego to rozbieżność między procentem uzyskanych przez partie głosów a procentem zdobytych przez nie mandatów. Proporcjonalność (lub dysproporcjonalność) systemu wyborczego stanowi jedno z najistotniejszych i najbardziej obiektywnych kryteriów jego oceny, daje też możliwość przeprowadzenia w miarę rzetelnej analizy porównawczej¹³⁰. Proporcjonalność (dysproporcjonalność) jest bezpośrednią konsekwencją rozmiaru okręgów wyborczych oraz przyjętej formuły wyborczej.

Innym skutkiem systemu wyborczego jest redukcja efektywnej liczby partii politycznych polegająca na tym, że liczba partii reprezentowanych w parlamencie jest zawsze niższa niż liczba ugrupowań rywalizujących o głosy na arenie wyborczej. Jedną z najważniejszych różnic między systemami wyborczymi jest więc to, w jakim stopniu utrudniają one dostęp do parlamentu partiom małym, zdobywającym znacznie niższe poparcie niż ich silniejsi rywale. Trzeba bowiem pamiętać, że żaden system wyborczy (ani żaden z jego elementów) nie

¹²⁶ M. Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Londyn 1954, s. 217.

¹²⁷ D. Rae, op. cit., s. 67-68; R. Gunther, *Electoral Laws, Party Systems, and Elites: The Case of Spain*, „The American Political Science Review” 1989, vol. 83 (3), s. 835; A. Lijphart, *The Political Consequences...*, op. cit., s. 482.

¹²⁸ R. Gunther, op. cit., s. 836-837.

¹²⁹ A. Antoszewski, *System wyborczy i wybory parlamentarne po 1989 r.*, [w:] *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Wrocław 1998, s. 74-75.

¹³⁰ M. Gallagher, *Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems*, „Electoral Studies” 1991, vol. 10 (1), s. 33 i nast.

„krzywdzi” partii najsilniejszych – przeciwnie, może je dodatkowo preferować. Jedynym wyjątkiem są ekstremalne sytuacje występujące w systemach opartych na jednomandatowych okręgach wyborczych i formule względnej większości. Jest bowiem możliwe, że partia, która uzyskuje mniej głosów niż rywal, zdobędzie więcej mandatów (zdarzyło się to m.in. w Anglii w 1951 i 1974 r.). regułą jest natomiast fakt, że partie dysponujące niższym poparciem zawsze ponoszą straty, choć w niejednakowym stopniu¹³¹. Można więc powiedzieć, że system wyborczy wpływa na kształt systemu partyjnego głównie przez utrudnianie lub ułatwianie dostępu do areny parlamentarnej nowym partiom, które na ogół są, przynajmniej na początku, dość słabe. Nie ma natomiast dowodu na to, by systemy „dyskryminujące” takie ugrupowania stanowiły wystarczającą przeszkodę w zakładaniu nowych formacji ani w zdobywaniu przez nie zauważalnej liczby głosów. Również i w przypadku redukcji efektywnej liczby partii decydującą rolę odgrywa podział na okręgi wyborcze, ich rozmiar oraz formuła wyborcza.

Do powyższych konsekwencji należy dodać jeszcze jedną. Politycznym efektem prawa wyborczego jest bowiem również jego bezpośredni wpływ na strategię wyborczą partii politycznych. Formuła wyborcza może zachęcać je do wchodzenia w koalicje wyborcze (jak w przypadku dwuturowego wariantu większości bezwzględnej) bądź do działania samodzielnego. Wpływ na strategię partii ma również liczba i rozmiar okręgów wyborczych. Ważnym czynnikiem jest też to, czy wyborca dysponuje jednym głosem czy liczbą głosów równą liczbie mandatów w okręgu¹³², czy oddaje głos wyłącznie na listę partyjną, czy ma prawo zaznaczania swych preferencji dla poszczególnych kandydatów oraz jaki jest jego zakres swobody w „przestawianiu” kolejności nazwisk na liście (lub w kumulowaniu głosów). Uprawnienia wyborcy mogą pośrednio wpływać na dyscyplinę partyjną i osłabiać lub wzmacniać hierarchię wewnątrzpartyjną. Można więc powiedzieć, że strategia wyborcza partii (a także szerzej: sposób ich funkcjonowania) jest warunkowana wszystkimi elementami systemu wyborczego: rozmiarem okręgu, formułą oraz uprawnieniami wyborcy.

Konkludując, za najistotniejsze konsekwencje polityczne systemów wyborczych uznać należy: 1) stopień deformacji woli wyborców – warunkowany głównie rozmiarem okręgów wyborczych i przyjętą formułą wyborczą; 2) redukcję efektywnej liczby partii politycznych na arenie parlamentarnej (w stosunku do areny wyborczej) – warunkowana głównie rozmiarem okręgów i przyjętą formułą wyborczą; 3) strategię wyborczą partii politycznych –

¹³¹ R. Rose, op. cit., s. 42.

¹³² D. Urwin, *Electoral Systems*, Bergen 1977, s. 11-13.

warunkowane rozmiarem okręgów wyborczych, formułą wyborczą i uprawnieniami przysługującymi wyborcom¹³³.

System wyborczy jest jedną z trzech zmiennych niezależnych kształtujących strukturę systemu partyjnego¹³⁴. Na system partyjny składają się natomiast dwie płaszczyzny międzypartyjnej rywalizacji: wyborcza i parlamentarna. Dla pierwszej z nich kluczową jednostką konkurencyjnej przewagi są głosy wyborców. Dla drugiej, mandaty kontrolowane przez frakcję danej partii w parlamencie. Pomiędzy tymi dwoma aspektami partyjnej rywalizacji znajduje się funkcjonalna domena systemu wyborczego, którego istotą jest konwersja wyników wyborczych w parlamentarny system partyjny¹³⁵. Przez kierunek i stopień w jakim prawo wyborcze modyfikuje wyborcze wyniki, system wyborczy będzie wpływać na strukturę systemu partyjnego w parlamencie. W tym kontekście można wyróżnić dwa rodzaje wpływu: „bliższy”, gdzie ten wywiera bezpośredni nacisk na proces transformacji głosów na mandaty zaraz po zakończeniu pojedynczej elekcji oraz „dalszy”, gdzie skutki oddziaływania systemu wyborczego – zarówno dla systemu parlamentarnego, jak i dla niego samego – następują w ciągu kilku elekcji i stanowią konsekwencję działania jego „bliższych” efektów¹³⁶.

Alan Siaroff, w ślad za Dieterem Nohlenem¹³⁷, opisuje sześć szczegółowych efektów generowanych przez system wyborczy w obrębie systemu partyjnego. Są to: mechaniczna koncentracja systemu partyjnego, wykluczenie partii małych, wzmacnianie największych partii, wzmocnienie najsilniejszej partii, częstotliwość uzyskiwania większości parlamentarnych przez największą partię w parlamencie oraz sprzyjanie „sztucznym”¹³⁸ większościom parlamentarnym¹³⁹.

W literaturze podkreśla się, że system wyborczy jest stosunkowo najłatwiejszym do manipulacji elementem systemu politycznego¹⁴⁰. Zakres tej manipulacji jest jednak

¹³³ A. Antoszewski, *Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu*, [w:] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, pod red. A. Antoszewskiego, Wrocław 2002, s. 53.

¹³⁴ Obok struktury podziałów socjopolitycznych i obowiązującego w danym państwie modelu kultury politycznej.

¹³⁵ B. Michalak, *Badanie zależności pomiędzy systemem wyborczym a systemem partyjnym przy wykorzystaniu metody indeksowej. Przypadek mieszanych systemów wyborczych w Rosji i na Ukrainie oraz proporcjonalnej reprezentacji w Polsce*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, vol. 36, s. 94.

¹³⁶ D. Rae, op. cit., 63-64, 133-134.

¹³⁷ Zob. D. Nohlen, op. cit., s. 124, 180.

¹³⁸ Czyli takim, które nie wystąpiłyby, gdyby nie deformujące działanie reguł systemu wyborczego. Z większością „sztuczną” mamy do czynienia wtedy, gdy jakaś partia polityczna posiada bezwzględną większość mandatów w parlamencie, mimo że nie zdobyła takiej większości głosów.

¹³⁹ A. Siaroff, *Comparative European Party Systems. An Analysis of Parliamentary Elections since 1945*, Londyn 2000, s. 89-90.

¹⁴⁰ M. S. Shugart, R. Taagepera, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven 1989, s. 4.

ograniczony, najistotniejszą bowiem rolę odgrywają tu interesy architektów ordynacji wyborczej, dążących bądź do maksymalizacji zysków, bądź do minimalizacji strat. Można najogólniej powiedzieć, że przedstawiciele wielkich partii (ruchów społecznych), liczący na znaczne poparcie elektoratu będą zainteresowani rozwiązaniami większościowymi lub, w ostateczności, umiarkowanie proporcjonalnymi (np. metodą d'Hondta), reprezentanci zaś ugrupowań małych lub nieznanych opinii publicznej – ordynacją skrajnie proporcjonalną, ułatwiającą im dostęp do parlamentu.

Decyzja o przyjęciu konkretnego systemu wyborczego jest zatem decyzją polityczną, i to w trojakim sensie¹⁴¹. Po pierwsze, uwzględnia ona – choć niekoniecznie w równym stopniu – interesy tych, którzy ją podejmują będą często wynikiem wielostronnych przetargów i negocjacji. W ten sposób, rozwiązania w zakresie reguł gry wyborczej stają się odzwierciedleniem istniejącego w momencie uchwalania ordynacji (a niekiedy i antycypowanego) układu sił politycznych¹⁴². Po drugie, system wyborczy wyznacza strategię partii uczestniczących w elekcji – np. poprzez zachęcanie lub zniechęcanie do zawierania koalicji. Po trzecie wreszcie, jest on potencjalnym źródłem konfliktu między partiami: ugrupowania uważające się za dyskryminowane konkretnymi rozwiązaniami (np. formułą wyborczą) mogą angażować się na rzecz zmiany danego systemu wyborczego. W ten sposób kształtuje się nowy „obszar niezgody” wewnątrz systemu partyjnego, prowadzący do zmiany układu sił politycznych. Okoliczności te powodują, że system wyborczy może być traktowany przez badaczy jako zmienna zależna (skutek istniejących podziałów politycznych) oraz jako zmienna niezależna (przyczyna zmian politycznych)¹⁴³.

Wielu autorów analizuje związek między systemem wyborczym a innymi zjawiskami politycznymi. Tak np. bada się wpływ systemu wyborczego na frekwencję wyborczą¹⁴⁴, na udział kobiet w parlamencie¹⁴⁵, na możliwość formowania gabinetów większościowych¹⁴⁶, czy

¹⁴¹ A. Antoszewski, *Ordynacje wyborcze do parlamentu i ich polityczne konsekwencje*, [w:] *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*, pod red. A. Antoszewskiego, Wrocław 1994, s. 41-42.

¹⁴² V. Bogdanor, *Conclusion: electoral systems and party systems*, [w:] *Democracy and Elections. Electoral systems and their Political Consequences*, pod red. V. Bogdanora, D. Butlera, Cambridge 1983, s. 256.

¹⁴³ A. Lijphart, *The Field of Electoral Systems Research...*, op. cit., s. 4-9.

¹⁴⁴ A. Blais, R. K. Carty, *Does proportional representation foster voter turnout?*, „European Journal of Political Research” 1990, vol. 18, s. 167-181.

¹⁴⁵ A. Lijphart, *Constitutional Choices for New Democracies*, „Journal of Democracy” 1991, vol. 2 (1), s. 78; V. Bogdanor, op. cit., s. 249-250.

¹⁴⁶ A. Blais, R. K. Carty, *The Impact of Electoral Formulae on the Creation of Majority Governments*, „Electoral Studies” 1987, vol. 6 (3), s. 209-218.

też na strategię polityczne wyznaczające charakter rywalizacji międzypartyjnej¹⁴⁷. Zdaniem Vernona Bogdanora, jeśli analiza konsekwencji politycznych systemów wyborczych ma być kompletna, musi obejmować co najmniej takie efekty jak: stabilność systemu politycznego, liczba partii politycznych, ich struktura i zdolność kooperacji politycznej, relacja między parlamentarzystami a wyborcami, strategię przyjmowane w kampanii wyborczej oraz proces rekrutacji politycznej¹⁴⁸. Autor ten zauważa nadto, że konsekwencje określonych systemów wyborczych zależą również od tradycji oraz charakteru podziałów społecznych, co powoduje, że te same rozwiązania mogą rodzić odmienne efekty w dwóch różnych krajach lub w dwóch różnych okresach historycznych¹⁴⁹. A. Lijphart podkreśla z kolei, że do podstawowych konsekwencji systemów wyborczych należą – „stopień wielopartyjności” (fragmentaryzacja systemu partyjnego), „stopień proporcjonalności” pomiędzy procentem uzyskanych głosów i mandatów oraz możliwość „fabrykowania” większości jednopartyjnych (w sytuacjach, w których partie nie uzyskują poparcia bezwzględnej większości głosów, a mimo to dysponują bezwzględną większością mandatów). Oprócz efektów podstawowych, autor wyróżnia skutki dodatkowe. Systemy wyborcze wpływają bowiem jego zdaniem – choć w mniejszym stopniu – na organizację partii politycznych, polaryzację ideologiczną elektoratu, więź deputowanych z wyborcami, istnienie bądź brak bodźców do tzw. strategicznego głosowania, legitymację procesu wyborczego i reżimu politycznego w oczach wyborców, reprezentację mniejszości kulturalnych, etnicznych i rasowych oraz na integrację narodową i regionalną¹⁵⁰.

2.2. Wielkość okręgów wyborczych

Okręg wyborczy to jednostka administracji wyborczej obejmująca swym zasięgiem pewną liczbę obywateli, gdzie w drodze głosowania dokonuje się wyboru spośród zgłoszonych oficjalnie kandydatów, osoby czy osób do pełnienia pewnej funkcji (np. reprezentowania danej grupy). Okręg wyborczy można scharakteryzować, odwołując się do trzech zmiennych: liczby mandatów obsadzanych w okręgu, liczby mieszkańców/wyborców zamieszkujących w tym okręgu oraz jego delimitacji w terenie. Parametry te są ze sobą ściśle powiązane. Wielkość

¹⁴⁷ G. Cox, *Centripetal and Centrifugal Incentives in Electoral Systems*, „American Political Science Review” 1990, vol. 34 (4), s. 903 i nast.

¹⁴⁸ V. Bogdanor, op. cit., s. 250-251.

¹⁴⁹ Ibidem, s. 251-252.

¹⁵⁰ A. Lijphart, *The Field of Electoral Systems Research...*, op. cit., s. 8.

okręgu wyborczego jest najważniejszą z nich, gdyż właśnie ten parametr odpowiada za poziom proporcjonalności wyników i stopień redukcyjności systemu wyborczego. Z tego wynika więc, że istotą okręgu wyborczego jest fakt przypisania do niego mandatów. Funkcją okręgów wyborczych jest zatem obsadzanie mandatów i nie należy ich z tego powodu mylić z punktami głosowania (polskie prawo wyborcze nazywa je obwodami głosowania), służącymi jako punkty rejestrujące i zliczające głosy uprawnionych do udziału w wyborach obywateli¹⁵¹.

W sformułowanej powyżej definicji okręgu wyborczego brak jest jednoznacznego utożsamienia okręgu z określoną jednostką terytorialną. Zdecydowana większość okręgów ma oczywiście charakter terytorialny, a wspólnota, do której przypisane są mandaty, jest wyodrębniona w oparciu o granice jednostek administracyjnych. Zapewnienie reprezentacji terytorialnej oraz „bliskość” pomiędzy wybierającymi a wybieranymi są powodami, dla których mandaty w wyborach do ciał kolegialnych nie są obsadzane na szczeblu ogólnokrajowym. Są jednak dobrze znane przypadki okręgów wyborczych przypisanych nie do określonego obszaru geograficznego, ale do wyodrębnionej, najczęściej na podstawie kryterium etnicznego, grupy wyborców. Okręgi „personalne” stosowały lub stosują m.in. takie państwa jak: Boliwia, Chorwacja, Nowa Zelandia, Tajwan, Wenezuela. Oznacza to, że do głosowania w takich okręgach uprawnieni są tylko członkowie precyzyjnie zdefiniowanej grupy społecznej, niekoniecznie zamieszkującej zwarty obszar. Celem tego rozwiązania jest zapewnienie reprezentacji politycznej grupie czy grupom, które rozproszone terytorialnie nie byłyby w stanie zdobyć mandatów w normalnych warunkach¹⁵².

W literaturze przedmiotu teza o tym, że charakter okręgów wyborczych ma istotny wpływ na efekty polityczne generowane przez system wyborczy, jest powszechna. Systematyczne badania na temat wpływu okręgów wyborczych na wyniki wyborów są prowadzone od czasu – uznawanych w tej chwili już za klasyczne – badań D. Rae’a. Wyodrębnił on tę kategorię jako jedną z trzech głównych determinant systemu wyborczego (obok formuły wyborczej oraz struktury głosu). Przeprowadzone przez Rae’a badania porównawcze doprowadziły go do ogólnej konkluzji, że generalnie zbyt dużo uwagi poświęca się efektom formuły wyborczej, nie doceniając znaczenia innych parametrów systemu wyborczego. Zdaniem Rae’a¹⁵³ zgromadzone dane empiryczne pokazały wyraźnie, że proporcjonalność zależy w głównej mierze od

¹⁵¹ D. Rae, op. cit., s. 20.

¹⁵² B. Michalak, *Czy duże okręgi wyborcze zawsze zwiększają proporcjonalność wyborów? Nowe dowody z polskich wyborów parlamentarnych*, „Decyzje” 2016, nr 25, s. 70.

¹⁵³ D. Rae, op. cit., s. 124.

liczby mandatów przypisanych do okręgów. Zatem przede wszystkim właśnie ten parametr powinien stać się obiektem szczegółowych analiz.

Spostrzeżenie sformułowane przez Rae'a nie było ani odosobnione, ani nawet zbyt odkrywcze. Już w latach 50. minionego wieku William J. M. Mackenzie¹⁵⁴ zauważył, że im większa liczba mandatów w okręgu, tym bardziej dokładna proporcjonalność. Twierdzenie to było następnie wielokrotnie weryfikowane w toku licznych badań empirycznych i należy obecnie do powszechnie obowiązującego kanonu wiedzy politologicznej¹⁵⁵. Zdanie to podzielają – i zweryfikowali je pozytywnie w swoich badaniach – m.in.: A. Lijphart¹⁵⁶, D. Farrell¹⁵⁷, D. Nohlen¹⁵⁸, a w polskiej literaturze przedmiotu m.in.: Jacek Haman¹⁵⁹, Wojciech Sokół¹⁶⁰, Marek Jarentowski¹⁶¹. Nie wszyscy są jednak w pełni zgodni co do kierunku działania tego twierdzenia. I tak zdaniem niektórych politologów ma ono zastosowanie tylko do grupy systemów proporcjonalnych. W systemach większościowych ma natomiast działać odwrotnie¹⁶². Partiom mniejszym mają sprzyjać mniejsze okręgi wyborcze¹⁶³. Z kolei niemiecki badacz systemów wyborczych D. Nohlen¹⁶⁴ zwraca dodatkowo uwagę na kwestię, czy obsadzana w danym okręgu wyborczym liczba mandatów jest parzysta. Jego zdaniem parzysta liczba mandatów zwiększa dysproporcjonalność systemu wyborczego.

Z drugiej strony nie brakuje głosów, że teza o determinującej roli wielkości okręgu wyborczego w kwestii proporcjonalności systemu wyborczego jest w politologii mocno przeceniana. Richard Katz zauważa, że parametr ten ma decydujące znaczenie tylko jeżeli analizujemy go w obrębie różnych wariantów systemów proporcjonalnej reprezentacji¹⁶⁵. Również A. Lijphart¹⁶⁶, opierając się na swoich ustaleniach badawczych, stwierdza, że relacja pomiędzy formułą wyborczą a stopniem proporcjonalności wyników jest o wiele mocniejsza, niż sądził

¹⁵⁴ W. J. M. Mackenzie, *Free Elections. An Elementary Textbook*, Nowy Jork 1958, s. 61.

¹⁵⁵ R. Taagepera, M. S. Shugart, op. cit., s. 112.

¹⁵⁶ A. Lijphart, *The Political Consequences...*, op. cit.

¹⁵⁷ D. Farrell, *Electoral Systems...*, op. cit.

¹⁵⁸ D. Nohlen, op. cit.

¹⁵⁹ J. Haman, *Demokracja. Decyzje. Wybory*, Warszawa 2003.

¹⁶⁰ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych...*, op. cit.

¹⁶¹ M. Jarentowski, *Zmiana systemu wyborczego do Senatu RP z 2011 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 33-48.

¹⁶² K. Benoit, *District magnitude, electoral formula, and the number of parties*, „European Journal of Political Research” 2001, vol. 39 (2), s. 204; A. C. Eggers, A. Fouirnaies, *Representation and District Magnitude in Plurality Systems*, „Electoral Studies” 2014, vol. 33 (1), s. 267.

¹⁶³ A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oksford 1994, s. 20; M. Jarentowski, *Zmiana systemu wyborczego...*, op. cit., s. 40.

¹⁶⁴ D. Nohlen, op. cit., s. 86.

¹⁶⁵ D. Farrell, *Electoral Systems...*, op. cit., s. 155.

¹⁶⁶ A. Lijphart, *The Political Consequences...*, op. cit., s. 482.

D. Rae. Jego zdaniem posługiwanie się formułą wyborczą, w szczególności zaś zamiana formuły proporcjonalnej na formułą większości względnej i odwrotnie mają najmocniejszy wpływ na efekty polityczne systemów wyborczych i jako takie stanowią bardzo silne narzędzie inżynierii wyborczej¹⁶⁷. Wyniki tych i innych badań powodują, że duża grupa specjalistów nadal uważa, iż to jednak formuła wyborcza jest kluczowym elementem systemu wyborczego, odpowiadającym za jego najważniejsze konsekwencje polityczne¹⁶⁸.

2.3. Formuła wyborcza

Formuła wyborcza jest algorytmem agregacji (na poziomie okręgu i całego kraju) indywidualnych preferencji zadeklarowanych przez wyborców w wybór społeczny (wynik wyborów)¹⁶⁹. Inaczej ujmując, to funkcja głosów i kandydatów na wejściu i mandatów przynależnym poszczególnym partiom na wyjściu. Formuła wyborcza to najważniejszy i obowiązkowy element każdego systemu wyborczego, przesądzający o jego charakterze i, w istotnym stopniu, konsekwencjach politycznych danego systemu.

Termin „formuła wyborcza” jest czasami stosowany zamiennie z określeniami „system głosowania” lub „metoda podziału głosów na mandaty”. Jest to jednak niezbyt fortunne, gdyż termin „system głosowania (przynajmniej od strony semantycznej) kojarzy się raczej ze sposobami oddawania głosu niż z ich transformacją na mandaty, a metoda podziału to algorytm matematyczny służący do wyznaczania liczby mandatów przypadającym poszczególnym partiom w danym okręgu wyborczym w drodze proporcjonalnego podziału¹⁷⁰.

W historii wykształciły się dwie podstawowe formuły wyborcze o przeciwstawnych założeniach – większościowa i proporcjonalna. Głównym założeniem pierwszej z nich, historycznie wcześniejszej, znanej i stosowanej już w starożytności, jest przyznawanie mandatu temu kandydatowi lub kandydatom, którzy otrzymali najwięcej głosów spośród wszystkich uczestniczących w wyborach. Esencją formuły proporcjonalnej jest natomiast rozdzielenie miejsc w organie kolegialnym pomiędzy podmioty uczestniczące w wyborach stosownie do poparcia, jakie otrzymały w głosowaniu¹⁷¹.

¹⁶⁷ A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems...*, op. cit., s. 143.

¹⁶⁸ Zob. A. Żukowski, *Wybory*, [w:] *Podstawowe kategorie polityki*, pod red. S. Opary, D. Radziszewska-Szczeniak, A. Żukowskiego, Olsztyn 2006, s. 279.

¹⁶⁹ J. Haman, *Demokracja...*, op. cit., s. 74.

¹⁷⁰ B. Michalak, hasło: *formuła wyborcza*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 56.

¹⁷¹ D. Sieklucki, *Dynamika systemu wyborczego III Rzeczypospolitej na tle historycznym*, Kraków 2015, s. 45-46.

Obok wyboru jednego z dwóch wskazanych powyżej wariantów we współczesnych systemach wyborczych niekiedy łączy się je z sobą w konstrukcję tzw. mieszanej formuły wyborczej. Formuła ta ma na celu równoczesną implementację w obrębie jednego systemu wyborczego służącego przeprowadzeniu wyborów do tego samego organu kolegialnego, dwóch przeciwstawnych celów reprezentacji przy wykorzystaniu odpowiadających im i połączonych ze sobą (zmieszanych) w odpowiedni sposób systemów: proporcjonalnego i większościowego¹⁷².

2.3.1. Formuły większościowe

Systemy większościowe były historycznie pierwsze (stosowane nieprzerwanie od starożytności) i dominowały w krajach europejskich do końca XIX w.¹⁷³. Ich cechą charakterystyczną jest to, że w wyborach mandaty uzyskują kandydaci, na których oddano większość głosów – stąd nazwa¹⁷⁴. Głosy nie są więc poddawane żadnym innym procedurom transformacji na mandaty poza ich zsumowaniem i określeniem, kto na poziomie okręgu wyborczego otrzymał największą ich liczbę. Systemy większościowe mogą być stosowane zarówno w okręgach jednomandatowych, jak i wielomandatowych. Wybory większościowe odbywają się z zastosowaniem głosowania personalnego, co oznacza, że wyborcy głosują na konkretne osoby, a nie na listy partyjne. W systemach większościowych głosy oddane na pokonanych kandydatów nie liczą się w dalszym podziale mandatów. Z tego powodu wartość wynikowa poszczególnych głosów jest nierówna, a głosy, które padły na niewybranych kandydatów, nazywa się często straconymi¹⁷⁵.

W zależności od przyjętej metody ustalania wyników wyróżnia się dwa podstawowe warianty większościowych systemów wyborczych: system większości względnej (zwykłej) i system większości bezwzględnej (absolutnej)¹⁷⁶.

System większości względnej jest najbardziej znanym i rozpowszechnionym spośród tej kategorii systemów. Łączy formułę większością z jednomandatowymi okręgami wyborczymi. Każdy wybierający otrzymuje prawo oddania jednego głosu, na określonego kandydata.

¹⁷² B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Toruń 2013, s. 131-132.

¹⁷³ B. Michalak, *Większościowy czy proporcjonalny? Spór o kształt systemu wyborczego*, „Dialogi Polityczne” 2004, nr 3-4, s. 108.

¹⁷⁴ M. Jagielski, *Prawo wyborcze*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, pod red. R. M. Małajnego, Warszawa 2013, s. 272-273.

¹⁷⁵ B. Michalak, hasło: *większościowe systemy wyborcze*, [w:] *leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 265-266.

¹⁷⁶ M. Jagielski, op. cit., s. 273.

Wybrany zostaje ten spośród ubiegających się o mandat, który uzyska największe poparcie¹⁷⁷. Istota tej formuły polega właśnie na tym, że miejsce w parlamencie z danego okręgu otrzymuje tylko jeden kandydat, zgodnie z zasadą „zwycięzca bierze wszystko”. Pozostali ubiegający się o elekcję, bez względu na wielkość poparcia jakie uzyskali, mandatu nie otrzymują¹⁷⁸.

System ten promuje partie silne, które są zdolne do pokonania swoich konkurentów w możliwie dużej liczbie okręgów, niezależnie od sumy głosów zdobytych w skali całego kraju. Do przejścia rządów w państwie wystarczy, że dana partia zdobędzie o jeden mandat więcej niż wynosi liczba równa połowie wszystkich okręgów wyborczych. Powoduje to, że ugrupowania polityczne, których poparcie koncentruje się w jednym lub kilku regionach są praktycznie wyłączone z rywalizacji politycznej¹⁷⁹.

Te prawidłowości pozwoliły francuskiemu politologowi Maurice Duvergerowi na sformułowanie tzw. „prawdziwego prawa socjologicznego” (zwanego też Prawem Duvergera). Zgodnie z tą koncepcją, mechanizm zwykłej większości głosów sprzyja wytworzeniu się dwupartyjnego systemu. Jego zdaniem decydują o tym dwa czynniki. Pierwszy z nich to tzw. efekt mechaniczny, który jest odpowiedzialny za to, że trzecie, czwarte i pozostałe partie otrzymują dużo mniej miejsc w parlamencie niż otrzymały głosów. Z kolei efekt psychologiczny przyczynia się do tego, że potencjalni wyborcy partii trzecich w obawie przed „utrata” swoich głosów w ostateczności popierają raczej któreś z dwóch głównych ugrupowań. Szczegółowe badania empiryczne nie potwierdziły w pełni ustaleń Duvergera. Okazało się bowiem, że nie wszystkie kraje, w których występował system dwupartyjny, używały formuły większościowej. Francuski politolog nie uwzględnił również w swoich założeniach, wpływu jaki na kształt systemu partyjnego wywiera liczba i rodzaj dominujących podziałów socjopolitycznych występujących w danym społeczeństwie¹⁸⁰.

Bez wątpienia stosowanie większościowej formuły wyborczej powoduje redukcję efektywnej liczby partii w systemie i to zarówno na poziomie wyborczym, jak i (przede wszystkim) parlamentarnym. Jednak występowanie silnej identyfikacji regionalnej, albo dużej liczby krzyżujących się podziałów socjopolitycznych, może wydatnie ograniczyć skutki działania efektu mechanicznego i psychologicznego. Natomiast tam, gdzie mamy do czynienia z jednym dominującym podziałem a spór polityczny jest całkowicie zlokalizowany, tam z dużą dozą

¹⁷⁷ K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, op. cit., s. 213.

¹⁷⁸ A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, op. cit., s. 54-55.

¹⁷⁹ A. Antoszewski, R. Alberski, *Systemy wyborcze*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Wrocław 1997, s. 231.

¹⁸⁰ A. Ware, *Political Parties and Party Systems*, Oksford 1995, s. 191-192.

prawdopodobieństwa możemy zakładać, że wykrystalizuje się układ oparty o rywalizację pomiędzy dwoma największymi ugrupowaniami politycznymi¹⁸¹.

Do niewątpliwych zalet ordynacji większościowej należą: prostota (system jest łatwy w zastosowaniu i przejrzysty dla wyborcy), personalizacja wyborów (walka odbywa się przede wszystkim pomiędzy kandydatami a nie ugrupowaniami), wytworzenie silnych więzi między wybranymi a wyborcami (kandydat musi zabiegać o poparcie wśród mieszkańców, kiedy zostaje wybrany czuje się związany ze swoim okręgiem). Formuła jednomandatowych okręgów wyborczych daje dużo łatwiejszą możliwość wybrania osób popularnych, lokalnych działaczy społecznych, czy ludzi z „autorytetem” niezwiązanych z jakimkolwiek ugrupowaniem politycznym. System ten zwiększa również poziom ogólnej stabilności politycznej, zwłaszcza na gruncie rywalizacji bipolarnej (dwupartyjnej), gdzie gwarantuje partii rządzącej bezpieczną większość w organie ustawodawczym¹⁸².

Najczęściej wymienianą wadą tego systemu jest zasada, że z jednego okręgu może zostać wybrany tylko jeden kandydat. Ci wyborcy, którzy na niego nie zagłosowali, pozostają bez reprezentacji. Ich głosy nie pomogły wybrać nikogo, a więc faktycznie zostały zmarnowane.

Przeciwnicy systemów większościowych podważają również tezę (stanowiącą jeden z koronnych argumentów zwolenników tej formuły), w myśl której oddanie głosu na indywidualnie ubiegającego się o mandat ma być rzekomo bardziej demokratyczne, niż głosowanie na kandydatów umieszczonych na listach partyjnych. Tym bardziej, że to właśnie systemy proporcjonalne dają znacznie większą możliwość wyboru¹⁸³.

Dużo większym obciążeniem ordynacji opartych o regułę zwykłej większości, jest możliwość wybrania reprezentanta, który faktycznie przez większość głosujących nie jest popierany. W przypadku gdy w okręgu startuje trzech kandydatów do zwycięstwa wystarcza bowiem nieco ponad jedna trzecia wszystkich ważnie oddanych głosów. Im większa liczba startujących w danym okręgu, tym teoretycznie mniejsza liczba głosów jest potrzebna do uzyskania mandatu. Wbrew pozorom, nie jest to problem marginalny dotyczy bowiem jednego z podstawowych fundamentów demokracji – zasady rządów większości. Reguła ta wydaje się być naruszona, gdy mandat zdobywa kandydat wybrany *de facto* głosami mniejszości. Powoduje to, że wyłonieni w ten sposób reprezentanci nie posiadają wystarczającej legitymacji, co z kolei może niekorzystnie wpływać na poziom skuteczności sprawowania rządów.

¹⁸¹ Ibidem, s. 192.

¹⁸² A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 221.

¹⁸³ B. Michalak, *Większościowy czy proporcjonalny...*, op. cit., s. 109-111.

Znacząca deformacja wyniku wyborczego, to kolejny minus ordynacji większościowej. System ten jest korzystny dla partii najsilniejszych i prowadzi do ich permanentnej nadreprezentacji właśnie kosztem mniejszych ugrupowań. W związku z tym, duża część wyborców w ogóle jest pozbawiona swojej reprezentacji. Za ilustrację tej prawidłowości może posłużyć Wielka Brytania, gdzie pomiędzy czterema elekcjami w latach 1979-1982, Partia Konserwatywna wygrywając ze średnią 42,6% głosów dysponowała jednocześnie 56% miejsc w Izbie Gmin. Partia Pracy mogła w tym samym czasie wylegitymować się poparciem 34% i 37,8% mandatów, podczas gdy Liberalni Demokraci przy 19,9% poparcia dysponowali zaledwie 2,9% miejsc w parlamencie¹⁸⁴.

Zjawisko zniekształcenia wyników wyborów może przybrać postać deformacji „słabej” lub „silnej”. Z pierwszym przypadkiem mamy do czynienia, gdy partia uzyskuje większość mandatów w organie przedstawicielskim pomimo, że nie udało się jej zdobyć większości głosów. Natomiast zjawisko „silnej” deformacji pojawia się, gdy zwycięskie ugrupowanie otrzymuje w skali kraju mniej głosów niż partia, która formalnie (tj. pod względem liczby mandatów) wybory przegrała. Przypadek taki miał miejsce dwukrotnie w Wielkiej Brytanii (w roku 1951 i 1974)¹⁸⁵.

W celu wyeliminowania sytuacji, w której wybór deputowanego mógłby dokonać się tylko i wyłącznie głosami mniejszości, stosuje się formułę większości bezwzględnej z dogrywką. Jeśli żaden z ubiegających się o mandat kandydatów, nie uzyska poparcia większości spośród biorących udział w głosowaniu (tzw. większość bezwzględna), przeprowadza się drugą turę. Uczestniczą w niej tylko dwaj kandydaci, którzy w pierwszym etapie uzyskali najlepszy wynik. Stanowi to gwarancję, że wybrany zostanie ten, za kim opowie się większość głosujących. System ten nie daje jednak szans tym pretendentom, którzy uzyskując stosunkowo dobry (ale nie najlepszy) rezultat w pierwszej turze, mogliby liczyć na większe poparcie w drugiej.

System większości bezwzględnej w wariacie z drugą turą głosowania jest, jednym z najbardziej zniekształcających preferencje elektoratu systemów wyborczych. Deformacja ta jest mniejsza w układzie opartym o format dwupartyjnej rywalizacji. Natomiast w systemie wielopartyjnym, formuła ta wymusza stosowanie międzypartyjnych przetargów prowadzonych celem zawarcia koalicji w drugiej turze. Daje to korzyści partiom umiarkowanym, zmniejszając jednocześnie szanse wyborcze partii radykalnych¹⁸⁶. Koalicje takie zawiązywane są jednak za plecami elektoratu, a często też wbrew jego woli, co z kolei wymusza na wyborcach zmianę

¹⁸⁴ B. Michałak, *Większościowy czy proporcjonalny...*, op. cit., s. 112.

¹⁸⁵ A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, op. cit., s. 134-135.

¹⁸⁶ A. Antoszewski, R. Alberski, *Systemy wyborcze...*, op. cit., s. 233.

preferencji politycznych w obliczu dogrywki. Poza tym konieczność przeprowadzenia powtór-
nego głosowania znacznie podraża koszty samych wyborów, co nie jest przecież faktem bez
znaczenia¹⁸⁷.

System ten ma również bardzo poważną wadę na gruncie teorii wyboru społecznego. Jak wykazały szczegółowe analizy, metoda większości bezwzględnej z drugą turą głosowania nie spełnia jednej z podstawowych przesłanek jakich wymaga się od demokratycznych metod głosowania, tj. kryterium racjonalności ze względu na monotoniczność. Z punktu widzenia głosującego jest to najbardziej oczywista cecha, która powoduje, że opłaca się głosować na kandydata lub partię, która uważa się za najlepszą. Złamanie tego kryterium oznacza, że o pozytywnym wyniku wyborczym kandydata może decydować nie większa, ale (*sic!*) mniejsza liczba głosów¹⁸⁸.

2.3.2. Formuły proporcjonalne

Idea proporcjonalnej formuły wyborczej, wyrosła z przekonania, że wszelka reprezentacja powinna być z natury wiernym odzwierciedleniem, nie tylko poglądów większości, ale także mniejszości elektoratu¹⁸⁹. Celem proporcjonalnej reprezentacji jest więc wyłonienie takiego zgromadzenia ustawodawczego, które byłoby odbiciem szerszej część społeczeństwa. Jeśli główne podziały w danej zbiorowości mają na przykład charakter etniczny, religijny czy językowy wówczas formuła ta pozwala na odtworzenie tych podziałów wewnątrz wyłanianego organu¹⁹⁰. Jest zresztą zgodne z powszechnie akceptowaną dzisiaj ideą liberalnej demokracji, która zakłada rządy większości z poszanowaniem praw mniejszości.

Pojęcie proporcjonalności wyborów wielokrotnie było przedmiotem zainteresowania doktryny prawa konstytucyjnego oraz nauk politycznych. Według Leszka Garlickiego „istotą zasady proporcjonalności jest dokonywanie rozdziału mandatów w okręgu wyborczym (i potem w skali kraju) proporcjonalnie do odsetka głosów, który uzyskały poszczególne partie polityczne czy ugrupowania konkurujące w wyborach. Tym samym nieodzowną przesłanką ustanowienia systemu proporcjonalnego jest istnienie wielomandatowych okręgów wyborczych, a także konkurencja list wyborczych zgłaszanych przez poszczególne partie i ugrupowania”¹⁹¹.

¹⁸⁷ A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, op. cit., s. 58.

¹⁸⁸ B. Michalak, *Większościowy czy proporcjonalny...*, op. cit., s. 113-114.

¹⁸⁹ J. Buczkowski, op. cit., s. 327.

¹⁹⁰ K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, op. cit., s. 220.

¹⁹¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 163.

Uzupełniając ów wywód podkreśla też, że zasada proporcjonalności „odnosi się przede wszystkim do sposobu ustalania wyników wyborów”¹⁹². W dużej mierze zbieżne jest postrzeganie proporcjonalności przez Sabinę Grabowską i Konrada Składowskiego. Zauważają oni, że „system proporcjonalny, w pewnym uproszczeniu, można opisać jako sposób rozdziału mandatów, który ma prowadzić do realizacji idei proporcjonalnej reprezentacji, tzn. procentowa liczba zdobytych mandatów ma odpowiadać procentowi poparcia, jakie uzyskała dana partia. System ten może być zastosowany wyłącznie w wyborach do ciał kolegialnych przy istnieniu okręgów wielomandatowych”¹⁹³. Do tego nurtu można również zaliczyć stanowisko Wojciecha Kręcisz. W jego ocenie zasadą w systemach proporcjonalnych jest „zapewnienie każdej z partii politycznych biorących udział w wyborach powszechnych reprezentacji w parlamencie, odpowiadającej realnym wpływom w społeczeństwie oraz liczby mandatów proporcjonalnej do liczby zdobytych głosów. (...) Systemy proporcjonalne mogą być stosowane tylko w okręgach wielomandatowych, a warunkiem niezbędnym stosowania systemu jest zgłoszenie konkurujących ze sobą list kandydatów”¹⁹⁴. Tożsame jest stanowisko Marka Zubika, który podkreśla, że na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego ustrojodawca posłużył się pojęciem zastanym, charakteryzującym się znaczącym poziomem ogólności, to jednak determinuje ona „konieczność przyjęcia przez ustawodawcę wielomandatowości okręgów wyborczych, oraz zasady głosowania na listy wyborcze”¹⁹⁵. Uzupełniając wywód wskazuje też, że „konstytucjonalizacja zasady proporcjonalności legitymuje ograniczenie innej ustrojowej zasady prawa wyborczego, a mianowicie zasady równości. Proporcjonalny system rozdziału mandatów ogranicza bowiem – w sposób nieunikniony – wyborcze szanse ugrupowań małych i regionalnych”¹⁹⁶.

Pewne niuanse w podejściu do rozumienia proporcjonalności można dostrzec w stanowisku Arkadiusza Żukowskiego. Podkreśla on, że „wybory proporcjonalne to wybory, w których kandydaci lub listy wyborcze uzyskują proporcjonalną liczbę mandatów do otrzymanej liczby głosów. Zasada ta zapewnia prawie każdej partii taką liczbę mandatów w parlamencie, jaka odpowiada jej sile i aktualnym wpływom wśród elektoratu, nawet jeśli te wpływy są

¹⁹² L. Garlicki, *Uwagi do art. 96*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999, s. 18.

¹⁹³ S. Grabowska, K. Składowski, *Podstawowe pojęcia z zakresu prawa wyborczego*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, pod red. S. Grabowskiej, K. Składowskiego, Kraków 2006, s. 19.

¹⁹⁴ W. Kręcisz, *System wyborczy*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydło, Lublin 2000, s. 224.

¹⁹⁵ M. Zubik, *Na temat konstytucyjnych aspektów zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP (art. 96 ust. 2 konstytucji)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 63.

¹⁹⁶ Ibidem, s. 63.

minimalne”¹⁹⁷. Tym samym nie wiąże on proporcjonalności wyborów wprost z konkretnym algorytmem matematycznym, podobnie jak nie wyklucza on, że wybory proporcjonalne mogą odbywać się bez występowania list partyjnych, o czym świadczy użycie funktora alternatywy zwykłej przy wskazaniu stosunkowości pomiędzy liczbą głosów oddanych na kandydatów lub listy, a liczbą mandatów w organie przedstawicielskim¹⁹⁸.

W istotnie odmienny sposób zasadę proporcjonalności postrzega Bartłomiej Michalak, który mówiąc o zasadzie proporcjonalności oddziela ją od systemu wyborczego w wąskim znaczeniu. Podkreśla on bowiem, że „podstawowym celem zasady proporcjonalności jest zagwarantowanie, aby rozkład mandatów pomiędzy poszczególne ugrupowania był maksymalnie zbliżony do rozkładu głosów, jakie na te ugrupowania padły podczas danej elekcji. W celu implementacji zasady proporcjonalności stosuje się proporcjonalne (najczęściej), quasiproporcjonalne lub mieszane systemy wyborcze”¹⁹⁹. W tym nurcie można również usytuować poglądy Bogusława Banaszaka. Autor ten zauważa, że „pewne elementy zasady proporcjonalności są bezsporne. Wprowadza się ją po to, aby partie polityczne w wyborach reprezentowane były w parlamencie proporcjonalnie do uzyskanego przez nie poparcia. Z drugiej strony zasada ta wiąże się ściśle z zapewnieniem demokratycznej reprezentacji różnym grupom wyborców odzwierciedlającej różnice poglądów, postaw”²⁰⁰. B. Banaszak uzupełniając swoje rozważania dodaje, że zasada ta: zakazuje wprowadzania mechanizmów, które w sposób nieuzasadniony deformują stosunki pomiędzy liczbą głosów a liczbą mandatów, czyni podmiotem prawa związanego z reprezentacją proporcjonalną partię, a nie kandydata, stawia preferencje programowe wyborcy ponad preferencjami osobistymi, wyraża się w istnieniu list kandydatów oraz okręgach wielomandatowych (choć niekoniecznie wyłącznie), wymaga przyjęcia określonej formuły matematycznej określającej relację pomiędzy oddanymi głosami a liczbą mandatów²⁰¹.

Postulat wprowadzenia proporcjonalnego systemu wyborczego zgłosił już w 1785 r. francuski filozof, matematyk i działacz polityczny jednocześnie, Nicolas de Condorcet. Natomiast pierwszą dopracowaną teoretycznie formułę przedstawił w 1842 r. angielski prawnik Thomas Hare²⁰². Początkowo problem proporcjonalnej alokacji miejsc w parlamencie dotyczył nie tyle partii politycznych, ile poszczególnych terytoriów, które w organie ustawodawczym

¹⁹⁷ A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, op. cit., s. 39.

¹⁹⁸ P. Uziębło, *Zasada proporcjonalności wyborów a możliwości zmian systemu wyborczego do Sejmu RP*, [w:] *25 lat Demokratycznego Prawa Wyborczego i Organów Wyborczych w Polsce (1991 - 2016). Tom 1*, pod red. W. Hermelińskiego, B. Tokaj, Warszawa 2016, s. 84-85.

¹⁹⁹ B. Michalak, hasło: *proporcjonalności wyborów zasada*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 179.

²⁰⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 498-499.

²⁰¹ Ibidem, s. 499-500.

²⁰² A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, op. cit., s. 61-62.

miały być reprezentowane proporcjonalnie do wielkości swoich populacji. Wybory proporcjonalne w dzisiejszym znaczeniu tego terminu, po raz pierwszy przeprowadzono w Szwajcarii (w 1891 r.), Belgii (w 1899 r.) i Finlandii (w 1906 r.)²⁰³. Postulat wyborów proporcjonalnych jako antytezy zasady większościowej został podniesiony w związku ze społecznymi przemianami, powstaniem partii robotniczych i rozszerzeniem powszechnego prawa wyborczego. Partie robotnicze wpisały do swoich programów hasło wyborów proporcjonalnych, partie konserwatywne przejęły te żądania, kiedy w rezultacie powszechnego prawa wyborczego znalazły się w politycznej mniejszości. Wybory proporcjonalne nie były więc nigdy traktowane jako fenomen niemający następstw, lecz jako skuteczny instrument polityczny do realizacji lub obrony interesów społecznych²⁰⁴.

W systemie tym, wyborca głosuje nie na konkretnych kandydatów, ale przede wszystkim na partie polityczne, a miejsca w organie przedstawicielskim są rozdzielane proporcjonalnie do poparcia udzielonego każdej z tych partii przez wyborców²⁰⁵. Ich główne założenie to: wielomandatowe okręgi wyborcze, zwycięstwo w okręgu nie jest warunkiem bezwzględnie koniecznym do uzyskania mandatu (wystarczy osiągnąć odpowiedni próg poparcia), liczba uzyskanych mandatów stanowi bezpośrednią konsekwencję rozmiaru poparcia udzielonego przez wyborców określonym partiom politycznym²⁰⁶.

Formuły proporcjonalne funkcjonują w ogromnej liczbie wariantów. Można jednak wyróżnić ich dwie podstawowe odmiany: list partyjnych (najbardziej rozpowszechniony) i pojedynczego głosu przechodniego/przekazywanego (z ang. *The Single Transferable Vote – STV*).

W systemie list partyjnych wyborca udziela poparcia preferowanej przez siebie opcji przez oddanie głosu na listę kandydatów zgłoszoną i ustaloną przez dane ugrupowanie. Ważnym kryterium klasyfikacji systemów opartych o listy partyjne, jest rodzaj metody używanej do dystrybucji mandatów pomiędzy te listy. W wyborach opartych na regule proporcjonalności, nie jest bowiem możliwe przyznanie wszystkim partiom uczestniczącym w wyborach dokładnie takiego samego odsetka miejsc w parlamencie jaki wynikałby z liczby uzyskanych przez nie głosów. Do „przetwarzania” głosów na mandaty stosuje się więc formuły matematyczne, które zawsze prowadzą do uprzywilejowania jednych partii kosztem innych. W zależności od zastosowanego algorytmu, korzyści mogą odnieść partie o największym procencie poparcia

²⁰³ J. Haman, *Racjonalne metody podziału mandatów w wyborach proporcjonalnych*, „*Studia Socjologiczne*” 2000, nr 1-2 (156-157), s. 16.

²⁰⁴ D. Nohlen, op. cit., s. 126-127.

²⁰⁵ K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, op. cit., s. 213.

²⁰⁶ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne...*, op. cit., s. 222-223.

wyborczego, partie które otrzymały średnią liczbę głosów, lub partie o najmniejszym odsetku poparcia.

W systemie pojedynczego głosu przechodniego/przekazywanego (*STV*) wyborca nie głosuje na listę partyjną ale na konkretne osoby²⁰⁷. Na karcie do głosowania można dokonać określenia swoich sympatii politycznych za pomocą tzw. „preferencji”. Głosujący może zaznaczyć tyle preferencji, ile jest mandatów do obsadzenia w okręgu, przy czym aby jego głos był ważny, musi on zaznaczyć co najmniej „pierwszą” preferencję. Do zdobycia mandatu konieczne jest uzyskanie określonej według specjalnego wzoru (tzw. wzór Droopa) liczby „pierwszych” preferencji. Jeżeli w ten sposób nie udało się obsadzić wszystkich mandatów, stosuje się procedurę przenoszenia niewykorzystanych preferencji (głosów) na pozostałych kandydatów. Celem kandydatów startujących w systemach opartych na formule *STV* jest mobilizacja zarówno własnych stronników, jak i próba podwyższenia swojej pozycji w rankingach wyborców popierających konkurentów tak, by ewentualnie pozyskać ich głosy „nadwyżkowe”²⁰⁸. System pojedynczego głosu przechodniego uznawany jest za stosunkowo najwierniej odwzorujący preferencje wyborcze. Jedną z jego podstawowych zalet jest pozostawienie wyborcy znacznej swobody w zakresie decyzji co do tego, komu może on udzielić poparcia²⁰⁹. Jego wadą zaś, skomplikowana i pracochłonna procedura przyznawania mandatów na podstawie liczby poszczególnych preferencji.

Głównym argumentem na rzecz stosowania metod proporcjonalnych jest to, że dają one bardziej „sprawiedliwy” podział mandatów, który lepiej odzwierciedla rozkład sympatii wyborczych. Dzięki temu zwiększa się poziom reprezentatywności wyłonionego w ten sposób organu²¹⁰. Zdaniem jednego z wybitniejszych zwolenników zasady proporcjonalności A. Lijpharta, system ten umożliwia uzyskanie reprezentacji nie tylko mniejszościom politycznym, ale również religijnym. Do zalet tej formuły, Lijphart zalicza również to, że elektorat ma możliwość wyłonienia swoich przedstawicieli, spośród dużej liczby kandydatów. Małe jest także prawdopodobieństwo, iż na wyniki w okręgu wpłynie niewielka, przypadkowa liczba

²⁰⁷ Zdaniem Kennetha A. Shepslea i Marka S. Boncheka, system STV należy określić jako większościowy, a nie proporcjonalny. Decydującym kryterium ma być zdaniem autorów fakt, że wybór dokonywany jest większością głosów (zob. K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, op. cit., s. 218). Z kolei w polskiej literaturze system ten zaliczany jest do kategorii formuł półproporcjonalnych (por.: A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, op. cit., s. 65; A. Antoszewski, R. Alberski, *Systemy wyborcze...*, op. cit., s. 233). Marek Bankowicz określa go nawet jako niepartyjną metodę reprezentacji proporcjonalnej (zob. M. Bankowicz, hasło: *przesuwania pojedynczych głosów metoda*, [w:] *Słownik polityki*, pod red. M. Bankowicza, Warszawa 1996, s. 223).

²⁰⁸ K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, op. cit., s. 219.

²⁰⁹ A. Antoszewski, R. Alberski, *Systemy wyborcze...*, op. cit., s. 236.

²¹⁰ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne...*, op. cit., s. 225.

głosów. Formuła proporcjonalna ogranicza również możliwość manipulowania granicami i kształtem okręgów wyborczych w celu poprawienia lub pogorszenia rezultatów określonych ugrupowań (geografia wyborcza)²¹¹. Jednocześnie w przypadku ich zastosowania, korzyści uzyskane z tego procederu są bez porównania mniejsze, niż w wyniku analogicznych działań dla systemów opartych o formułę większościową.

Dużą wadą ordynacji proporcjonalnych (przede wszystkim tych opartych o formułę list partyjnych) jest nadmierna rola partii politycznych (a w praktyce ich aparatu) w doborze i selekcji osób startujących w wyborach. Po pierwsze, w większości to właśnie partie polityczne zgłaszają kandydatów do wybieralnych organów. Decydują w ten sposób o tym, kto w ogóle będzie miał możliwość ubiegania się o mandat w danym okręgu. Po drugie, decydując o kształcie list partyjnych i kolejności umieszczonych na nich nazwisk, decydują w wielu przypadkach o tym, kto tak naprawdę zostanie wybrany. Zdaniem przeciwników reprezentacji proporcjonalnej, wypacza to cały proces wyłaniania i naboru elit politycznych, o którym w warunkach państwa demokratycznego powinni rozstrzygać wyborcy, a nie partyjni notable²¹².

Jako poważne mankamenty ordynacji proporcjonalnej, wymienia się także niedostateczną więź kandydata wybranego z listy partyjnej z wyborcami, sprzyjanie fragmentaryzacji systemu partyjnego i niestabilności politycznej rządów, brak możliwości oddziaływania elektoratu na kształt i skład sojuszy politycznych zawiązywanych po wyborach. System ten nie sprzyja również wytyczaniu jasnej i przejrzystej linii oddzielającej opozycję od rządzących²¹³. Efektem różnorodności politycznej parlamentów wyłonionych na podstawie tak skonstruowanych ordynacji jest konieczność utworzenia koalicji gwarantującej większość głosów w organie ustawodawczym²¹⁴. Tak zawierane porozumienia, nie zawsze uwzględniają interesy i poglądy poszczególnych elektoratów. Często też ulegają w czasie trwania kadencji parlamentu różnorodnym zmianom. Nierzadko, w ramach tzw. „arytmetyki parlamentarnej” powstają doraźne układy i sojusze celem zrealizowania określonych interesów politycznych. Koalicje tego

²¹¹ W tym kontekście najczęściej przywołuje się dwa anglojęzyczne określenia *malapportionment* (czyli wynikające najczęściej ze zmian demograficznych nierówności poszczególnych okręgów wyborczych pod względem liczby mandatów przypadających na jednego wyborcę) i *gerrymandering* (tj. wytyczanie lub zmiana granic okręgów wyborczych w taki sposób, by sztuczne przesunięcia w strukturze elektoratu doprowadziły do zmiany preferencji wyborczych w całym okręgu). Zob. A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, op. cit., s. 148-157.

²¹² Zob. A. Kamiński, *Państwo do remontu. Interes partii czy obywateli*, „Rzeczpospolita”, 15 marca 2003.

²¹³ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne...*, op. cit., s. 225.

²¹⁴ Na 396 gabinetów utworzonych w Europie Zachodniej w latach 1945-1995, 135 to gabinety jednopartyjne (z tego tylko 59 z nich miało zagwarantowaną większość głosów w parlamencie), a 261 koalicyjne. Zob. A. Antoszewski, R. Alberski, *Systemy wyborcze...*, op. cit., s. 313-314.

rodzaju mają zwykle krótkotrwały, czasowy charakter i nie zawsze pokrywają się z aktualnym podziałem między rządzącymi a opozycją.

System proporcjonalny nie daje gwarancji utworzenia stabilnego rządu. Wyłoniony w wyniku wyborów skład parlamentu może nie być zdolny do skonstruowania rządzącej większości. Co więcej, nie da się wykluczyć sytuacji, w której partia o najlepszym wyniku wyborczym, posiadająca najliczniejszą reprezentację w parlamencie (a więc predystynowana do sprawowania władzy) pełni rolę opozycji. Wszystko to powoduje, że czasami trudno jednoznacznie wskazać, kto tak naprawdę jest zwycięzcą, a kto przegranym.

Stosowanie ordynacji proporcjonalnej opartej o system list partyjnych może prowadzić do licznych paradoksów. Mechanizm działania jednego z nich można było zaobserwować podczas polskich wyborów parlamentarnych z 2001 r. Wówczas posłowi Janowi Łącznemu do zdobycia mandatu w okręgu nr 41 wystarczyło zaledwie 498 głosów, podczas gdy np. poseł Marek Borowski startujący w okręgu nr 19 otrzymał ich aż 149 233, czyli prawie trzysta razy więcej! Dzieje się tak dlatego, że o tym kto zyskuje mandat decyduje liczba głosów oddanych łącznie na całą listę partyjną, a nie indywidualny wynik poszczególnych startujących. W ten sposób, dzięki bardzo dobremu rezultatowi wyborczemu jednego tylko kandydata (tzw. „lokomotywy”), mandaty poselskie mogą uzyskać osoby dysponujące znikomym stopniem poparcia głosujących.

Systemy proporcjonalne chociaż zapewniają wyższy stopień reprezentatywności w porównaniu z formułami większościowymi, to jednak nie czynią tego w sposób jednakowy²¹⁵. Stosowanie wysokich klauzul zaporowych (progów wyborczych), małych (kilkumandatowych) okręgów wyborczych, metod alokacji mandatów sprzyjających silnym wyborczo partiom oraz innych mechanizmów dyskryminujących w praktyce „małe” ugrupowania (np. blokowanie list, dodatkowa pula mandatów dla największych ugrupowań, itp.), prowadzi do podważenia jednego z podstawowych założeń tej formuły, a mianowicie jej proporcjonalności. Krytycy tych systemów nie bez słuszności argumentują, że ordynacja proporcjonalna, nie tylko że nie ma nic wspólnego z zasadą proporcjonalności, to na dodatek jej stosowanie wcale nie gwarantuje uzyskanie przez mniejszości swojej reprezentacji²¹⁶.

Zwolennicy tych formuł przekonują jednak, że zjawiskom tym można skutecznie przeciwdziałać zwiększając rozmiar okręgów wyborczych, wykorzystując w procesie rozdziału

²¹⁵ A. Antoszewski, *Ewolucja systemu wyborczego...*, op. cit., s. 54.

²¹⁶ B. Michalak, *Większościowy czy proporcjonalny...*, op. cit., s. 115-121.

mandatów metody „neutralne”, wprowadzając mechanizm wyrównawczej alokacji mandatów, itp.²¹⁷.

2.3.3. Systemy mieszane

Mieszane systemy wyborcze tworzą najmłodszą klasę czy – jak nazywają to inni badacze – rodzinę systemów wyborczych. Termin *mixed electoral system* w nauce o systemach wyborczych pojawił się już w latach 50. minionego stulecia za sprawą amerykańskich politologów Enida Lakemana i Jamesa Reilly Lamberta²¹⁸ opisujących właściwości ordynacji wyborczej do niemieckiego Parlamentu Związkowego. Jednak sami autorzy traktowali ten system jako jeden z wariantów reprezentacji proporcjonalnej²¹⁹. Historycznie po raz pierwszy mieszany system wyborczy został wykorzystany na potrzeby wyborów do landtagu Królestwa Wirtembergii już w 1906 r.²²⁰. Jednak do połowy lat 90. XX w. w zasadzie nikt nie traktował systemów mieszanych jako osobnej kategorii, rzadko też posługiwano się tą nazwą na ich określenie.

Pod koniec lat 90. mieszane systemy wyborcze stały się bardzo popularne i zwróciły uwagę zarówno konstruktorów systemów wyborczych, politycznych decydentów, jak i politologów. Stało się to w wyniku ich dużej popularności w demokratyzujących się państwach, głównie z obszaru Europy Środkowo-Wschodniej. Liczba elekcji, jakie odbywały się pod rządami systemów mieszanych, wzrosła w tym czasie z 8% w latach 50. do 18% na przełomie wieków²²¹. Szczegółowe badania historyczne wykazały, że po II wojnie światowej system mieszany był stosowany łącznie w 27 państwach ze wszystkich (poza Ameryką Północną) kontynentów. Najwięcej takich systemów wystąpiło w Europie. Było to 12 państw, z czego aż 8 z terenu Europy Środkowo-Wschodniej. Następne w kolejności obszary to: Azja – 7 państw, Afryka – 4, Ameryka Południowa – 3, Australia i Oceania – 1²²². Obecnie wykorzystuje go ponad 20 państw świata.

Wzrost liczby państw stosujących systemy mieszane w różnych jego wariantach spowodował również zmianę w podejściu do konceptualizacji tego pojęcia. Przełomowe w tym

²¹⁷ A. Antoszewski, *Ewolucja systemu wyborczego...*, op. cit., s. 240-241.

²¹⁸ E. Lakeman, J. D. Lambert, *Voting in Democracies: A Study of Majority and Proportional Electoral Systems*, Londyn 1955, s. 96.

²¹⁹ Ibidem, s. 15.

²²⁰ L. Massicotte, A. Blais, *Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey*, „Electoral Studies” 1999, vol. 18 (3), s. 343, 360.

²²¹ N-Ch. Bormann, M. Golder, op. cit., s. 363.

²²² B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze...*, op. cit., s. 258-259.

kontekście okazały się analizy kanadyjskich politologów André Blaisa i Louisa Massicotte²²³, którzy jako pierwsi przekonująco dowodzili, że mieszane systemy wyborcze tworzą osobną, jedną z głównych klas systemów wyborczych obok systemów większościowych i proporcjonalnych. Ich cechą charakterystyczną jest to, że pod względem mechanicznym są one dwuformułowe, tzn. są zbudowane z dwóch podsystemów obsługiwanych przez inne formuły (większościową i proporcjonalną) równocześnie i w ten sposób tworzących jedną całość. Takie rozumienie systemu mieszanego bardzo szybko zostało zaaprobowane przez kolejnych badaczy²²⁴.

W kolejnym swoim artykule²²⁵, który do dziś stanowi jeden z najważniejszych i najczęściej cytowanych tekstów teoretycznych poświęconych systemom mieszanym, dokonali oni pełnej konceptualizacji tej kategorii, a w konsekwencji zaproponowali wyczerpującą definicję i sprzężoną z nią typologię mieszanych systemów wyborczych. Nie zakończyło to jednak sporów terminologicznych. Włoski politolog Giovanni Sartori twierdził np., że „prawdziwy system mieszany” to taki, który nie tylko jest mieszaniną dwóch formuł wyborczych (jak u Kanadyjczyków), ale jednocześnie generuje takie właśnie efekty polityczne²²⁶. Z kolei niemiecki politolog Dieter Nohlen²²⁷ zakwestionował odrębność kategorialną systemów mieszanych, twierdząc, że kluczowym kryterium różnicującym systemy wyborcze są ich rezultaty. W ten sposób każdy empirycznie istniejący system wyborczy, a więc również systemy mieszane, może być z powodzeniem przyporządkowany do systemu proporcjonalnego lub większościowego w zależności do tego, jaki cel polityczny realizuje w praktyce. Z tego powodu system niemiecki jest dla Nohlena systemem całkowicie proporcjonalnym. Stanowisko Nohlena, choć logiczne i na gruncie przyjętych założeń dotyczących kryteriów klasyfikacji systemów wyborczych przekonujące, nie zyskało jednak propagatorów. Nie zniechęciło również innych badaczy do traktowania i badania systemów mieszanych jako osobnej kategorii systemów wyborczych.

Pozostawiając w tym miejscu kwestię sporów definicyjnych i precyzji pojęciowej nieco na uboczu, można się zgodzić na kompromisową „definicję minimalną” czy też swego rodzaju „rdzeń definicyjny” systemów mieszanych. Mimo braku jedności politologów co do precyzyjnego rozumienia tej kategorii badawczej, są oni zbieżni w podkreślaniu wieloformuowości

²²³ A. Blais, L. Massicotte, *Mixed electoral systems: An overview*, „Representation” 1996, vol. 33 (4), s. 115-118.

²²⁴ Na przykład P. Norris, *Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems*, „International Political Science Review” 1997, vol. 18 (3), s. 297-312.

²²⁵ L. Massicotte, A. Blais, *Mixed electoral systems: a conceptual...*, op. cit., s. 341-366.

²²⁶ G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering...*, op. cit., s. 73-74.

²²⁷ D. Nohlen, op. cit., s. 119-132.

tych systemów. Można zatem przyjąć, że „system wyborczy jest mieszany jeśli więcej niż jedna formuła jest stosowana do dystrybucji mandatów w organie ustawodawczym”²²⁸.

Istnieje powszechna zgoda w literaturze przedmiotu, że podstawowym kryterium różnicującym systemy mieszane jest sposób połączenia – czy też bardziej precyzyjnie – „zmieszania” ze sobą formuły większościowej i proporcjonalnej, które razem składają się na jeden system mieszany. Przyjmując za Nohlenem²²⁹ założenie, że typologia systemów wyborczych powinna być zbudowana na kryterium najbardziej fundamentalnym w zakresie politycznych konsekwencji analizowanych systemów, prowadzi to do uznania, że systemy mieszane dzielą się na najwyższym poziomie systematycznym na te, których formuły wyborcze działają niezależnie od siebie, i te, które są ze sobą w jakiś sposób powiązane. Na tym założeniu zbudowana została pierwsza wyczerpująca klasyfikacja systemów mieszanych autorstwa Blaisa i Massicotte’a. Podobnie postąpili – jeszcze bardziej precyzując, na czym polega rozłączność w działaniu formuł – amerykańscy politolodzy Matthew S. Shugart i Martin P. Wattenberg²³⁰.

W ten sposób można wyodrębnić dwie najważniejsze i jednocześnie antytetyczne – choć wcale nie jedyne – podklasy systemów mieszanych. Po jednej stronie mamy więc systemy, w których formuły wyborcze są w jakiś sposób zależne od siebie. Oznacza to, że liczba mandatów jakie dana partia uzyskuje z list partyjnych, jest powiązana z liczbą mandatów uzyskanych w subsystemie większościowym. Systemy takie nazywane są korekcyjnymi²³¹, korygującymi²³², kompensacyjnymi²³³ lub po prostu mieszanymi systemami proporcjonalnymi²³⁴. Korekcyjność tych systemów ma wynikać z faktu, że formuła proporcjonalna niweluje deformacyjny charakter działającej równocześnie formuły większościowej. Mechanika tych systemów jest jednak taka, że to formuła proporcjonalna dokonuje alokacji wszystkich obsadzanych mandatów, a więc nie tylko tych, które formalnie są do niej przypisane. Mandaty obsadzone w jednomandatowych okręgach wyborczych przy zastosowaniu formuły większościowej w całości

²²⁸ F. Ferrara, E. S. Herron, M. Nishikawa, *Mixed Electoral Systems. Contamination and its Consequences*, Nowy Jork 2005, s. 17.

²²⁹ D. Nohlen, op. cit., s. 121-122.

²³⁰ M. S. Shugart, M. P. Wattenberg (red.), *Mixed-member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Nowy Jork i Oksford 2001, s. 9-11.

²³¹ A. Blais, L. Massicotte, *Mixed electoral systems...*, op. cit., s. 353.

²³² W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych...*, op. cit., s. 82.

²³³ M. Gallagher, P. Mitchell (red.), *The Politics of Electoral Systems*, Oksford 2005, passim; R. Taagepera, *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*, Oksford 2007, s. 591.

²³⁴ D. M. Farrell, *Electoral Systems...*, op. cit., s. 115; M. S. Shugart, M. P. Wattenberg (red.), *Mixed-member Electoral Systems...*, op. cit., s. 13; A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Sztokholm 2005, s. 91; F. Ferrara, E. S. Herron, M. Nishikawa, *Mixed Electoral Systems...*, op. cit., s. 38.

zawierają się w tym podziale. W ten sposób ich rola ogranicza się w zasadzie do funkcji „lokalizacyjnej”. Mandat jest przypisywany personalnie i terytorialnie w subsystemie większościowym, ale politycznie przydzielony został na podstawie głosów oddanych w części proporcjonalnej i przy wykorzystaniu algorytmu tej właśnie formuły. Oznacza to, że w systemach tego typu nie dokonuje się żadna kompensacja ani tym bardziej korekcja, bo to formuła proporcjonalna determinuje wyniki wyborów. Nie ma więc co kompensować. Możliwy jest za to proces odwrotny. W systemach, które – jak niemiecki czy nowozelandzki – dopuszczają istnienie mandatów nadwyżkowych stanowiących konsekwencję przyznania wszystkich mandatów obsadzonych w subsystemie większościowym ich zwycięzcom (nawet jeśli z ogólnego wyniku uzyskanego na podstawie podziału proporcjonalnego mandaty te nie powinny przypaść partiom, z których ci kandydaci się wywodzą), może dojść do niewielkiego odstępstwa od proporcjonalności. Jednak ze względu na relatywnie małą liczbę mandatów nadwyżkowych nie są to odchylenie duże²³⁵.

Po drugiej stronie mamy z kolei systemy, gdzie formuły wyborcza działają w całkowitej separacji funkcjonalnej. W literaturze te „niezależne” systemy mieszane nazywane są paralelnymi²³⁶, segmentowymi²³⁷, superpozycyjnymi²³⁸ czy – w przeciwieństwie do mieszanych systemów proporcjonalnych – mieszanymi systemami większościowymi²³⁹. W takim systemie partia otrzymuje wszystkie przynależne jej mandaty, które zdobyli jej kandydaci bezpośrednio w subsystemie większościowym i dodaje je do tych, które uzyskała za pośrednictwem list partyjnych w części proporcjonalnej.

Jednak w systemach mieszanych zależnych od siebie powiązania mogą wystąpić nie tylko w zakresie dystrybucji mandatów, ale również oddanych głosów. W takim przypadku głosy uzyskiwane w jednym subsystemie nie są jedynymi, które decydują o podziale mandatów w tej części. Występuje tutaj bowiem transfer głosów pomiędzy obydwoma substytutami, przy czym może on mieć zarówno charakter pozytywny (jak na Węgrzech), jak i negatywny (jak we

²³⁵ J. Flis, B. Michalak, *Mieszany system wyborczy - cztery warianty dla Polski*, „Athenaeum. Polskie Studia Politolologiczne” 2017, vol. 55, s. 66-70.

²³⁶ J. M. Colomer (red.), *The Handbook of Electoral System Choice*, Basingstoke 2004, s. 550-551; A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis, *Electoral System Design...*, op. cit., s. 91.

²³⁷ D. Nohlen, op. cit., s. 172.

²³⁸ L. Massicotte, A. Blais, *Mixed electoral systems: a conceptual...*, op. cit., s. 349.

²³⁹ D. Farrell, *Electoral Systems...*, op. cit., s. 115; M. S. Shugart, M. P. Wattenberg (red.), *Mixed-member Electoral Systems...*, op. cit., s. 13; F. Ferrara, E. S. Herron, M. Nishikawa, *Mixed Electoral Systems...*, op. cit., s. 38.

Włoszech)²⁴⁰. Biorąc pod uwagę korygujący charakter tego transferu, to właśnie dla tej grupy systemów adekwatniejszą nazwą byłoby określenie „systemy korekcyjne”²⁴¹.

Jak już zostało wskazane powyżej, najdłużej funkcjonującym na świecie i najlepiej znanym system mieszanym jest system funkcjonujący w Niemczech od 1949 r. (w obecnym kształcie od 2009 r.). Wyborca ma do swojej dyspozycji dwa głosy. Oddzielnie głosuje na zamkniętą listę w subsystemie proporcjonalnym na szczeblu landu i oddzielnie na kandydatów w terytorialnych okręgach jednomandatowych. Pula mandatów pomiędzy obydwoma subsystemami jest formalnie podzielona po równo (po 299 mandatów). W części większościowej wykorzystuje się formułę większości względnej, a w części proporcjonalnej system list zamkniętych z klauzulą zaporową na poziomie 5% (lub alternatywnie 3 mandatów bezpośrednio zdobytych w jednomandatowych okręgach wyborczych). Kluczową kwestią jest to, że zasadniczy podział mandatów odbywa się tylko na podstawie głosu proporcjonalnego (partyjnego). Jeżeli bowiem z okręgów jednomandatowych do Bundestagu nie wszedł żaden poseł niezależny (co jest regułą w praktyce politycznej Niemiec), to za pomocą metody Sainte-Lague–Schepersa (wcześniej Hare’a-Niemeyera) dzieli się wszystkie 598 mandatów proporcjonalnie. W przeciwnym przypadku liczba mandatów podlegających proporcjonalnej dystrybucji ulega zmniejszeniu o liczbę mandatów obsadzonych w subsystemie większościowym przez kandydatów niezależnych. Mandaty przydzielone poszczególnym partiom na podstawie tej procedury dzieli się proporcjonalnie do liczby uzyskanych głosów pomiędzy poszczególne listy krajowe (landowe) danej partii. W ten sposób mandaty przypisywane są do konkretnych okręgów wyborczych. Następnie są obsadzane przez kandydatów zgłoszonych przez te partie w tych okręgach według kolejności, w jakiej umieszczeni zostali na listach krajowych, z tym zastrzeżeniem, że od liczby mandatów przynależnych danej partii w danym landzie odejmuje się te mandaty, które jej kandydaci zdobyli już w okręgach jednomandatowych znajdujących się na obszarze tego landu. W przypadku gdy danej partii, w wyniku podziału proporcjonalnego, przyznano w danym landzie mniej miejsc, niż uzyskała ona bezpośrednio w segmencie większościowym, nie obsadza ona żadnych mandatów z list partyjnych, ale zachowuje „nadmiarowe” mandaty z okręgów jednomandatowych. W takiej sytuacji łączna liczba posłów do Bundestagu ulega zwiększeniu o mandaty nadwyżkowe²⁴². Ta niekorzystna właściwość systemu niemieckiego jest konsekwencją

²⁴⁰ Na Węgrzech głosy oddane na kandydatów, którzy nie zdobyli mandatów w okręgach jednomandatowych, są dodawane do list partyjnych komitetów, które takich kandydatów zgłosiły. Z kolei we Włoszech działał mechanizm odwrotny. Liczba głosów oddanych na listy partyjne jest pomniejszana o głosy kandydatów stowarzyszonych z tymi listami, którzy zdobyli mandaty bezpośrednio w segmencie większościowym.

²⁴¹ J. Flis, B. Michalak, *Mieszany system...*, op. cit., s. 71-72.

²⁴² J. Haman, *Demokracja...*, op. cit., s. 191; D. Nohlen, op. cit., s. 318.

zastosowania algorytmu podziału mandatów odwołującego się do metody z kwotą *a priori*. Zastosowanie metody z kwotą *a posteriori* (dzielnikową) rozwiązuje problem mandatów nadwyżkowych. Przykładem jest system wyborczy Boliwii. Tam, jeśli jakaś partia zdobędzie więcej miejsc w parlamencie w subsystemie większościowym, niż wynika to z podziału proporcjonalnego wtedy jej kandydaci zatrzymują uzyskane bezpośrednio mandaty. Wytworzona nadwyżka zostaje zredukowana w ten sposób, że o taką samą liczbę zmniejsza się pula mandatów obsadzanych proporcjonalnie, a mandaty tracą te partie, których ilorazy uzyskane przy wykorzystaniu metody d'Hondta są najmniejsze²⁴³.

Osobną podkategorię zależnych systemów mieszanych stanowią systemy, które ze względu na fakt połączenia zarówno dystrybucji mandatów, jak i transferu głosów można określić mianem systemów kombinowanych. Przypadki wykorzystywania tego podwójnego powiązania w działaniu formuł wyborczych są dość rzadkie. Jak do tej pory żadne państwo nie zaadaptowało tego rozwiązania w wyborach ogólnokrajowych. Na szczeblu regionalnym stosowane jest natomiast w niemieckich landach: Badenii-Wirtembergii i Bawarii. W Badenii-Wirtembergii w wyborach do 150-osobowego landatgu wyborca posiada tylko jeden głos, który oddaje na kandydata w jednym z 70 okręgów terytorialnych. Te głosy liczą się dwa razy. Po raz pierwszy, jako głosy oddane bezpośrednio na kandydatów w swoich okręgach w subsystemie większościowym. Po raz drugi, jako głosy na partie zgłaszające tych kandydatów. Na podstawie tego drugiego „liczenia” ustala jest liczba mandatów przypadających danej partii proporcjonalnie do liczby zdobytych przez nią w ten sposób głosów w czterech okręgach wyższego rzędu (Regierungsbezirk). Oznacza to, że liczba mandatów, jaką uzyskuje w wyborach każda partia, jest zdeterminowana działaniem formuły proporcjonalnej. Następnie mandaty obejmują personalnie zwycięzcy w okręgach terytorialnych. Jeśli liczba zwycięskich kandydatów jest mniejsza niż liczba należnych jej mandatów, kolejne miejsca w parlamencie obejmują ci spośród jej niewybranych do tej pory kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów spośród wszystkich w swojej partii. W ten sposób do części okręgów terytorialnych trafiają kolejne mandaty, a obejmują je kandydaci, którzy wcześniej nie zdobyli w nich mandatów. Ostateczna wielkość niektórych okręgów wynosi zatem więcej niż jeden mandat i może zwiększyć się nawet do trzech²⁴⁴. Z kolei w systemie bawarskim proporcjonalny podział mandatów odbywa się na podstawie sumy głosów oddanych na kandydatów w okręgach jednomandatowych oraz tych

²⁴³ J. Flis, B. Michalak, *Mieszany system...*, op. cit., s. 72-73.

²⁴⁴ *Welcome to the State Parliament. Landtag von Baden-Württemberg*, Stuttgart 2019, s. 12-19, zob. <https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/fremdsprachen/Willkommen-E.pdf> [dostęp dnia: 20.03.2020].

oddanych na listy. Mandaty zdobyte w okręgach jednomandatowych wliczane są do mandatów należnych partii tak jak w systemie ogólnoniemieckim.

Węgry stanowią z kolei przykład systemu korekcyjnego podobnie jak włoski wariant ordynacji mieszanej stosowany w latach 1993-2005²⁴⁵. Systemy te można również określić ze względu na ich specyfikę systemami transferu głosów²⁴⁶ ze względu na fakt, że subsystemy większościowy i proporcjonalny są ze sobą połączone właśnie poprzez transfer głosów z tego pierwszego do drugiego. W obecnym kształcie system węgierski funkcjonuje od 2011 r. Również w tym systemie wyborca ma do dyspozycji dwa głosy. Do transformacji głosów na mandaty wykorzystywana jest metoda d'Hondta. Istotą tego systemu jest to, że głosy „stracone” w jednomandatowych okręgach wyborczych, tzn. takie, które nie zostały wykorzystane do zdobycia mandatu, zostaną doliczone (przetransferowane) do głosów oddanych na listę partii politycznej danego kandydata w części proporcjonalnej. Dotyczy to zarówno kandydatów, którzy nie zdobyli mandatu, jak również zwycięzców. W tym drugim przypadku od ogólnej liczby głosów zdobytych przez takiego kandydata odejmowany będzie wynik osoby drugiej w kolejności powiększony o jeden. Uzyskane w ten sposób głosy „nadwyżkowe” zostaną doliczone do listy krajowej partii tego kandydata w subsystemie proporcjonalnym²⁴⁷.

Historycznie rzecz biorąc, najstarszymi mieszanymi systemami wyborczymi były systemy z subsystemami funkcjonującymi niezależnie od siebie. Taki właśnie charakter miał system zastosowany na początku XX w. w Wirtembergii. I choć szybko wyrosła mu konkurencja, to jednak system paralelny dominuje, jeśli chodzi o liczbę stosujących go państw. Szczególną popularność i prawdziwy rozkwit systemów tego typu nagiął w latach 90. minionego stulecia w państwach byłego bloku komunistycznego. Do tej pory w sumie stosowało go 21 państw spośród 29, które kiedykolwiek wykorzystywały jakiś wariant ordynacji mieszanej. Jest to zatem z całą pewnością typ najpopularniejszy. Popularność ta jest wynikiem względnej prostoty takiego systemu. Fakt, że obydwa współtworzące go subsystemy pozostają ze sobą w separacji, a każda z formuł wyborczych obsadza mandaty niezależnie od drugiej, czynią je systemami łatwymi do stosowania. Mowa tutaj oczywiście o separacji funkcjonalnej, polegającej na tym, że każdy z segmentów dysponuje własnym, odrębnym i niepowiązanym z drugim segmentem mechanizmem wyborczym równolegle przetwarzającym głosy w mandaty. Z tego właśnie

²⁴⁵ D. Farrell, *Electoral Systems...*, op. cit., s. 117-119.

²⁴⁶ B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze...*, op. cit., s. 185, 242-257.

²⁴⁷ M. Alvarez-Rivera, *Election Resources on the Internet: Elections to the Hungarian National Assembly*, 2018, zob. <http://www.electionresources.org/hu> [dostęp dnia: 20.03.2020].

powodu przez wielu badaczy są one uważane właśnie za *truly mixed system*²⁴⁸, bo w przeciwieństwie do pozostałych wariantów systemów mieszanych ich wyniki nie są konsekwencją dominacji formuły proporcjonalnej.

Modelowym wręcz przykładem takiej ordynacji jest Rosja. Po raz pierwszy system mieszany został tam przyjęty w 1993 r. i obowiązywał do 2005 r. W 2014 r. powrócił, zastępując system proporcjonalny. W tym systemie proporcja mandatów pomiędzy segmentem większościowym i proporcjonalnym kształtuje się po równo. W każdym z nich obsadza się oddzielnie 225 mandatów. Wyborca ma do dyspozycji dwa głosy. Jeden oddaje bezpośrednio na kandydata zgłoszonego w jednomandatowym okręgu wyborczym, a drugi na zamkniętą, federalną listę partyjną w subsystemie proporcjonalnym. W okręgu jednomandatowym zwycięża ten kandydat, który zdobywa największą liczbę głosów w okręgu. Do udziału w podziale mandatów z części proporcjonalnej konieczne jest przełamanie 5% klauzuli zaporowej. Mandaty dystrybuowane są pomiędzy listy dzielone z kolei w oparciu o metodą Hare’a-Niemeyera²⁴⁹. Rozwiązanie to jest najprostszym z możliwych, istnieją jednak w praktyce państwa, gdzie poszczególne parametry subsystemów przybierają inne wartości. Na Litwie przykładowo stosuje się formułę większości bezwzględnej i dwie tury w części większościowej. W Korei Południowej czy na Tajwanie zdecydowanie dominuje segment większościowy, gdyż aż 80% mandatów obsadzanych jest w subsystemie większościowym. Na Tajwanie zamiast jednomandatowych funkcjonują wielomandatowe okręgi wyborcze w części większościowej. Różnie też kształtuje się wysokość progów zaporowych w części proporcjonalnej, a Tajlandia i Wenezuela wykorzystywały metodę d’Hondta do podziału głosów na mandaty. Wszystkie te różnice wynikają z odmiennych kontekstów politycznych danych państw. Co oczywiste, wpływają one na ostateczny rezultat wyborów i generowane konsekwencje polityczne. Nie zmieniają jednak zasadniczej istoty mieszanych systemów paralelnych wynikającej z funkcjonalnej separacji składających się na nie podsystemów.

Podsumowując powyższe rozważania, można wskazać na następujące cechy charakterystyczne systemów mieszanych. Po pierwsze, system taki musi realizować jednocześnie dwa przeciwstawne cele reprezentacji tradycyjnie przypisane do ordynacji większościowej i proporcjonalnej. Po drugie, musi on umożliwiać przeprowadzenie podwójnych oraz równoczesnych wyborów większościowych i proporcjonalnych na obszarze całego państwa. Oznacza to, że

²⁴⁸ G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*..., op. cit., s. 73; D. Nohlen, op. cit., s. 131.

²⁴⁹ R. G. Moser, F. C. Thames, *Compromise Amidst Political Conflict: The Origins of Russia’s Mixed-Member System*, [w:] *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, pod red. M. S. Shugart, M. P. Wattenberg, Oksford 2001, s. 257-258.

każdy głosujący bierze udział w takich podwójnych wyborach bez względu na to, czy faktycznie dysponuje dwoma głosami, czy jeden z nich oddany w jednym subsystemie pociąga za sobą automatycznie głos w drugiej części. Po trzecie, muszą istnieć przynajmniej dwa zasadniczo oddzielne poziomy dystrybucji mandatów w tych okręgach. Generowane przez mieszane systemy wyborcze skutki polityczne nie są wyłącznie zsumowaniem właściwości ich subsystemów (nawet jeśli jeden z nich w istocie dominuje, tak jak to jest w systemach korekcyjnych), ale różnią się od swoich „czystych” części składowych. Badania empiryczne dowodzą, że systemy mieszane nie są prostą kombinacją tradycyjnych formuł wyborczych. Co więcej, same różnią się znacząco pomiędzy sobą i z tego też powodu są wyodrębniane jako osobny typ systemu wyborczego.

Na zakończenie należy zauważyć, że mieszane systemy wyborcze nie stanowią panaceum na wszystkie bolączki tradycyjnych systemów proporcjonalnych i większościowych. Należy też pamiętać, że jest to dość pojemna kategoria, w której zawiera się wiele zróżnicowanych pod względem technicznym rozwiązań. Właściwie zaprojektowana ordynacja mieszana umożliwia mimo wszystko realizację konkretnych celów założonych przez politycznych decydentów pod warunkiem ich wcześniejszego sprecyzowania. W konsekwencji, dzięki takim „hybrydowym” systemom łączy się w jednej formule zalety, ale czasami też wady, tradycyjnych ordynacji. Z drugiej strony systemy te, przez fakt „pomieszania” różnych rozwiązań, wywołują często zaskakujące efekty polityczne daleko wykraczające poza to, czego można by się spodziewać na skutek połączenia systemu proporcjonalnego z większościowym²⁵⁰.

2.4. Przeliczanie głosów na mandaty w systemach proporcjonalnych

Metoda podziału mandatów to matematycznie zdefiniowany algorytm służący wyliczeniu liczby mandatów należnych poszczególnym listom partyjnym w danym okręgu wyborczym na podstawie głosów uzyskanych podczas głosowania lub mandatów przypadających poszczególnym okręgom/regionom wyborczym na podstawie liczby mieszkańców/wyborców²⁵¹. W proporcjonalnych systemach wyborczych stosowanie określonej metody podziału głosów na mandaty jest niezbędne, by dokonać proporcjonalnego podziału mandatów pomiędzy startujące

²⁵⁰ B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze na przykładzie Włoch i Rosji*, „Studia BAS” 2011, nr 3 (27), s. 69-70.

²⁵¹ B. Michalak, hasło: *metoda podziału mandatów*, [w:] *leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 130.

w wyborach partie polityczne. W mieszanych systemach wyborczych mogą być wykorzystywane jako część mechanizmów kompensacyjnych. Historycznie jednak metody podziału były najpierw wykorzystywane w większościowych systemach wyborczych do dokonania proporcjonalnego podziału mandatów pomiędzy poszczególne terytoria wyborcze²⁵².

Metody podziału mandatów wykorzystuje się we wszystkich systemach wyborczych, w których stosowane są wielomandatowe okręgi wyborcze. Stosuje się je tam, aby zrealizować zasadę równości materialnej głosu i jednocześnie dokonać podziału skończonego (rozdysponować wszystkie mandaty).

Istnieje wiele metod podziału mandatów. Spośród najpowszechniejszych można wyodrębnić dwa typy podstawowe. Są to: metoda największych liczb i metoda kwotowa²⁵³.

Według stopnia i kierunku odchylenia od proporcjonalności można wyróżnić metody neutralne oraz obciążone na rzecz partii silnych i słabych wyborczo. Oznacza to, że metoda podziału jest jednym z istotniejszych elementów decydujących o poziomie proporcjonalności każdego systemu wyborczego. Różne metody mogą sprzyjać konkretnym partiom politycznym, dlatego najczęściej ten właśnie parametr przyciąga największą uwagę polityków i często podlega manipulacjom²⁵⁴.

Metody największych liczb zwane są również metodami dzielników. Ich typową cechą jest to, że wskutek podziału liczby głosów otrzymanych przez partie przy zastosowaniu szeregu dzielników dla każdej partii powstają szeregi malejących liczb. Przydzielanie mandatów następuje według największych liczb lub największych ilorazów²⁵⁵.

W przypadku metod kwotowych wyznacza się kwotę. Jeżeli określona partia uzyska liczbę głosów równą kwocie, otrzyma mandat. Partiom przysługuje tyle mandatów, ile razy kwota jest zawarta w danej liczbie głosów. Sama kwota wyznaczona jest jako wynik dzielenia, przy czym dzielna jest (prawie) zawsze taka sama, jest liczbą oddanych ważnych głosów, natomiast dzielnik może się zmieniać. Jeżeli jest on identyczny z liczbą obsadzanych mandatów, to mówi się o prostej metodzie kwotowej²⁵⁶.

²⁵² Np. podział mandatów do Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych pomiędzy poszczególne stany, zob. J. Haman, *Demokracja...*, op. cit., s. 124.

²⁵³ D. Nohlen, op. cit., s. 103.

²⁵⁴ B. Michalak, hasło: *metoda podziału mandatów*, [w:] *leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 130.

²⁵⁵ D. Nohlen, op. cit., s. 103.

²⁵⁶ Ibidem, s. 104.

W systemie wyborczym III RP jak dotąd znalazły zastosowanie trzy metody proporcjonalne: d'Hondta, zmodyfikowana Sainte-Lague i Hare'a-Niemeyera²⁵⁷. Należy zwrócić uwagę, iż przepisy wyborcze nigdy nie posługiwały się nazwami określonych metod, ograniczając się do opisu działań matematycznych, jakie należy wykonać przy podziale mandatów. Wykorzystanie konkretnej metody w poszczególnych wyborach przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Metody podziału mandatów stosowane w Polsce od 1990 r.

TYP WYBORÓW	ROK WYBORÓW	METODA		
		d'Hondta	zmodyfikowana Sainte-Lague	Hare'a-Niemeyera
samorządowe	1990		•	
	1994		•	
	1998	•		
	2002	•		
	2006	•		
	2010	•		
	2014	•		
	2018	•		
parlamentarne	1991			•
	1993	•		
	1997	•		
	2001		•	
	2005	•		
	2007	•		
	2011	•		
	2015	•		
	2019	•		
europejskie	2004	•		
	2009	•		
	2014	•		
	2019	•		

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie tabeli 1 można sformułować kilka spostrzeżeń i uwag odnoszących się do polskiego systemu wyborczego. Należy również zaznaczyć, iż zaprezentowane dane dotyczą podstawowego systemu rozdziału mandatów, tzn. dokonywania przez właściwą komisję wyborczą obliczeń mających na celu ustalenie ile mandatów przypadnie danemu podmiotowi (komitetowi wyborczemu) na poziomie okręgów wyborczych.

²⁵⁷ W latach 1985-2001 stosowana była również tzw. ogólnopolska lista wyborcza, dla których dzielono mandaty pomiędzy listy krajowe początkowo przy pomocy zmodyfikowanej metody Sainte-Lague, a później stosowana była już metoda d'Hondta.

Najczęściej wykorzystywaną metodą podziału mandatów w III RP jest metoda d'Hondta, technika ta była stosowana, jak dotąd, w 17 elekcjach. Zmodyfikowany system Sanite-Lague trzykrotnie, a metodę Hare'a-Niemeyera zastosowano tylko raz.

Rok 1991, a więc rok, w którym przyjęto system proporcjonalny do Sejmu, w dodatku w dalece proporcjonalnej wersji Hare'a-Niemeyera, bez żadnych elementów zapobiegawczych, takich chociażby jak klauzule zaporowe, uznawany jest za przejaw politycznej krótkowzroczności, rodzaj swoistego układu starej i nowej elity, a czasami wręcz za przejaw swoistej zdrady narodowej, narzucającej siłą „partyjną”, „antyobywatelską”, „antyspołeczną”, a w konsekwencji i „antydemokratyczną” ordynację. W myśl wielu formułowanych dziś poglądów proporcjonalna ordynacja z 1991 r. doprowadziła do restauracji rządów układu postkomunistycznego, petryfikując w ten sposób brak selekcji elit, blokując mechanizm kreacji nowych – w domyśle – antykomunistycznych elit, a wreszcie stwarzając barierę dla politycznego awansu osób spoza układu kierowniczego²⁵⁸. Nikt dzisiaj z grona zagorzałych antagonistów proporcjonalności, nie pamięta, że tamta hurraproporcjonalna ordynacja, z matematycznym modelem Hare'a-Niemeyera, była celowo założoną ordynacją, celowo i rozmyślnie zaaplikowaną bez żadnych sztucznych barier czy ograniczeń proporcjonalności. Ordynacja z 1991 r., pierwsza postpeerelowska ordynacja autentycznie wolna i demokratyczna²⁵⁹, była świadomie projektowana jako akt mający doprowadzić do pokazania całego bogactwa życia politycznego, do uzewnętrznienia mozaiki partii i ugrupowań, które wcześniej nie mogły w sposób nieskrępowany artykułować swoich poglądów i opinii²⁶⁰. Pokazanie wielobarwności życia politycznego, w tym zwłaszcza partyjnego, stanowiło więc wcale nie uboczny, niezaplanowany efekt czy, tym bardziej, defekt ordynacji wyborczej, ale było świadomie zaprojektowanym celem tej ordynacji²⁶¹. W roku 1991 chodziło więc tak naprawdę o krystalizację sceny partyjnej, dokonanej jednak za sprawą uprzedniej jej segregacji i fragmentacji²⁶². Ten założony *a priori* cel ordynacji z 1991 r. spełniła

²⁵⁸ Por. J. Sanocki, *Proporcjonalne manowce*, [w:] *Otwarta księga. O jednomandatowe okręgi wyborcze*, pod red. R. Lazarowicza, J. Przystawy, Wrocław 1999, s. 154.

²⁵⁹ Szerzej na ten temat zob. R. Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989-1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999, s. 57 i nast.

²⁶⁰ Warto też pamiętać i o tym, że parlament wyłoniony w tak bardzo proporcjonalnej i demokratycznej ordynacji miał być konstytuanta, miał być parlamentem, który uchwali nową, pełną konstytucję III Rzeczypospolitej. Z tego też powodu od samego początku zakładano, że parlament ten powinien być maksymalnie reprezentatywny, oddając w swoim składzie całą gamę opcji politycznych.

²⁶¹ Por. S. Gebethner, *Sejm rozczłonkowany: wytwór ordynacji wyborczej czy polaryzacji na polskiej scenie politycznej?*, [w:] *Wybory '91 a polska scena polityczna*, pod red. S. Gebethnera, J. Raciborskiego, Warszawa 1992, s. 51 i nast.

²⁶² Por. R. Gortat, *Fragmentaryzacja i krystalizacja polskiej sceny politycznej*, [w:] *Wybory '91 a polska scena...*, op. cit., s. 44 i nast.

w więcej niż zadowalającym stopniu. Wybory z października tego samego roku stały się bowiem, tak jak planowano, prawdziwym barometrem polskiej demokracji *in statu nascendi*, pokazując całą paletę opcji i programów politycznych.

Późniejsza ordynacja, z 1993 r.²⁶³, celowo już bardziej restrykcyjna, zdyscyplinowała proporcjonalność formuły wyborczej wprowadzając arytmetyczną technikę d'Hondta i dodając do niej progi wyborcze, w założeniu dążąc do uporządkowania, redukcji i utrwalenia układu partyjnego, jaki wyłonił się w superproporcjonalnych, a zatem także i na swój sposób indykcyjnych, wyborach z roku 1991. Trzeba przy tym pamiętać, że niektóre ograniczające postanowienia ordynacji wyborczej z 1993 r.²⁶⁴ nie były – tak jak się to im dzisiaj przypisuje – prolewicowe czy też w inny sposób preferujące układ postkomunistyczny. Wręcz przeciwnie, utrudnienia, jakimi obłożono proporcjonalną metodę dystrybucji mandatów, w zamierzeniu stanowiły ostrze antypostkomunistyczne, mające doprowadzić do całkowitego wyeliminowania formacji postkomunistycznej z parlamentu²⁶⁵. To zaś, że zamierzenia ordynacji nie sprawdziły się, a wybory z września 1993 r. wręcz odwróciły o 180 stopni projektowany układ w Sejmie, było efektem nadmiernego rozbicia partii prawicowych i świadomie działającym przeciw temu rozbiciu restrykcyjnym, antyfragmentaryzacyjnym postanowieniom ordynacji, które – mówiąc w skrócie – premiowały ugrupowania najsilniejsze. W rezultacie ci, którzy mieli zostać wyeliminowani z Sejmu weszli do niego tworząc większość, natomiast ci, „dla których” i „pod których” ordynacja była pisana, znaleźli się poza układem parlamentarnym²⁶⁶. Efekt, jaki przyniosła ordynacja wyborcza, którym była redukcja efektywnej liczby partii, był zatem efektem celowo założonym, tyle tylko, że odwrotnym od tego, jaki zakładali jego twórcy przewidujący gratyfikacyjne działanie ordynacji względem nich, a nie ich politycznych konkurentów.

Dokonana za sprawą ordynacji wyborczej z 1993 r. krystalizacja polskiej sceny partyjnej została zatem dokonana skutecznie przy użyciu ordynacji proporcjonalnej²⁶⁷. Okazuje się więc, że nadmiernemu rozproszeniu partii politycznych może równie dobrze sprzyjać ordynacja

²⁶³ Szerzej na ten temat zob.: B. Banaszak, *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1993 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4, s. 34 i nast.; Z. Jarosz, *Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu RP*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 7, s. 3 i nast.

²⁶⁴ Szerzej na ten temat zob. Z. Jackiewicz, *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP w świetle doświadczeń wyborów 1993 r.*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 3, s. 40 i nast.

²⁶⁵ Szerzej na temat przebiegu prac, które w efekcie doprowadziły do uchwalenia ordynacji z 1993 r. zob. R. Chruściak, op. cit., s. 89 i nast.

²⁶⁶ Dlatego mówi się, że partie prawicowe znając restrykcje ordynacji z 1993 r., a jednocześnie dzieląc się zamiast konsolidować, przegrały wybory „na własne życzenie”. Por. A. K. Piasecki, *Wybory. Parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989-2002*, Toruń 2004, s. 46.

²⁶⁷ Szerzej na ten temat zob. A. Antoszewski, *System wyborczy i wybory parlamentarne po 1989...*, op. cit., s. 88-92.

proporcjonalna zastosowana sensownie, tzn. z całym systemem wspomagających ją elementów²⁶⁸. Utrwalenie zaś określonej formuły wyborczej, kompensowanej całym zestawem ograniczeń i utrudnień, sprzyjających kondensacji systemu partyjnego, przynosi w dłuższej perspektywie czasowej efekt stabilizacji całego systemu partyjnego, czego przykładem może być obraz sytuacji partyjnej w Polsce, jaki wytworzył się po wyborach z 1997 r. Dwie kolejne elekcje prowadzone według tych samych reguł gry wyborczej²⁶⁹ spowodowały wszak ukształtowanie systemu partyjnego, jaki w zasadniczej części nadany został w 1993 r. W rezultacie po wyborach z 1997 r. scena partyjna została podzielona na dwa duże i zwarte „bloki” (tj. AWS i SLD) oraz względnie silny i stabilny środek (UW, PSL), co potwierdza tylko, że ograniczenie nadmiernej liczby partii politycznych i uporządkowanie systemu partyjnego może się dokonać równie dobrze przy zastosowaniu systemu proporcjonalnego²⁷⁰. Efekt „blokowości” uzyskany w roku 1997 r. został jednak zaprzepaszczonego w momencie dezintegracji, a w konsekwencji atomizacji „bloku” prawicowego (AWS), co z kolei przełożyło się na instrumentalną zmianę prawa wyborczego z 2001 r., która to zmiana²⁷¹ miała sprzyjać partiom utworzonym na bazie dotychczasowego AWS-u, i – jak się okazało – rzeczywiście sprzyjała. Ta wybitna koniunkturalizacja prawa wyborczego spowodowała ponowne rozdrobnienie sceny partyjnej, któremu sprzyjała bardziej proporcjonalna formuła Sainte-Lague, co zniweczyło efekt uporządkowania uzyskany w 1997 r. W celu jego odzyskania ordynację wyborczą ponownie zmieniono w 2002 r., przywracając system d’Hondta premiujący partie najsilniejsze, a tym samym generujący konsolidację partii politycznych, co jednak znowu było ewidentnym przejawem instrumentalnego podejścia do prawa wyborczego²⁷².

Widać z tego, że tak krytykowane rozdrobnienie partii politycznych, ich nieuporządkowanie i wyraźny brak krystalizacji nie jest tak naprawdę wytworem ordynacji proporcjonalnej, lecz raczej niestabilności tej ordynacji, jej ciągłych modyfikacji i dostosowywania do bieżących potrzeb i oczekiwań głównych uczestników gry politycznej²⁷³, czyli *tout court* partii

²⁶⁸ Por. A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven i Londyn 1999, s. 144-146.

²⁶⁹ Co tylko potwierdza, że duże znaczenie dla stabilizacji systemu partyjnego i całego systemu politycznego ma trwałość reguł wyborczych, które dopiero w dłuższym czasie mogą przynieść określonego rodzaju korzyści, względnie pokazać swoje „słabe punkty”.

²⁷⁰ W rzeczywistości kształt systemu partyjnego, jaki wytworzył się po wyborach z roku 1997 odpowiadał modelowi dwublokowemu, który z założenia generuje większościowa formuła wyborcza, realizowana w wersji większości bezwzględnej.

²⁷¹ W 2001 r. formułę matematyczną d’Hondta zamieniono na metodę Sainte-Lague.

²⁷² Por. A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu...*, op. cit., s. 172 i nast.

²⁷³ Szerzej na ten temat zob. J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989-1995*, Warszawa 1997, s. 28 i nast.

politycznych²⁷⁴. Potwierdza to, że tak eksponowane zalety systemu większościowego są w dużej części albo nadmiernie przeceniane, albo falsyfikowane, przy czym w znakomitej większości przypadków swobodnie się nimi szafuje jedynie w celu poparcia tezy, którą za wszelką cenę chce się udowodnić²⁷⁵. Sam system wyborczy nie ma bowiem nigdy siły sprawczej. Formuły większościowej *per se* nie da się w związku z tym sprowadzić do uniwersalnej postaci, która w sumie przypadków byłaby sprawdzalna i powtarzalna. Każdy system wyborczy jest bowiem osadzony w konkretnym układzie psycho-socjo-ekonomiczno-kulturowo-politycznym, który określa rzeczywistą jego użyteczność, nadając mu cechy specyficzne i pozwalając określić wszelkiego rodzaju zależności i współzależności, które *summa summarum* definiują każdorazowo system wyborczy²⁷⁶.

Metoda d'Hondta, podczas wyborów parlamentarnych, kontynuowana jest od 2005 r. Z kolei modyfikacje metody transformacji głosów na mandaty nastąpiły również w przypadku przepisów stosowanych w wyborach samorządowych. Początkowo podział mandatów w wyborach do rad gmin odbywał się za pomocą zmodyfikowanej metody Sainte-Lague. Dopiero od 1998 r. zaczęto stosować metodę d'Hondta. Należy również zauważyć, że metoda d'Hondta jest także trwale stosowana do wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego.

Matematyka i lata doświadczeń pozwoliły ustalić, które metody proporcjonalnego podziału mandatów są korzystane dla określonych ugrupowań w zależności od ich poparcia społecznego. W tym miejscu autor przedstawi trzy występujące w Polsce metody podziału mandatów korzystne kolejno dla dużych, średnich i małych ugrupowań politycznych.

2.4.1. Metoda d'Hondta

Najbardziej znaną metodą największych liczb jest metoda d'Hondta, zwana tak od nazwiska belgijskiego profesora prawa cywilnego i podatkowego Victora d'Hondta, który

²⁷⁴ Nie można jednak z tego powodu wyciągać pochopnych wniosków o destabilizującej roli partii politycznych. Partie polityczne są bowiem dzisiaj podstawowym elementem w strukturze państwa, są też niezbędnym elementem każdego systemu demokratycznego. Szerzej na ten temat zob.: K. A. Wojtaszczyk, *Partie polityczne w państwie demokratycznym*, Warszawa 1998; A. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2004.

²⁷⁵ Potwierdza to chociażby do znudzenia powtarzana teza, będąca dla niektórych wręcz dogmatem, że skutkami stosowania systemu większościowego są: model dwupartyjny, eliminacja partii radykalnych i wreszcie stabilizacja demokracji i uczynienie ustroju bardziej stabilnym, mniej podatnym na skrajności. Por. P. Śpiewak, *Egzekucja na klasie politycznej*, „Wprost” nr 1138, 19 września 2004.

²⁷⁶ J. Szymanek, *Optymalizacja formuły wyborczej. Dylematy wyboru ordynacji proporcjonalnej czy większościowej*, „Studia Wyborcze” 2007, t. IV, s. 34-38.

opracował ją w 1882 r. Szczególną cechą tej metody jest szereg dzielników, a mianowicie: 1, 2, 3, 4, 5 itd., przez które dzielone są liczby głosów uzyskane przez partie²⁷⁷.

W metodzie d'Hondta mandaty przydzielane są sekwencyjnie. W danym kroku mandat otrzymuje ta partia, której średnia liczba głosujących w przeliczeniu na mandat jest w danym momencie największa. Za każdym razem, gdy partia otrzymuje mandat, jej średnia ulega pomniejszeniu. Oznacza to, że metoda na każdym etapie rozdziału mandatów uwzględnia, która partia w danej chwili jest najbardziej uprawniona do otrzymania mandatu. Tak więc w celu dokonania transformacji głosów na mandaty, liczbę ważnie oddanych głosów na każdą listę partyjną w danym okręgu wyborczym dzieli się przez kolejne liczby całkowite (1, 2, 3, 4 itd.) tak długo, aż uda się w ten sposób uszeregować tyle następujących po sobie ilorazów, ile jest mandatów do obsadzenia w danym okręgu. Każda lista otrzymuje tyle mandatów, ile w wyniku tej operacji przypadło jej ilorazów²⁷⁸.

Transformację głosów na mandaty z wykorzystaniem opisanej metody przedstawiono na przykładzie okręgu wyborczego, w którym wybieranych jest dziewięciu reprezentantów. Z ogólnej liczby 220 000 głosów, na partię A przypada – 73 000, na partię B – 84 000, na partię C – 20 600, na partię D – 24 000 oraz na partię E – 18 400. Jeżeli liczby te podzielimy kolejno przez 1, 2, 3, 4 itd., powstaną szeregi zobrazowane w tabeli 2.

Tabela 2. Podział mandatów według metody d'Hondta

dzielnik	partia A	partia B	partia C	partia D	partia E
1	73 000 ²	84 000 ¹	20 600 ⁹	24 000 ⁷	18 400
2	36 500 ⁴	42 000 ³	10 300	12 000	9 200
3	24 333 ⁶	28 000 ⁵	6 867	8 000	6 133
4	18 250	21 000 ⁸	5 150	6 000	4 600
5	14 600	16 800	4 120	4 800	3 680

Źródło: opracowanie własne.

Największe ilorazy (największe liczby) są uwzględniane przy rozdziale mandatów dla partii następująco: partia A otrzymuje 2., 4. i 6. mandat, partia B – 1., 3., 5. i 8., partia C – 9., partia D – 7., zaś partia E nie otrzymuje żadnego mandatu.

²⁷⁷ D. Nohlen, op. cit., s. 103.

²⁷⁸ B. Michalak, hasło: *d'Hondta metoda*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 39-40.

Metoda d'Hondta jest przykładem formuły obciążanej na korzyść dużych partii (sprzyjającej silnym wyborczo ugrupowaniom). Prowadzi to do nadreprezentacji tych partii kosztem ugrupowań słabszych, które otrzymują mniej mandatów, niż by to wynikało z uzyskanej przez nie liczby głosów. Z drugiej jednak strony, zmniejsza poziom fragmentaryzacji systemu partyjnego, a to sprzyja ukształtowaniu się stabilniejszego układu rządowego.

2.4.2. Metoda Sainte-Lague

Metoda Sainte-Lague jest jedną z metod podziału mandatów z grupy największych liczb, stosowana w ramach proporcjonalnych systemów wyborczych. Została opracowana i spopularyzowana na przez francuskiego profesora matematyki Andre Sainte-Lague w 1912 r. Mechanizm transformacji głosów na mandaty jest taki sam jak w przypadku metody d'Hondta, z tą różnicą, że liczbę ważnie oddanych głosów na każdą listę partyjną w danym okręgu wyborczym dzieli się przez kolejne liczby nieparzyste, tj. 1, 3, 5, 7, 9 itd., aż do momentu, w którym uda się uszeregować tyle następujących po sobie ilorazów, ile mandatów jest do obsadzenia w danym okręgu. Każda partia otrzymuje tyle mandatów, ile w wyniku tej operacji przypadło jej ilorazów²⁷⁹.

Zastosowanie metody Sainte-Lague daje większe różnice między uzyskiwanymi ilorazami, co zwiększa możliwość uzyskania mandatu przez ugrupowania o średnim i słabszym wyniku wyborczym²⁸⁰. Obok wariantu klasycznego istnieje jeszcze zmodyfikowana wersja, w której jako pierwszy dzielnik występuje liczba 1,4. Eliminuje to najmniejsze ugrupowania, dzięki czemu zyskują ugrupowania średniej wielkości. Tak zmodyfikowana metoda określana jest mianem wersji skandynawskiej²⁸¹.

Schemat zastosowania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague, dla tożsamego przykładu jak w przypadku metody d'Hondta, zaprezentowano w tabeli 3.

Podział mandatów w opisywanym przypadku wygląda następująco: partia A otrzymuje 2., 4. i 8. mandat, partia B – 1., 3. i 6., partia C – 7., partia D – 5., a także partia E – 9. mandat.

²⁷⁹ B. Michalak, hasło: *Sainte-Lague metoda*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 210.

²⁸⁰ W. Sokół, hasło: *Sainte-Lague 'a metoda*, [w:] *Encyklopedia politologii...*, op. cit., s. 486.

²⁸¹ M. Jagielski, op. cit., s. 277.

Tabela 3. Podział mandatów według zmodyfikowanej metody Sainte-Lague

dzielnik	partia A	partia B	partia C	partia D	partia E
	73 000	84 000	20 600	24 000	18 400
1,4	52 143²	60 000¹	14 714⁷	17 143⁵	13 143⁹
3	24 333⁴	28 000³	6 867	8 000	6 133
5	14 600⁸	16 800⁶	4 120	4 800	3 680
7	10 429	12 000	2 943	3 429	2 629
9	8 111	9 333	2 289	2 667	2 044

Źródło: opracowanie własne.

Jeżeli porówna się skutki zastosowania szeregu dzielników d'Hondta ze zmodyfikowaną metodą Sainte-Lague, to okazuje się, że w przypadku partii, która otrzymała największą liczbę głosów nastąpiła redukcja liczby przyznanych mandatów o jeden – kosztem partii z najniższym poparciem. Praktycznym skutkiem stosowania tej metody jest to, że ogranicza ona nieco, w porównaniu do metody d'Hondta, zjawisko nadreprezentacji partii dużych. Zastosowanie tej metody podziału daje większą szansę partiom i ugrupowaniom średnim, powodując większe rozdrobienie sceny politycznej, a zarazem zapewnia szerszą reprezentację polityczną.

2.4.3. Metoda Hare'a-Niemeyera

Została opracowana przez angielskiego prawnika Thomasa Hare'a, a następnie zmodyfikowana przez niemieckiego matematyka Horsta Niemeyera. Metoda Hare'a-Niemeyera jest jedną z metod z grupy największych reszt, stosowana do redystrybucji mandatów w ramach proporcjonalnych systemów wyborczych. Występuje również pod nazwą matematycznej proporcji lub po prostu (co nie jest do końca poprawnym określeniem) metody największych reszt²⁸².

Liczbę mandatów przypadających danej partii oblicza się w dwóch fazach. W pierwszej, mnoży się liczbę głosów oddanych na daną partię w okręgu wyborczym przez całkowitą liczbę mandatów w okręgu wyborczym. Następnie, otrzymany w ten sposób iloczyn dzieli się przez ogólną liczbę ważnych głosów oddanych na wszystkie listy kandydatów rywalizujące w danym okręgu. Wynik niemal zawsze jest ułamkiem: składa się z liczby przed przecinkiem i tzw. reszty

²⁸² B. Michalak, hasło: *Hare'a-Niemeyera metoda*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 76-77.

po przecinku. Liczba przed przecinkiem to liczba przyznanych danej partii mandatów w pierwszej fazie. Po dokonaniu obliczenia wyników wszystkich ugrupowań zawsze pozostaje pewna liczba mandatów nieobsadzonych, które przydziela się w drugiej fazie. W tej fazie bierze się pod uwagę reszty. Mandaty przydziela się kolejno partiom, według reguły najwyższej reszty²⁸³.

Zastosowanie w praktyce metody Hare'a-Niemeyera przedstawia tabela 4, która obrazuje transformację głosów na mandaty dla takiego samego przykładu jak w przypadku opisywanej wcześniej metody d'Hondta i Sainte-Lague.

Tabela 4. Podział mandatów według metody Hare'a-Niemeyera

komitet wyborczy	liczba głosów	liczba kwot prostych	uzyskane mandaty
partia A	73 000	2,99	2+1
partia B	84 000	3,44	3+0
partia C	20 600	0,84	0+1
partia D	24 000	0,98	0+1
partia E	18 400	0,75	0+1
ogółem	220 000	—	9

Źródło: opracowanie własne.

Z powyższej tabeli 4, wynika iż liczba mandatów przypadająca poszczególnym komiteom wyborczym w tym okręgu wyborczym byłaby identyczna, jak przy zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Lague (patrz tabela 3).

3. Alternatywne sposoby głosowania

Głosowanie należy do najważniejszej fazy procesu wyborczego. Powinno odbywać się zgodnie z zasadami tajności oraz modelowo dawać wyborcom możliwość wyrażania preferencji i osiągnięcia satysfakcji z dokonywanego wyboru. Ponadto, procedury głosowania powinny być tak skonstruowane, aby mogła być jak najpełniej realizowana zasada powszechności,

²⁸³ M. Jagielski, op. cit., s. 278.

zwłaszcza kiedy obywatel znajduje się poza miejscem stałego zamieszkania (a przede wszystkim za granicą) lub nie może osobiście głosować w dniu wyborów w lokalu wyborczym²⁸⁴.

System prawa wyborczego reguluje procedury głosowania, a więc zasady technicznej czynności oddawania głosu. W szczególności po upowszechnieniu czynnego prawa wyborczego wśród szerokich grup społecznych, a także wraz z rozwojem standardów demokratycznych i tajnych wyborów konieczne stało się prawne zagwarantowanie takiego modelu oddawania głosu, aby zapewnić wyborcom możliwość nieskrępowanego wyrażania swoich preferencji. Podstawowa procedura udziału w głosowaniu w czasach nowożytnych polega na udaniu się osobiście do wskazanego lokalu wyborczego (miejscu głosowania) i oddaniu głosu, początkowo poprzez przekazanie swoich preferencji ustnie, w późniejszym czasie pisemnie. Wraz z rozwojem standardów tajnego głosowania zaczęto udoskonalać techniczne kwestie związane z tą procedurą, co znalazło odzwierciedlenie w kolejnych regulacjach prawnych, w których szczegółowo określano wymagane dla ważności głosowania elementy²⁸⁵.

Początkowo, czynne prawo wyborcze było kierowane do ograniczonej grupy uprzywilejowanych osób (obywateli). Wraz z rozwojem demokracji przedstawicielskiej i dynamicznymi procesami społeczno-politycznymi, prawo udziału w wyborach stawało się coraz bardziej powszechne, w kolejnych etapach uzyskiwały je nierzadko wielomilionowe rzesze obywateli (przykładem jest proces uzyskiwania czynnego prawa wyborczego przez kobiety, co w niektórych państwach europejskich nastąpiło dopiero w drugiej połowie XX w.). W kontekście tak kardynalnych zmian ustawodawca w wielu państwach, również z powodu braku doświadczeń, nie przywiązywał zbyt dużej wagi do kwestii uważanych długo za drugoplanowe – jaką było np. zapewnienie gwarancji faktycznego korzystania z uzyskanego czynnego prawa wyborczego. Normy prawne wskazywały wówczas zdecydowanie częściej wyłączenia i ograniczenia zasady powszechności (poprzez wprowadzanie m.in. cenzusów wyborczych, zasad domicylu itp.).

Z czasem jednak, wykształcił się i zyskał na znaczeniu pogląd wskazujący, że w celu zagwarantowania udziału w głosowaniu możliwie szerokiej grupie uprawnionych wyborców, prawo wyborcze powinno stosować wiele konstrukcji dotyczących różnorodnych kwestii organizacyjnych i technicznych związanych z przeprowadzaniem wyborów. Należy wymienić wśród nich dogodne dla wyborców terminy głosowania (w dzień wolny od pracy), czas jego przeprowadzania (np. przez dwa dni), aktualizowane rejestry i spisy wyborców, możliwość

²⁸⁴ A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne – przykład dla Polski?*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2009, vol. 21, s. 187.

²⁸⁵ A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, op. cit., s. 72-74.

dowozu osób niepełnosprawnych do lokali wyborczych itp. Wraz z rozwojem standardów demokratycznych, upowszechnianiem się w obrębie procesu przeprowadzania wyborów coraz bardziej rozbudowanych i dobrze funkcjonujących modeli organizacyjnych, logistycznych, a także z postępem technologicznym opracowano i wprowadzano je do systemu prawa wyborczego (niekiedy sprawdzając przedtem w praktyce). Mechanizmy takie, uznawane są za gwarancję wypełniania zasady powszechności wyborów, znajdujące wyraz w dążeniu do umożliwienia uczestniczenia w wyborach wszystkim wyborcom²⁸⁶.

Obok wspomnianych wyżej konstrukcji, w obszarze gwarancji zasady powszechności wyborów, zaczęto rozważać również inny sposób oddawania głosu przez wyborców niż w lokalu wyborczym. Uznano bowiem, za uzasadnione dopuszczenie głosowania bez potrzeby fizycznego przybycia wyborcy do punktu wyborczego. W literaturze przedmiotu techniki takie określane są mianem alternatywnych. Punktem odniesienia dla „alternatywy” jest tradycyjny, podstawowy tryb głosowania w lokalu wyborczym. Istota alternatywnych sposobów głosowania polega więc na tym, że w określonych ustawowo przypadkach wyborcy (zwykle ich ściśle oznaczona część, wyborcy należący do wskazanych grup) mogą skorzystać zamiast z procedury podstawowej z innej, alternatywnej dla niej metody oddawania głosu²⁸⁷.

W polskiej literaturze i ekspertyzach odnaleźć można różne określenia: alternatywne techniki oddawania głosu, sposoby oddawania głosu, metody głosowania, wreszcie procedury oddawania głosu bądź głosowania. Ta pozorna różnorodność nie jest absolutnie polską specyfiką, różna terminologia jest bowiem charakterystyczna dla piśmiennictwa np. anglojęzycznego. Najczęściej w polskiej literaturze przedmiotu stosowane jest pojęcie alternatywnych sposobów głosowania²⁸⁸.

W pracy, dla porządku, zastosowano dla przedstawianych konstrukcji prawnych nazwę „alternatywne sposoby głosowania”. Autor jest zdania, że jest to terminologia najbardziej adekwatna i jednocześnie wystarczająco wąsko i jednoznacznie wskazująca zakres nazwy.

W ustawodawstwie wyborczym oraz literaturze przedmiotu, można wyróżnić trzy zasadnicze alternatywne sposoby głosowania: głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie elektroniczne. Wszystkie te konstrukcje przewidują umożliwienie wyborcy oddania głosu bez konieczności udania się przez niego do lokalu wyborczego.

²⁸⁶ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym. Gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013, s. 13-14.

²⁸⁷ Ibidem, s. 15.

²⁸⁸ Ibidem.

Poniżej, przedstawiono celem wprowadzenia, krótkie charakterystyki każdego ze sposobów głosowania (dokładniej zostaną zanalizowane w dalszej części pracy). Pozwolą one, na określenie różnic występujących pomiędzy konstrukcjami i zaprezentowanie pewnych specyficznych ich cech.

3.1. Głosowanie przez pełnomocnika

Jedną z nieosobistych form oddania głosu wykorzystywanych we współczesnych państwach demokratycznych jest głosowanie przez pełnomocnika. Instytucja ta, znana jest w systemach prawa wyborczego kilku państw Europy: Albanii, Belgii, Francji, Holandii, Wielkiej Brytanii oraz Szwecji²⁸⁹.

Istota głosowania za pośrednictwem pełnomocnika, sprowadza się do znanej w prawie cywilnym instytucji pełnomocnictwa, która polega na tym, że osoba uprawniona do głosowania – wyborca – upoważnia w swoim imieniu inną osobę uprawnioną do głosowania do oddania w jej imieniu głosu podczas referendum czy wyborów²⁹⁰. Pełnomocnictwo upoważnia zatem umocowanego, na podstawie aktu pełnomocnictwa, do oddania w lokalu wyborczym głosu w imieniu mocodawcy²⁹¹. Pełnomocnik na podstawie udzielonego i potwierdzonego stosownym aktem pełnomocnictwa udaje się więc do lokalu wyborczego, pobiera kartę do głosowania, wypełnia ją i wrzuca do urny. U podłoża tej instytucji leży aspekt zaufania, pewność, że pełnomocnik będzie głosował zgodnie z preferencjami wyborczymi mocodawcy²⁹².

Najczęściej, możliwość skorzystania z tej instytucji obwarowana jest różnorodnymi wymogami dotyczącymi: osoby pełnomocnika, liczby pełnomocnictw udzielonych jednej osobie, kręgu wyborców mogących udzielić pełnomocnictwa oraz sposobu jego udzielania²⁹³. W zależności od systemu wyborczego danego państwa pełnomocnikiem wyborczym może być osoba, która zamieszkuje w tej samej gminie co osoba udzielająca pełnomocnictwo i/lub jest

²⁸⁹ D. Korzeniowska-Linkowska, R. Stawicki, *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, „Opracowania tematyczne” OT-635, Kancelaria Senatu, Warszawa 2015, s. 13.

²⁹⁰ M. Wrzałik, *Głosowanie przez pełnomocnika*, „Gubernaculum et Administratio” 2015, nr 1, s. 217.

²⁹¹ J. Mordwiłko, *Instytucja pełnomocnika wyborcy w aspekcie porównawczym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2006, nr 3 (11), s. 55.

²⁹² J. Mordwiłko, *Instytucja pełnomocnika...*, op. cit., s. 55.

²⁹³ M. Gapski, *Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 82.

krewnym lub powinowatym (rzadziej osoba obca) mocodawcy²⁹⁴. Z reguły, rozwiązanie to jest skierowane do wąskiej, ściśle określonej grupy wyborców m.in. osób niepełnosprawnych, starszych, wojskowych, urzędników państwowych wykonujących swoje obowiązki poza granicami państwa²⁹⁵. Odmienny bywa również sposób udzielania pełnomocnictwa. Udzielane jest ono w magistratach, organach wyborczych, konsulatach²⁹⁶.

Procedury ustanawiania pełnomocnika, różnią się nieznacznie w poszczególnych państwach, zwykle jednak doniosłość pełnomocnictwa jest poświadczana w sposób urzędowy, a pełnomocnik dysponuje specjalnym aktem pełnomocnictwa, który przedstawia właściwej komisji wyborczej. Pełnomocnik, na podstawie udzielonego (i potwierdzonego stosownym aktem) pełnomocnictwa udaje się do lokalu wyborczego, pobiera kartę do głosowania, wypełnia ją i wrzuca do urny (na ogólnych dla wszystkich wyborców zasadach)²⁹⁷.

Instytucja pełnomocnika jest dużym ułatwieniem głosowania, przyczyniając się do znacznie skuteczniejszego wypełniania zasady powszechności wyborów, w szczególności jeżeli jej beneficjentami są osoby, których możliwości głosowania są z różnych przyczyn pozbawieni, bądź możliwość taka jest poważnie utrudniona. Jest to procedura stosunkowo tania i powodująca najmniejsze komplikacje w systemie organizowania wyborów²⁹⁸. Jednakże oprócz niewątpliwych zalet takiego rozwiązania, część ekspertów prawa konstytucyjnego wskazuje na ułomność zasady bezpośredniości i tajności głosowania, jakie w przypadku głosowania za pośrednictwem pełnomocnika mogą wystąpić. Wspomina się również o braku gwarancji, czy pełnomocnik zagłosuje zgodnie z preferencjami jakie przekazał mu wyborca udzielający pełnomocnictwo²⁹⁹. Dylematy natury konstytucyjnej powodowały, że procedura głosowania przez pełnomocnika była wprowadzana często z wieloma ograniczeniami i „obudowana” licznymi formalnościami stanowiącymi warunek korzystania z niej (ograniczona grupa wyborców, którzy mogą korzystać z tej procedury, tryb urzędowego potwierdzenia udzielenia pełnomocnictwa, ograniczona liczba pełnomocnictw)³⁰⁰.

²⁹⁴ J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, pod red. K. Skotnickiego, Warszawa 2011, s. 42-44.

²⁹⁵ J. Zbieranek, *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, „Analizy i Opinie” Instytutu Spraw Publicznych 2005, nr 52, s. 5.

²⁹⁶ J. Zbieranek, *Nowe procedury...*, op. cit., s. 43-44.

²⁹⁷ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie...*, op. cit., s. 17.

²⁹⁸ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2011, nr 3 (27), s. 98.

²⁹⁹ Ibidem.

³⁰⁰ Ibidem.

Polska droga do ustanawiania w prawie wyborczym instytucji pełnomocnika wyborczego została przedstawiona w rozdziale IV. Zaprezentowane zostały również badania wpływu tego rozwiązania na frekwencję wyborczą.

3.2. Głosowanie korespondencyjne

Głosowaniem korespondencyjnym nazywany jest jeden z tzw. alternatywnych sposobów głosowania, którego istota sprowadza się do tego, że wyborca na swój wniosek otrzymuje przed dniem głosowania kartę do głosowania (oraz ewentualnie również inne materiały niezbędne do głosowania), którą po wypełnieniu przekazuje na adres właściwego organu wyborczego. Ponieważ przekazywanie karty do głosowania i innych materiałów odbywa się najczęściej za pośrednictwem poczty ten sposób głosowania często określany jest jako „głosowanie za pośrednictwem poczty” czy „głosowanie listowne”. Jednak z uwagi na to, iż w niektórych państwach przekazywanie tegoż pakietu powierza się nie poczcie lecz wręcz osobom prywatnym, a nawet aktywistom partyjnym³⁰¹ określenie „głosowanie korespondencyjne” wydaje się być najbardziej właściwe³⁰². Instytucja ta znana jest w systemach prawa wyborczego następujących państw Europy: Austria, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Estonia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Islandia, Litwa, Luksemburg, Niemcy, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania i Włochy³⁰³.

Korzystanie z dobrodziejstwa korespondencyjnego głosowania bywa niekiedy ograniczane do określonych grup wyborców, którzy z uzasadnionych powodów nie mogą stawić się osobiście w lokalu wyborczym. Najczęściej głosowanie korespondencyjne dostępne jest dla obywateli przebywających poza terenem kraju. W niektórych krajach, podobnie jak w wypadku głosowania przez pełnomocnika, omawiana forma oddania głosu dostępna jest tylko dla ściśle określonej grupy osób: niepełnosprawnych, chorych, przebywających w zakładach karnych³⁰⁴.

W przeciwieństwie do głosowania przez pełnomocnika, głosowanie za pośrednictwem poczty powinno być szerzej dostępne, gdyż może wpłynąć pozytywnie na zwiększenie partycypacji wyborców w wyborach. Budzi ono także mniej kontrowersji co do zgodności z zasadą

³⁰¹ Zob.: K. Skotnicki, *Rejestr wyborców i głosowanie korespondencyjne w Wielkiej Brytanii*, [w:] *Prawo wyborcze. Interpretacja. Analizy. Rekomendacje*, pod red. J. Zbieranka, Warszawa 2009, s. 55-64.

³⁰² A. Rakowska, K. Skotnicki, *Głosowanie korespondencyjne – nowe rozwiązanie Kodeksu wyborczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. XXVII, s. 296.

³⁰³ D. Korzeniowska-Linkowska, R. Stawicki, op. cit., s. 13.

³⁰⁴ M. Gapski, op. cit., s. 86.

bezpośredniości oraz tajności głosowania. Należy jednak podnieść, że głosowanie korespondencyjne wymaga rzetelnego, dobrze funkcjonującego i szeroko dostępnego systemu pocztowego, który daje rękojmię niezawodności w dostarczaniu nienaruszonych przesyłek³⁰⁵.

3.3. Głosowanie elektroniczne

Głosowanie oparte o metody elektroniczne jest pojęciem o szerokim znaczeniu, a techniki teleinformatyczne są wykorzystywane w systemie wyborczym m.in.: w procesie zbierania, opracowania i wizualizacji wyników przesyłanych z komisji wyborczych, w których głosy oddaje się tradycyjnie – za pomocą kart do głosowania; w procesie przyjmowania i zliczania głosów; w zdalnym głosowaniu przez Internet. Najogólniej zatem głosowanie elektroniczne należy rozumieć jako wykorzystanie narzędzi teleinformatycznych w procedurze przyjmowania lub liczenia głosów oraz w zdalnym głosowaniu internetowym (oddawanie głosów)³⁰⁶.

Występuje ono w dwóch podstawowych formach: głosowanie w lokalu wyborczym wspomagane elektronicznie oraz zdalne głosowanie elektroniczne. Pierwsza z nich polega na użyciu elektronicznych urządzeń do głosowania (tzw. maszyn do głosowania, głosomatów) znajdujących się w lokalu wyborczym. Druga natomiast polega na możliwości oddawania głosów z dowolnego miejsca znajdującego się poza lokalem wyborczym z zastosowaniem środków informatycznych (może to być np. głosowanie z komputera osobistego drogą internetową)³⁰⁷.

Niewątpliwie, pomimo wielu trudności jakie niesie ze sobą wykorzystanie nowych technologii, głosowania elektroniczne jest efektywnym narzędziem umożliwiającym szersze uczestniczenie w procedurach decyzyjnych. Wykorzystanie bowiem narzędzi teleinformatycznych w dziedzinie polityki jest jednym ze sposobów dostosowywania demokracji do potrzeb współczesnych państw oraz wzmocnienia społeczeństwa demokratycznego³⁰⁸.

Nie ma wątpliwości co do tego, że popularność głosowania elektronicznego wzrasta – głównie dlatego, że jest ono nowym i – jak się wydaje – atrakcyjnym zjawiskiem dla setek milionów ludzi na całym świecie. Wielu wyborców woli e-głosowanie od metod tradycyjnych.

³⁰⁵ M. Gapski, op. cit., s. 86.

³⁰⁶ M. Musiał-Karg, *Głosowanie elektroniczne jako alternatywna metoda uczestniczenia w wyborach – opinie Polaków*, „Political Preferences” 2015, no. 10, s. 89.

³⁰⁷ A. Sokała, hasło: *głosowanie elektroniczne*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 66.

³⁰⁸ M. Musiał-Karg, *Głosowanie elektroniczne – nowe wyzwanie dla demokracji?*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 4, s. 129.

Wynika to przede wszystkim z faktu, że głosowanie z komputera podłączonego do Internetu jest wygodniejsze (szczególnie dla tych, którzy ze względów zdrowotnych nie mogą udać się do lokalu wyborczego lub dla tych, których w czasie głosowania nie ma w ich miejscu zamieszkania) i szybsze, a także nie wymaga od wyborcy np. wychodzenia z domu³⁰⁹.

Włączanie do procedury głosowania coraz większej liczby uprawnionych obywateli oraz umożliwianie im podejmowania w ten sposób decyzji o istotnych z punktu widzenia państwa sprawach jest trzonem systemu demokratycznego. Ten właśnie aspekt jest jednym z motywów wprowadzania e-głosowania w państwach, które już wprowadziły bądź są na etapie wdrażania systemu głosowania elektronicznego. Należy jednak podkreślić, że celem wdrożenia głosowania elektronicznego nie jest zastąpienie tradycyjnego sposobu uczestniczenia w wyborach. Głównym założeniem inicjatorów implementacji e-voting jest dodanie alternatywnej możliwości udziału, a przez to zwiększenia dostępności do procesu głosowania dla szerszej rzeszy obywateli³¹⁰.

4. Jednomandatowe okręgi wyborcze

Wielkie znaczenie dla szans wyborczych partii politycznych ma podział na okręgi wyborcze. Nie bez powodu podział na okręgi przy opracowywaniu i ocenie systemu wyborczego należy do kwestii spornych politycznie³¹¹.

Jednomandatowy okręg wyborczy jest jednym z elementów większościowego systemu wyborczego. Polega na wyborze jednego kandydata w każdym okręgu wyborczym. Wybór może być dokonywany przy uwzględnieniu zasady większości bezwzględnej lub względnej. W okręgach jednomandatowych ugrupowania z reguły zgłaszają po jednym kandydacie, aby nie dopuścić do podziału głosów swych zwolenników³¹². W zależności od rodzaju wyborów tego typu okręgi mogą obejmować terytorium całego państwa lub to obszar państwa składa się z takich okręgów³¹³.

³⁰⁹ Ibidem, s. 130-131.

³¹⁰ Ibidem.

³¹¹ D. Nohlen, op. cit., s. 74.

³¹² Ł. Tomczak, hasło: *Jednomandatowe okręgi wyborcze (JOW)*, [w:] *Encyklopedia politologii...*, op. cit., s. 216.

³¹³ B. Michalak, hasło: *JOW*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 87.

Do zalet systemów opartych na jednomandatowych okręgach wyborczych ich zwolennicy zaliczają m.in.³¹⁴:

- 1) jasność, czytelność i prostotę mechanizmu wyboru;
- 2) tworzenie mocnych więzi między wybranym a elektoratem;
- 3) łatwość formowania rządów i ich stabilność, gdyż z reguły mają one charakter jednopartyjny;
- 4) szanse na wybór kandydatów niezwiązanych z partiami politycznymi;
- 5) eliminacje lub zmniejszenie reprezentacji partii o małym poparciu;
- 6) sprzyjanie jednoczeniu się ugrupowań o zbliżonym programie i ograniczeniu rozłamów w partiach;
- 7) w trakcie kampanii wyborczej, nie dochodzi do „walk bratobójczych”, czyli rywalizacji kandydatów z jednego ugrupowania o głosy wyborców w tym samym okręgu.

Przeciwnicy wskazują m.in. na następujące wady jednomandatowych okręgów wyborczych³¹⁵:

- 1) występowanie deformacji wyborczych, w skrajnych przypadkach przy rywalizacji dwupartyjnej zdarza się, że ugrupowanie o mniejszym poparciu w skali kraju uzyska większą liczbę mandatów;
- 2) częste zniekształcania preferencji wyborczych, przez nadreprezentację jednych i niedoreprezentowanie innych partii w stosunku do liczby otrzymanych głosów;
- 3) występowanie zjawiska „marnowania” głosów oddanych na „przeegranych” kandydatów;
- 4) oddawanie głosu nie ze względu na utożsamianie się z danym kandydatem, lecz ze względu na szanse jego wyboru; wyborca nawet jeżeli nie popiera danej partii, może oddać na nią głos w przypadku, gdy ugrupowanie popierane przez niego ma nikłe szanse na zdobycie mandatu, stara się wtedy wybrać „mniejsze zło” między kandydatami dużych partii; istnieje zatem grupa wyborców, która w rzeczywistości nie popiera partii, na którą głosowała;
- 5) brak możliwości artykulacji idei i interesów grup społecznych niezwiązanych z najsilniejszymi partiami.

Nie w pełni słuszne jest przedstawianie wad i zalet systemu okręgów jednomandatowych na przykładzie wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Przy wyborze organów jednoosobowych, nie ma możliwości stosowania innego podziału na okręgi, niż jeden okręg.

³¹⁴ Ł. Tomczak, hasło: *Jednomandatowe...*, op. cit., s. 216.

³¹⁵ Ibidem, s. 216-217.

Nie można także wybrać jednego kandydata proporcjonalnie. Spór może w tym wypadku dotyczyć stosowania większości względnej lub bezwzględnej, wyboru bezpośredniego lub pośredniego a nie proporcjonalnego lub większościowego³¹⁶.

Możliwość stosowania jednomandatowych okręgów wyborczych w Polsce, występuje w wyborach do rad gmin w gminach niebędących miastami na prawach powiatu oraz w wyborach do Senatu. Szerzej na temat genezy JOW-ów w polskim prawie wyborczym, sporu politycznego o ich ustanowienie oraz konsekwencji stosowania piszę w rozdziale V.

³¹⁶ Ibidem, s. 216-217.

Rozdział II

Polityczne aspekty procesu legislacyjnego podczas prac nad projektem Kodeksu wyborczego

Drugi rozdział pracy poświęcony jest przedstawieniu politycznych aspektów procesu legislacyjnego podczas prac nad projektem Kodeksu wyborczego w izbie niższej parlamentu. Najwięcej uwagi i analizie poświęca się tu identyfikacji obszarów współpracy i rywalizacji między ugrupowaniami politycznymi i ich artykulacji.

Celem tego rozdziału jest analiza i ocena prac parlamentu pod kątem: liczby członków ugrupowań politycznych zabierających głos w sprawie projektu Kodeksu wyborczego, przygotowania merytorycznego i aktywności członków poszczególnych klubów poselskich ale także przedstawienia drogi legislacyjnej projektu ustawy ze szczególnym uwzględnieniem reakcji polityków na zaproponowane rozwiązania oraz skonstrastowanie zamierzeń autorów kodeksu z oceną konkurentów politycznych jak i praktyką wyborczą.

1. Złożenie projektu Kodeksu wyborczego

Formalne zainicjowanie procesu legislacyjnego, dotyczącego uchwalenia ustawy Kodeks wyborczy, nastąpiło dopiero w VI kadencji Sejmu dnia 24 czerwca 2008 r. w wyniku złożenia na ręce Marszałka Sejmu jej projektu. Uczyniła to grupa 18 posłów wywodzących się z ugrupowania Lewica i Demokraci³¹⁷. Poselski projekt ustawy został ogłoszony w druku sejmowym nr 1568³¹⁸.

Projekt Kodeksu wyborczego był obszernym aktem prawnym. Składał się z 13 działów obejmujących łącznie 530 artykułów oraz 2 załączników. Działy te miały za przedmiot następujące regulacje: I – Postanowienia wspólne (13 rozdziałów, 133 artykuły), II – Organy wyborcze (6 rozdziałów, 34 artykuły), III – Przepisy szczególne dla wyborów do Sejmu RP (9

³¹⁷ Byli to: Romuald Ajchler, Leszek Aleksandrak, Anita Błochowiak, Eugeniusz Czykwin, Tomasz Garbowski, Witold Gintowt-Dziewałtowski, Wacław Martyniuk, Krzysztof Matyjaszczyk, Wojciech Olejniczak, Artur Ostrowski, Wojciech Pomajda, Stanisława Prządka, Stanisław Rydzoń, Elżbieta Streker-Dembińska, Wiesław Andrzej Szczepański, Jolanta Szymanek-Deresz, Jerzy Wenderlich, Stanisław Wziątek. Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniony został poseł W. Gintowt-Dziewałtowski.

³¹⁸ *Projekt ustawy – Kodeks wyborczy*, Druk nr 1568/VI kad. Sejmu.

rozdziałów, 57 artykułów), IV – Przepisy szczególne dotyczące wyborów do Senatu (11 rozdziałów, 34 artykuły), V – Wybory do Parlamentu Europejskiego (10 rozdziałów, 53 artykuły), VI – Wybory Prezydenta RP (7 rozdziałów, 41 artykułów), VII – Wybory organów samorządu terytorialnego (8 rozdziałów, 35 artykułów), VIII – Wybory do rad gmin (6 rozdziałów, 40 artykułów), IX – Wybory do rady powiatu (5 rozdziałów, 27 artykułów), X – Wybory do Sejmiku Województwa (5 rozdziałów, 23 artykuły), XI – Wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta (5 rozdziałów, 26 artykułów), XII – Przepisy karne (brak rozdziałów, 22 artykuły), XIII – Przepisy dostosowujące, przejściowe i końcowe (brak rozdziałów, 5 artykułów).

Wnioskodawcy w uzasadnieniu podkreślali, że prace nad projektem trwały ponad rok i były konsultowane z wieloma środowiskami, w tym także z przedstawicielami nauki i Państwowej Komisji Wyborczej. Celem projektu, na co wyraźnie wskazywali, było zebranie w jednym akcie normatywnym przepisów prawa regulujących procedury wyborcze w Polsce. Wskazali jednocześnie, iż ówczesny stan prawny, w którym obowiązywało wiele ustaw wyborczych, uchwalanych w różnym czasie, a przy tym często nowelizowanych bezpośrednio przed konkretnymi wyborami, powoduje niespójność prawa, trudną do wytłumaczenia rozbieżność regulacji i nie sprzyja pożądanej stabilności prawa³¹⁹.

Projektodawcy przyjęli założenie, wedle którego projekt tej ustawy, a następnie uchwalony kodeks wyborczy nie powinien dokonywać przełomowych zmian w treści prawa wyborczego i powodować konieczności dokonania zmian w konstytucji. Wnioskodawcy stwierdzili wprost, że stanowi on jedynie kompilację dotychczasowych regulacji prawnych dotyczących prawa wyborczego³²⁰. Z założeniem tym można polemizować, gdyż zmiana agregacji głosów, alternatywne sposoby oddania głosu, jednomandatowe okręgi wyborcze do Senatu, kwoty wyborcze dla płci czy dwudniowe głosowanie to tylko niektóre istotne zmiany prawa wyborczego, które budziły spory pomiędzy partiami politycznymi.

Kodeks wyborczy w zamierzeniu projektodawców miał na celu zebranie w jednym akcie normatywnym przepisów prawa regulujących procedury wyborcze w Polsce. Przyjęcie takiego rozwiązania, w przekonaniu wnioskodawców, ułatwiłoby obywatelom dotarcie do tekstów norm prawnych dotyczących prawa wyborczego bez konieczności poszukiwania wielu aktów prawnych oraz bez konieczności wertowania wielu numerów Dziennika Ustaw. Jednocześnie, a jest to z punktu widzenia kultury prawnej i politycznej bardzo ważne, fakt

³¹⁹ Uzasadnienie projekt ustawy Kodeks wyborczy, Druk nr 1568/VI kad. Sejmu, s. 139-140; K. Skotnicki, *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym...*, op. cit., s. 13-14.

³²⁰ Uzasadnienie projektu..., op. cit., s. 141; K. Skotnicki, *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym...*, op. cit., s. 14.

regulowania prawa wyborczego praktycznie w jednym akcie prawnym spowoduje ujednolicenie tych elementów procedur wyborczych, które z racji swej istoty są wspólne dla wszystkich postępowań wyborczych bez względu na to, który organ władzy publicznej jest wybierany.

Dotychczas w Polsce obowiązywało pięć głównych ustaw stanowiących zespół reguł w wyborach: na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej³²¹, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego³²², do Sejmu i Senatu³²³, na urząd wójta, burmistrza i prezydenta miasta³²⁴ oraz do Parlamentu Europejskiego³²⁵. Niepokój budziła nie tyle wielość regulacji ustawowych (co samo w sobie nie musi być wadą) lecz przede wszystkim częstotliwość zmian, które były w ustawach wyborczych dokonywane. Niestety, nowelizacje często nie były dyktowane dążeniem do optymalizacji prawa wyborczego. Jak podkreśla Kazimierz Wojciech Czaplicki, zdarzało się, „że motorem zmian są przesłanki subiektywne projektodawców, niemieszczące się raczej w kanonach demokratycznych zasad wyborczych”³²⁶. Do uchwalania bądź nowelizacji ustaw wyborczych dochodziło najczęściej bezpośrednio przed wyborami, kiedy znane były sondaże wyborcze i wynik wyborów był łatwy do przewidzenia. Wprowadzane zmiany miały korygować wynik w sposób najbardziej korzystny dla rządzącej w tym momencie większości³²⁷. Ukształtowana praktyka zmieniania treści ustaw wyborczych tuż przed kolejnymi zbliżającymi się wyborami nie sprzyjała realizacji jednej z podstawowych zasad konstytucyjnych – zasady stabilności prawa. Tabela nr 5 przedstawia statystyczne ujęcie zmian ordynacji wyborczych III RP. Analiza dotyczy lat 1990-2011. Cezura rozpoczynająca związana jest z uchwaleniem pierwszej ordynacji wyborczej po Okrągłym Stole, tj. do rad gmin z 8 marca 1990 r., a datą zamykającą badany okres jest uchwalenie Kodeksu wyborczego – 5 stycznia 2011 r.

³²¹ Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1990, Nr 67, poz. 398 ze zm.

³²² Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz. U. 1998, Nr 95, poz. 602 ze zm.

³²³ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2001, Nr 46, poz. 499 ze zm.

³²⁴ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. 2002, Nr 113, poz. 984 ze zm.

³²⁵ Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. 2004, Nr 25, poz. 219 ze zm.

³²⁶ K. W. Czaplicki, *O potrzebie stabilności prawa...*, op. cit., s. 16.

³²⁷ Najbardziej spektakularnymi przykładami mogą być zmiany, które miały miejsce w chwili uchwalania ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP w 2001 r., jak i uchwalenie ustawy z 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, która wprowadziła instytucję blokowania list w wyborach samorządowych. Szerzej na ten temat piszą: A. Rakowska, K. Skotnicki, *Kodeks wyborczy jako szansa na stabilizację prawa...*, op. cit., s. 108; D. Sieklucki, *Dynamika systemu wyborczego...*, op. cit., s. 209-210.

Tabela 5. Częstotliwość zmian ordynacji wyborczych w latach 1990-2011

ordynacja wyborcza	liczba zmian	liczba dni obowiązywania	średnia częstotliwość zmian (w dniach)
do rad gmin z 8 marca 1990 r.	5	3065	613
o wyborze Prezydenta RP z 27 września 1990 r.	20	7607	380
do Senatu RP z 10 maja 1991 r.	4	3619	905
do Sejmu RP z 28 czerwca 1991 r.	0	713	-
do Sejmu RP z 28 maja 1993 r.	8	2906	363
do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 16 lipca 1998 r.	21	4737	226
do Sejmu RP i do Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r.	18	3713	206
o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z 20 czerwca 2002 r.	10	3283	328
do Parlamentu Europejskiego z 23 stycznia 2004 r.	6	2707	451

Źródło: opracowanie własne na podstawie

D. Sieklucki, *Dynamika systemu wyborczego III Rzeczypospolitej na tle historycznym*, Kraków 2015, s. 186.

Informacja o częstotliwości zmian zawarta w tabeli 5 obliczona została poprzez podzielenie liczby dni obowiązywania danej ordynacji wyborczej przez liczbę nowelizacji. Stąd można wyprowadzić wniosek, iż system wyborczy w Polsce w latach 1990-2011 był niezwykle nietrwały. Rację mieli projektodawcy Kodeksu wyborczego, wskazując iż ustawy wyborcze „obrosły wieloma poprawkami zmniejszającymi czytelność tekstu; w praktyce trzeba było ogłaszać teksty jednolite, częściej posługiwać się tekstami ujednoliconymi. W efekcie system prawa wyborczego jaki ukształtował się w Polsce był w niektórych swych fragmentach niespójny”³²⁸.

Pod względem liczby nowelizacji najczęściej zmienianymi aktami prawnymi była ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z dnia 16 lipca 1998 r. (21 nowelizacji) oraz ustawa o wyborze Prezydenta RP z 27 września 1990 r. (20 nowelizacji). Były to jednocześnie ustawy najdłużej obowiązujące – odpowiednio 4737 i 7607 dni. Z kolei biorąc pod uwagę średni czas obowiązywania nowelizacji to najczęściej poprawianą była ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r. (średnio co 206 dni) oraz

³²⁸ *Projekt ustawy...*, op. cit., s. 140.

ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 16 lipca 1998 r. (średnio co 226 dni). Łącznie, przez dwie dekady, dokonano 92 nowelizacje prawa wyborczego.

Ta prosta analiza statystyczna w wyrazisty sposób obrazuje patologię polskiego prawa wyborczego jakim są zbyt częste nowelizacje. Dlatego też z uchwaleniem Kodeksu wyborczego wiązana była nadzieja, iż ustabilizuje on prawo wyborcze, a dokonywane w nim zmiany nie będą tak częste. Wyrażano również nadzieję, że zmiany prawa wyborczego będą zawsze poprzedzone wnikliwą analizą i rozważeniem, czy zgłoszone propozycje nowych rozwiązań rzeczywiście przyczynią się do optymalizacji polskiego prawa wyborczego³²⁹. Jak pokazują dalsze losy ustawy po jej uchwaleniu nadzieje te okazały się płonne.

W prawie wyborczym łatwe były do dostrzeżenia, a trudne do zrozumienia i wyjaśnienia, liczne rozbieżności w unormowaniu tych samych zagadnień, bądź brak w niektórych ordynacjach regulacji występujących w innych ustawach wyborczych³³⁰. Kodeks wyborczy miałby dlatego całościowo uregulować prawo wyborcze, jednocześnie je ujednolicając³³¹. Uchwalenie Kodeksu wyborczego postrzegano więc jako szansę nie tylko na odejście od wielu ustaw regulujących problematykę wyborczą, częstotliwości ich zmian (dokonywanych wielokrotnie tuż przed wyborami z myślą o doraźnych korzyściach politycznych) czy niezrozumiałych rozbieżności unormowania tych samych zagadnień w poszczególnych ustawach, ale również na stabilizację prawa wyborczego oraz na ustanowienie nowych rozwiązań, które dotychczas nie miały zastosowania³³².

Punktem odniesienia dla autorów Kodeksu wyborczego stała się ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu z 2001 r. Zwyczajowo przyjęło się uznawać ordynację tę za podstawowy akt prawa wyborczego, ponieważ znalazły się w niej przepisy regulujące najszerzej materię ogólną prawa wyborczego, a także byt Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego oraz podstawowe ich kompetencje. Jej przepisy stały się podstawą dla regulacji ustawowych zawartych w innych ordynacjach i ustawach wyborczych³³³.

Wnioskodawcy uznali, iż początek kadencji Sejmu jest dobrym momentem dla rozpoczęcia prac nad ujednoliceniem prawa wyborczego poprzez uchwalenie ustawy typu

³²⁹ A. Rakowska, K. Skotnicki, *Kodeks wyborczy jako szansa na stabilizację prawa...*, op. cit., s. 109.

³³⁰ Przykładowo różne terminy na wykonywania tożsamyh czynności wyborczyh, co ma miejsce w przypadku odmiennego czasu otwarcia lokali obwodowych komisji wyborczyh podczas wyborów różnych organów, różną regulację postępowania „w trybie wyborczym”, różnice w zakresie zasad prowadzenia kampanii wyborczej, czy orzekania o ważności wyborów.

³³¹ A. Rakowska, K. Skotnicki, *Kodeks wyborczy jako szansa na stabilizację prawa...*, op. cit., s. 107-109.

³³² W. Sokół, *Polityka reform systemów wyborczyh w wyborach do rad gmin*, „Athenaeum. Polskie Studia Polityczne” 2015, vol. 45, s. 174.

³³³ Uzasadnienie projektu ustawy Kodeks wyborczy, zob. Druk nr 1568/VI kad. Sejmu.

kodeksowego. Taka formuła z racji określonych w Regulaminie Sejmu³³⁴ utrudnień w dokonywaniu zmian w treści kodeksów³³⁵ pozwoliłaby na ograniczenie okazjonalnych zmian w treści prawa wyborczego uchwalanych najczęściej w przededniu kolejnych wyborów³³⁶.

Podczas początkowych prac Komisji Nadzwyczajnej przekonanie, iż Kodeks wyborczy może obowiązywać już podczas najbliższych wyborów w 2010 r. propagował Przewodniczący Komisji Waldy Dzikowski: „Przypomnę, że w przyszłym roku mamy zamiar przeprowadzić wybory do samorządu i wybory prezydenckie. Jeśli chcemy zdążyć, to cały proces legislacyjny, łącznie z położeniem projektu na biurku pana prezydenta, musimy przeprowadzić do tego czasu. Naprawdę, chciałabym to zrobić. Zwłaszcza, że sprawa dotycząca wyborów prezydenckich nie wymaga rozstrzygnięć merytorycznych, a jedynie rozstrzygnięć antykorupcyjnych, o czym mówił zarówno Instytut Spraw Publicznych, jak i Fundacja Batorego. Wszyscy o tym wiemy. Trzeba to ujednolicić w stosunku do tego, co zostało już zrobione w ordynacji sejmowej i samorządowej. Chodzi o cegielki, zbiórki itd.”³³⁷. Tego typu wypowiedzi pokazują, iż członkowie Komisji nie zdawali sobie sprawy z trudności jaką stanowi rzetelne przeprowadzenie kodyfikacji prawa, a głosy o szybkim zakończeniu prac nad ustawą okazały się oderwane od rzeczywistości.

W tabeli 6 zaprezentowano czas potrzebny na uchwalenie ustaw wyborczych w latach 1990-2011. Przeanalizowano daty złożenia projektów aktów prawa wyborczego skierowane do łaski marszałkowskiej w stosunku do dat uchwalenia ustaw przez Sejm. W wyniku tego otrzymano liczbę dni procedowania ustawy w parlamencie.

Na pierwszy rzut oka zauważyć można, iż ekspresowe tempo drogi legislacyjnej odbyło się podczas prac nad ustawą z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Prace w parlamencie nad nową ustawą do izby niższej parlamentu trwały jednak dłużej niżby wskazywały dane statystyczne Archiwum Sejmu, tj. 14 dni. Nie licząc wcześniejszej nieudanej próby nowelizacji ordynacji wyborczej do Sejmu z 1989 r. przyjmując należy, że początkiem prac nad nową ordynacją do Sejmu było pierwsze czytanie dwóch poselskich projektów odbyte w końcu września 1990 r. Jednakże ordynacja do Sejmu z 1991 r. jest wynikiem inicjatywy Komisji Konstytucyjnej, która postanowiła wystąpić z inicjatywą

³³⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. 1992, nr 26, poz. 185 ze zm.

³³⁵ Artykuły 87-95 rozdziału IV Regulaminu Sejmu regulują szczególny porządek postępowania z projektami kodeksów. Szerzej na ten temat pisze m.in. M. Borski, *Postępowanie z projektami kodeksów...*, op. cit., s. 17-25.

³³⁶ Uzasadnienie projektu ustawy Kodeks wyborczy, zob. Druk nr 1568/VI kad. Sejmu.

³³⁷ Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego, nr 2462/VI kad., 30.06.2009 r., s. 7.

ustawodawczą spowodowaną brakiem porozumienia na linii parlament-prezydent³³⁸. Ustawę uwzględniającą niektóre poprawki Lecha Wałęsy poparło 222 posłów, 57 było przeciw a 47 wstrzymało się³³⁹.

Tabela 6. Liczba dni procedowania ustaw wyborczych

ordynacja wyborcza	data złożenia projektu	data uchwalenia ustawy	liczba dni procedowania
do rad gmin	20.01.1990 ³⁴⁰	08.03.1990	47
o wyborze Prezydenta RP	06.09.1990 ³⁴¹	27.09.1990	21
do Senatu RP	15.03.1991 ³⁴²	10.05.1991	56
do Sejmu RP	14.06.1991 ³⁴³	28.06.1991	14
do Sejmu RP	13.02.1992 ³⁴⁴	28.05.1993	470
do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw	27.02.1998 ³⁴⁵	16.07.1998	139
do Sejmu RP i do Senatu RP	18.07.2000 ³⁴⁶	12.04.2001	268
o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta	18.12.2001 ³⁴⁷	20.06.2002	184
do Parlamentu Europejskiego	25.06.2003 ³⁴⁸	23.01.2004	212
Kodeks wyborczy	24.06.2008 ³⁴⁹	05.01.2011	925

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Archiwum Sejmu.

³³⁸ Szerzej o przygotowaniu i uchwaleniu ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r. pisze R. Chruściak, op. cit., s. 57-63.

³³⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 63. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 13, 14 i 15 czerwca 1991 r.

³⁴⁰ https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/T2FRIACXRXNDYN9HAYEHLQ4HL9UL7F.pdf [dostęp dnia: 17.07.2017].

³⁴¹ https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/5AN18TECB636UBL42E9DIDID8K97DL.pdf [dostęp dnia: 17.07.2017].

³⁴² https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/2YETVQAVF6NRU5KBUDI6X9UMIMSAXI.pdf [dostęp dnia: 17.07.2017].

³⁴³ <http://orka.sejm.gov.pl/procx.nsf/opisy/917.htm> [dostęp dnia: 17.07.2017].

³⁴⁴ <http://orka.sejm.gov.pl/proc1.nsf/0/1D48B3977086F21CC125745F003140D0?OpenDocument> [dostęp dnia: 17.07.2017].

³⁴⁵ <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/213.htm> [dostęp dnia: 17.07.2017].

³⁴⁶ <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/2090.htm> [dostęp dnia: 17.07.2017].

³⁴⁷ <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/167.htm> [dostęp dnia: 17.07.2017].

³⁴⁸ <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/1785.htm> [dostęp dnia: 17.07.2017].

³⁴⁹ <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1568.htm> [dostęp dnia: 17.07.2017].

939 dni – tyle czasu zajęło uchwalenie i podpisanie przez Prezydenta Kodeksu wyborczego. Klasyfikuje to obecnie obowiązującą ustawę jako najdłużej procedowany akt prawa wyborczego w historii III RP. Autor rozprawy jest jednak zdania, iż długi czas refleksji nad projektem ustawy nie został wykorzystany należycie, a ustawa została procedowana w pośpiechu, szczególnie w ostatniej fazie prac w parlamencie, pomimo iż jest to ustawa nad którą pracowano najdłużej. Dodatkowym argumentem potwierdzającym tę tezę niech będzie liczba nowelizacji Kodeksu wyborczego, do których dochodziło nawet w okresie *vacatio legis*.

Analiza przebiegu prac nad Kodeksem wyborczym pozwala zauważyć, iż projekt ustawy najdłużej procedowany był w izbie niższej parlamentu. Pomiedzy dniem złożenia projektu ustawy na ręce Marszałka Sejmu a skierowaniem jej do rozpatrzenia w izbie wyższej parlamentu minęło 896 dni – co stanowi 95% czasu drogi legislacyjnej ustawy.

Posłowie Klubu Poselskiego Lewica i Demokraci w swym uzasadnieniu wskazują również, że projekt Kodeksu wyborczego, w swej pierwotnej wersji przekazany został wszystkim zainteresowanym środowiskom z prośbą o wnoszenie uwag i propozycji zmian. Jednocześnie projekt dwukrotnie przedstawiano na konferencjach prasowych umożliwiając prezentację jego głównych założeń zainteresowanym mediom, a także jego pełny tekst opublikowano w Internecie na stronie Klubu Poselskiego Lewicy i Demokratów. W drugiej fazie konsultacji 24 kwietnia 2008 r. w Sejmie odbyło się konwersatorium poświęcone dyskusji nad projektem Kodeksu wyborczego, w którym poza autorami udział wzięli przedstawiciele środowisk akademickich, Państwowej Komisji Wyborczej i organizacji pozarządowych. Wszystkie zgłaszane w toku konsultacji uwagi i propozycje były analizowane przez projektodawców i wiele spośród nich zostało uwzględnione w przedłożeniu.

Dnia 5 sierpnia 2008 r. dostępne były dwie opinie prawne w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy Kodeks wyborczy. Przygotowane zostały one przez Zespół Prawa Europejskiego Biura Analiz Sejmowych. Opinie te wymagane były z uwagi na art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu, tzn. czy poselski projekt ustawy jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej. Kodeks wyborczy jest objęty prawem Unii Europejskiej w części dotyczącej wyborów do Parlamentu Europejskiego i wyborów do rad gmin oraz wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Pierwsza opinia³⁵⁰ przedstawia przedmiot projektu ustawy oraz uwagi legislacyjne, tj. niektóre przepisy projektu zawierały wadliwe numeracje jednostek redakcyjnych³⁵¹. W dalszej części opinii mowa jest o stanie prawa Unii

³⁵⁰ BAS-WAEM-1820/08.

³⁵¹ Np. brak punktów „1)” w art. 5 §4, art. 6 §2, art. 13 §10.

Europejskiej w materii objętej projektem oraz analizie przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej. W konkluzjach opinii zawarte są trzy uwagi do projektu, które oceniają wskazane przepisy jako niezgodne z prawem UE³⁵² oraz jedna wątpliwość co do art. 22 projektu. Autorzy opinii uznali, że w pozostałym zakresie projekt nie narusza prawa UE. Druga opinia³⁵³ jedynie powtarza wcześniejsze uwagi lecz konkluzją jej jest, iż projekt Kodeksu wyborczego jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej, tylko niektóre przepisy projektu nieprawidłowo wykonują prawo UE.

2. Autopoprawki

Jeszcze przed pierwszym czytaniem wnioskodawcy zgłosili trzy autopoprawki. Pierwsza wysunięta została 1 października 2008 r., druga – 29 października 2008 r., a trzecia – 8 stycznia 2009 r.

2.1. Autopoprawka z 1 października 2008 r.

Pierwszą autopoprawkę do projektu ustawy Kodeks wyborczy w imieniu Klubu Poselskiego Lewica³⁵⁴ na ręce Marszałka Sejmu Bronisława Komorowskiego złożył poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski dnia 1 października 2008 r. Poprawka składała się z ośmiu punktów.

Po pierwsze, w art. 22 dodano § 3 mówiący o tym, że wyborca niepełnosprawny we wniosku o dopisanie do spisu wyborców, w wybranym przez siebie obwodzie głosowania spośród dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, może zastrzec, że chce oddać głos na karcie do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille’a.

Po drugie, art. 30 § 5 otrzymał brzmienie: „Na obszarze państw członkowskich Unii Europejskiej oraz państw, na teren których można wjechać na podstawie polskiego dowodu

³⁵² Np. w przypadku zgłoszenia kandydatury obywatela UE nie będącego obywatelem polskim, dołączenia do pisemnej zgody na kandydowanie m.in. oświadczenia kandydata wskazującego okres stałego zamieszkania na terytorium RP. Opiniodawcy uznali, iż przepis ten jest niezgodny z art. 9 dyrektywy 94/80/WE, który nie przewiduje możliwości żądania od osoby uprawnionej do kandydowania oświadczenia zawierającego taką informację.

³⁵³ BAS-WAEM-1821/08.

³⁵⁴ Klub poselski Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Unii Pracy. Utworzony został 22 kwietnia 2008 r., po rozpadzie koalicji wyborczej i klubu poselskiego Lewica i Demokraci.

osobistego za dokument równorzędny z ważnym polskim paszportem uważa się ważny dowód osobisty Rzeczypospolitej Polskiej.”.

Po trzecie, w art. 50 § 2 dokonano odwołania do nowego zapisu (art. 22 § 3) tak aby wyborca otrzymał kartę do głosowania sporządzoną w alfabecie Braille’a. Z kolei zmiana § 3 w tym samym artykule miała na celu umożliwienie wyborcy okazanie obwodowej komisji wyborczej jedynie dowodu osobistego na terenie państw Unii Europejskiej oraz państw, do których można wjechać na podstawie polskiego dowodu osobistego.

Po czwarte, w art. 197 § 4 wyznaczono, że w wyborach parlamentarnych wzór kart do głosowania sporządzanych w alfabecie Braille’a ustala Państwowa Komisja Wyborcza.

Po piąte, w art. 328 dodano odwołanie do nowego art. 22 § 3. Zaznaczyć należy, że w przedstawionej poprawce znalazł się redakcyjny błąd zapisu, który odwoływał do nieistniejącej jednostki „art. 22 § 3,0”.

Po szóste, w art. 332 § 1, dodano że wyborca, o którym mowa w nowym art. 22 § 3, otrzymuje kartę do głosowania sporządzoną w alfabecie Braille’a.

Po siódme, w art. 414 § 4 dodano informację, że w wyborach do rady gminy wzór kart do głosowania sporządzanych w alfabecie Braille’a ustala Państwowa Komisja Wyborcza.

Po ósme, w art. 491 § 5 4 dodano, że w wyborach wójta, burmistrza i prezydenta miasta wzór kart do głosowania sporządzanych w alfabecie Braille’a ustala Państwowa Komisja Wyborcza

Głównym celem autopoprawki z 1 października 2008 r. było ustanowienie możliwości korzystania przez osoby niedowidzące, a korzystające z czynnego prawa wyborczego, z kart do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a. Takie rozwiązanie, zdaniem wnioskodawców, miało wychodzić naprzeciw oczekiwaniom i postulatam osób niepełnosprawnych, zachęcać zainteresowanych do udziału w akcie wyborczym, a także rezygnować z pomocy pełnomocników wyborczych i samodzielne rozstrzygnięcie o wyborze.

Rację mieli wnioskodawcy twierdząc, iż proponowana zmiana spowoduje nieznaczny wzrost kosztów procedur wyborczych. Wydatki poniesione przez budżet państwa na możliwość oddania głosu poprzez nakładki w alfabecie Braille’a przedstawia tabela 7.

W stosunku do całości wydatków budżetu państwa na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów wysokość poniesionych kosztów na umożliwienie osobom niewidomym i niedowidzącym oddania głosu jest znikoma. Średnio na elekcję koszty te oscylują w granicach 0,5% ogólnej kwoty wydatków wyborczych, tj. około 500 tys. zł.

Tabela 7. Wydatki z budżetu państwa na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów

rok	2011		2014				2015				2018		2019			
rodzaj wyborów	parlamentarne		europejskie		samorządowe		prezydenckie		parlamentarne		samorządowe		europejskie		parlamentarne	
suma wydatków na przeprowadzenie wyborów	100 690 417 zł	100%	94 939 277 zł	100%	238 003 830 zł	100%	147 432 017 zł	100%	111 640 905 zł	100%	332 596 060 zł	100%	158 354 927 zł	100%	172 401 308 zł	100%
druk kart do głosowania	21 950 898 zł	21,80%	12 892 455 zł	13,57%	55 039 121 zł	23,13%	3 743 000 zł	2,54%	19 106 387 zł	17,12%	34 270 216 zł	10,27%	4 092 729 zł	2,58%	11 493 827 zł	6,67%
druk nakładek w alfabecie Braille'a	227 235 zł	0,23%	437 918 zł	0,46%	497 512 zł	0,21%	491 888 zł	0,33%	720 192 zł	0,65%	758 197 zł	0,23%	167 405 zł	0,11%	539 798 zł	0,51%
druk informacji w alfabecie Braille'a	48 969 zł	0,06%	39 992 zł	0,04%	85 057 zł	0,03%	24 759 zł	0,02%	25 660 zł	0,02%	24 300 zł	0,01%	22 400 zł	0,02%	60 816 zł	0,04%

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów³⁵⁵.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (2009), w Polsce żyło 1 388 700 osób niepełnosprawnych z powodu uszkodzeń i chorób narządu wzroku w wieku 15 lat i więcej³⁵⁶. Polski Związek Niewidomych (dalej: PZN) odnotował natomiast liczbę 57 091 (stan na dzień 31.12.2011). Różnica między danymi GUS a PZN wynika z dwóch podstawowych

³⁵⁵ Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie w dniu 9 października 2011 r. wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, KBW, 5 marca 2012 r. [zob.: http://pkw.gov.pl/pliki/1456213602_09bb353c6ed1c8575bc0d77a2acf880d.pdf].

Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Parlamentu Europejskiego w dniu 25 maja 2014 r., KBW, 27 października 2014 r.

[zob.: [https://pkw.gov.pl/pliki/1456232997_68fe78bd1f5a8ead5756925d048a13d2%20\(1\).pdf](https://pkw.gov.pl/pliki/1456232997_68fe78bd1f5a8ead5756925d048a13d2%20(1).pdf)].

Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m. st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w dniu 16 listopada 2014 r. i głosowania ponownego w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w dniu 30 listopada 2014 r., KBW, 27 kwietnia 2015 r.

[zob.: http://pkw.gov.pl/pliki/1461155401_15df99fe692aaef9d5a146ada1abc02c.pdf].

Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 października 2015 r., KBW, 23 marca 2016 r.

[zob.: https://kbw.gov.pl/uploaded_files/1459239009_Informacja%20o%20wydatkach_Sejm%202015.pdf].

Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m. st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przeprowadzonych w dniu 21 października 2018 r. i głosowania ponownego w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w dniu 4 listopada 2018 r., KBW, 4 kwietnia 2019 r.

[zob.: https://przetargi.kbw.gov.pl/uploaded_files/1554718453_Informacja_o_wydatkach_z_budzetu_panstwa_poniesionych_na_przygotowanie_i_przeprowadzenie_wyborow.pdf].

Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r., KBW, 23 października 2019 r.

[zob.: https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1571838461_informacja_o_wydatkach_PE.pdf].

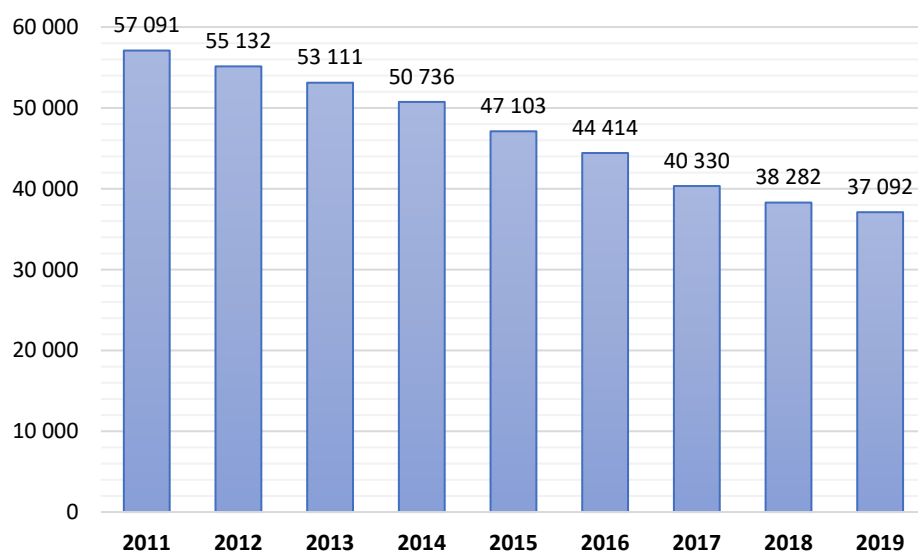
Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r., KBW, 11 marca 2020 r.

[zob.: https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1583933274_informacja-o-wydatkach-wybory-do-sejmu-i-senatu-2019.pdf].

³⁵⁶ Stan zdrowia ludności Polski w 2009 r., GUS, Warszawa 2011, s. 257.

przyczyn – nie wszystkie osoby niewidome należą do PZN oraz dane GUS obejmują osoby z niepełnosprawnością uszkodzenia i chorób narządu wzroku w każdym wieku oraz w każdym stopniu, również i lekkim, a takie osoby nie są przyjmowane do PZN³⁵⁷. Na wykresie 1 zaprezentowano liczbę członków zwyczajnych³⁵⁸ należących do PZN w latach 2011-2019.

Wykres 1. Liczba członków zwyczajnych PZN w latach 2011-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych informacji uzyskanych od PZN.

Zaznaczyć należy, iż Krajowe Biuro Wyborcze nie posiada informacji o liczbie wyborców niepełnosprawnych głosujących z wykorzystaniem nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a. Kodeks wyborczy nie przewiduje składania zgłoszenia o zamiarze głosowania przy użyciu nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a przez wyborców niepełnosprawnych. Nakładki takie dostępne są w każdym lokalu wyborczym.

W trakcie prac nad projektem ustawy zapisy wprowadzone autopoprawką z dnia 1 października 2008 r. zostały odrzucone a uchwalony 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy nie zawierał przepisów ułatwiających głosowanie osób niewidomych w lokalu wyborczym.

³⁵⁷ B. M. Kaczmarek (red.), *Zbiorczy raport z diagnozy świadczonych usług z zakresu rehabilitacji społecznej dla osób niepełnosprawnych w Polsce*, Warszawa 2011, s. 5 [zob. http://www.msp-lancut.cba.pl/pliki/aon/raport_zbiorczy_z_diagnozy_swiadczonej_uslug_rehabilitacyjnych.pdf].

³⁵⁸ Kryteria przynależności definiuje Statut PZN w Rozdziale III, §11 [zob. <http://pzn.org.pl/o-nas/statut-pzn/rozdzial-iii-czlonkowie-ich-prawa-i-obowiazki>]. Członkiem zwyczajnym może być osoba fizyczna, która ukończyła 18 lat oraz ze względu na stan wzroku została uznana przez właściwy zespół orzekający za niepełnosprawną w stopniu znacznym lub umiarkowanym.

Ostatecznie nakładki na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille’a zostały zapisane w treści Kodeksu wyborczego nowelizacją z dnia 27 maja 2011 r.³⁵⁹.

Próba usunięcia zapisu umożliwiającego oddanie głosu z wykorzystaniem nakładek w alfabecie Braille’a miała miejsce 8 stycznia 2015 r., kiedy to z inicjatywy Prezydenta Bronisława Komorowskiego na ręce Marszałka Sejmu Radosława Sikorskiego złożona została nowelizacji Kodeksu wyborczego³⁶⁰. Dotychczas art. 40a ustawy Kodeks wyborczy gwarantował wyborcy niepełnosprawnemu możliwość głosowania w każdych wyborach przy użyciu nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a. W projekcie zaproponowano uchylenie tego przepisu. W uzasadnieniu projektodawca wskazuje trzy argumenty, które według Prezydenta przemawiają za usunięciem nakładek w alfabecie Braille’a. Po pierwsze wprowadzenie zasady stosowania jednostronicowych kart z zarejestrowanymi listami kandydatów w wyborach proporcjonalnych wyklucza nakładki z powodu niemożności unifikacji rozmiaru jednostronicowej karty do głosowania w skali całego kraju. Po drugie Prezydent był zdania, że „pomimo szeroko zakrojonych działań, mających na celu umożliwienie i ułatwienie głosowania wyborcom niepełnosprawnym, nakładki w alfabecie Braille’a – nie spełniły swojej roli”³⁶¹. Jako dowód przytacza w uzasadnieniu, że zaobserwowano znikome zainteresowanie tej grupy wyborców udziałem w głosowaniu i wskazuje, iż w 2010 r. było to zaledwie około 800 osób w całym kraju. Po trzecie wskazano na wzrost kosztów przeprowadzania elekcji. Uszczegóławiając, autor poprawki wylicza, iż koszt druku kart do głosowania wzrósł w skali kraju z 22 mln zł w 2010 r. do 74 mln zł w 2014 r. a dodatkowo koszt wytworzenia nakładek w alfabecie Braille’a wyniósł 0,5 mln zł³⁶². Zapomina jednak zaznaczyć, że w 2010 r. przeprowadzono jedną elekcję ogólnokrajową (wybory prezydenckie), natomiast w 2014 r. były aż dwie (wybory do Parlamentu Europejskiego i wybory samorządowe), a więc porównywanie tych wydatków w takim zestawieniu jest nieuzasadnione. Kolejna sprawa to koszt druku kart do głosowania: o ile kwota za 2010 r. zgadza się z tą podaną przez KBW o tyle kwota z 2014 r. podana w uzasadnieniu jest różna (74 mln zł do 68 mln zł)³⁶³.

Prezydencki projekt nowelizacji przedstawiono podczas posiedzenia Sejmu 5 lutego 2015 r. Usunięcie „nakładek brajlowskich” nie było głównym tematem dyskusji, wzbudziło jednak sprzeciw części parlamentarzystów. Jednym z nich był przedstawiciel PSL, Eugeniusz

³⁵⁹ Dz. U. 2011, Nr 147, poz. 881.

³⁶⁰ Druk nr 3084/VII kad. Sejmu.

³⁶¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy, zob. Druk nr 3084/VII kad. Sejmu, s. 2.

³⁶² Ibidem, s. 2 i 3.

³⁶³ Zob. tabela 7. *Wydatki z budżetu państwa na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów.*

Kłopotek, który tak oto komentował sprawę „Powiem szczerze, panie ministrze, że jestem zaskoczony *in minus* propozycją zlikwidowania nakładek alfabetu Braille’a. Tym jestem zaskoczony. Dlaczego? Bo jeżeli się argumentuje, że w 2010 r. zaledwie 800 niedowidzących osób z tego skorzystało, to ja powiem: Przeciwnie, aż 800 wyborców mogło w pełni wykorzystać swoje konstytucyjne prawa. Dlatego ja bym tak łatwo z alfabetu Braille’a, z nakładek nie rezygnował”³⁶⁴. Wtórował mu przedstawiciel Twojego Ruchu, Andrzej Rozenek, który stwierdził, że „Bardzo ważną sprawą jest głosowanie przez osoby niewidome. Likwidacja nakładki Braille’a jest swego rodzaju pokazem arogancji ze strony państwa”³⁶⁵.

Zdanie odmienne od przytaczanych wcześniej wypowiedzi wygłosił poseł niezrzeszony Jarosław Jagiełło: „Nakładki w alfabecie Braille’a, moim zdaniem, nie spełniły swojej roli”. Dalej wskazywał na nieprawdziwy wzrost kosztów wyborów z 22 mln zł w 2010 r. do 74 mln zł w 2014 r. Jak już wcześniej udowodniono wzrost kosztów wyborów nie był spowodowany zastosowaniem nakładek na karty do głosowania. Jednak nie wszyscy parlamentarzyści uznali ten pomysł za kontrowersyjny. W sprawie nakładek nie wypowiedzieli się przedstawiciele dwóch największych partii ani posłowie SLD, którzy tego samego dnia przedstawiali własny projekt. Na pytania dotyczące zasadności likwidacji nakładek brajlowskich, odpowiadał Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta, Krzysztof Łaszkiewicz, który przedstawiał prezydencki projekt w Sejmie. Wskazał nawet konkretną liczbę głosujących w ten sposób „Są natomiast dane wynikające chociażby z badań Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, przytoczone właśnie na tej debacie przez prof. Przemysława Śleszyńskiego, który wskazywał, że dokonano takich obliczeń. Okazało się, że korzystało z tego 800 osób”³⁶⁶. Dążąc do zweryfikowania podanej przez K. Łaszkiewicza liczby „800 osób” okazuje się, iż ani Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, ani prof. P. Śleszyński nie prowadzili badań mierzących wykorzystywanie nakładek do głosowania przez osoby niewidome w wyborach³⁶⁷.

Prace nad projektem w Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach po pierwszym czytaniu rozpoczęły się 18 lutego 2015 r. Przyjęto wówczas wniosek o skierowanie druku nr 3084 do Podkomisji stałej do spraw nowelizacji Kodeksu wyborczego³⁶⁸. Przed

³⁶⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 86. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 lutego 2015 r., s. 183.

³⁶⁵ Ibidem, s. 189.

³⁶⁶ Ibidem, s. 199.

³⁶⁷ Informacja uzyskana od IGiPZ PAN i prof. P. Śleszyńskiego w odpowiedzi na zapytanie autora dysertacji.

³⁶⁸ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach, 18 lutego 2015 r., [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/9DAC79D74F786393C1257DF8004CD55A/\\$file/0428107.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/9DAC79D74F786393C1257DF8004CD55A/$file/0428107.pdf) [dostęp dnia: 01.02.2018].

pierwszym posiedzeniu Komisji dostępne było pięć opinii zewnętrznych³⁶⁹, tj. Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego, Krajowej Rady Sądownictwa i Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Z pośród dostępnych opinii jedynie dwa podmioty odniosły się wprost do pomysłu rezygnacji z nakładek w alfabecie Braille’a. Byli to Dyrektor Departamentu Organizacyjno-Administracyjnego Województwa Opolskiego Marcin Puszcz oraz Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej – Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych Jarosław Duda. Pierwszy w swej opinii pozytywnie ocenia rezygnację z nakładek na karty do głosowania „z uwagi na to, iż nie spełniły swojej roli”. Drugi z wymienionych wskazuje natomiast, iż „wejście w życie przedmiotowej regulacji oznaczać będzie powrót do stanu prawnego sprzed nowelizacji ustawy z 2011 r., na podstawie którego wyborcy niepełnosprawni z dysfunkcją narządu wzroku (niewidomi i słabowidzący) byli pozbawieni realnej możliwości skorzystania z czynnego prawa wyborczego bez pomocy osób trzecich”.

Biuro Analiz Sejmowych zleciło prof. M. Chmajowi przygotowanie opinii eksperckiej. Tenże przedstawił ją 3 marca 2015 r.³⁷⁰. Następnego dnia została ona omówiona i zaprezentowana na posiedzeniu Podkomisji. Opiniodawca w treści swego tekstu w żaden sposób nie odniósł się do uchylenia art. 40a Kodeksu wyborczego. Podczas prac podkomisji dyskusja dotyczyła dwóch kwestii: technicznej formy oddania głosu przez osoby niewidome oraz kosztów danego rozwiązania³⁷¹. Dnia 9 kwietnia 2015 r. Przewodniczący Podkomisji Mariusz Witczak (PO) złożył poprawkę do projektu konsultowaną z K. Łaskiewiczem zachowującą *status quo* w kwestii nakładek umożliwiających osobom niewidomym oddanie głosu, tzn. ich pozostawienie³⁷². Rozwiązanie to zostało zaakceptowane przez członków Komisji. Ostatecznie pomysł rezygnacji z nakładek Braille’a nie został przyjęty, jednak wywołał ogromne kontrowersje w środowisku osób niewidomych i niedowidzących³⁷³.

³⁶⁹ Zob. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3084> [dostęp dnia: 01.02.2018].

³⁷⁰ Zob. <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3084> [dostęp dnia: 01.02.2018].

³⁷¹ Transmisja obrad Podkomisji stałej do spraw nowelizacji Kodeksu wyborczego, 04.03.2015, godz. 12:06-12:56, http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=FE1A0410F67B0E66C1257DF70047D508 [dostęp dnia: 01.02.2018].

³⁷² Transmisja obrad Podkomisji stałej do spraw nowelizacji Kodeksu wyborczego, 09.04.2015, godz. 15:09-18:02, http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=8EF2AC989E240206C1257E1B00270BCE [dostęp dnia: 01.02.2018].

³⁷³ Szerzej o argumentach środowiska niewidomych piszą: M. Różański, *Nakładki w brajlu: możliwy kompromis*, <http://niepelnosprawni.pl/ledge/x/246272> [dostęp dnia: 01.02.2018]; G. Kozłowski, *Osoby niewidome obywatelami drugiej kategorii?*, zob. <http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/245366> [dostęp dnia: 01.02.2018]; A. Woźniak-Szymańska, *Prezes PZN: Nie o to chodzi w demokracji*, zob. <http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/248988> [dostęp dnia: 01.02.2018].

2.2. Autopoprawka z 29 października 2008 r.

Druga autopoprawka złożona została po czterech miesiącach od inicjatywy ustawodawczej, tj. 29 października 2008 r. Poprawki do projektu ustawy wynikały z uwag Biura Analiz Sejmowych oraz Urzędu Integracji Europejskiej³⁷⁴. W uzasadnieniu projektodawcy wskazali, że autopoprawki stanowią dostosowanie proponowanych w projekcie Kodeksu wyborczego rozwiązań legislacyjnych do wymogów prawa Unii Europejskiej, a w szczególności do art. 19 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską³⁷⁵ (dalej: TWE) oraz zasad szczegółowych w odniesieniu do wyborów lokalnych określonych w dyrektywie 94/80/WE³⁷⁶, a w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego w dyrektywie 93/109/WE³⁷⁷. Poprawka określała jednolite dla obywateli polskich i obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej kryteria prawa wybieralności wynikające z wyżej wymienionych przepisów UE.

Złożona autopoprawka korygowała przepisy projektu Kodeksu wyborczego dotyczące art. 5, 6, 13, 22, 277 i 400.

W art. 5 zmianie uległ § 3 i § 4. Paragraf trzeci został przeredagowany i doprecyzowany. Paragraf czwarty poprawiono pod kątem wyliczenia zaczynając je od „1)” a nie od „2)” jak to było w pierwotnym projekcie Kodeksu wyborczego. W art. 5 § 3 i § 4 określa się jednolite dla obywateli polskich i obywateli innych państw członkowskich UE kryteria prawa wybieralności wynikające z przepisów art. 4 i art. 8 dyrektywy RE 94/80/WE³⁷⁸.

W art. 6 skorygowano § 2, a w nim wyliczenie, identycznie jak w poprzednim artykule. W paragrafie tym określone zostały okoliczności, które powodują pozbawienie prawa wybieralności dla wszystkich rodzajów wyborów.

W art. 13 zmianie uległy dwa następujące po sobie paragrafy, tj. 9 i 10. W pierwszym z nich dokonano doprecyzowania dodając odwołanie (do § 6) oraz wykreślono ostatnią część

³⁷⁴ Biuletyn z posiedzenia Komisji Ustawodawczej, Nr 1420/VI kad. Sejmu, 23.10.2008 r., s. 5-6.

³⁷⁵ Przepis przyznający obywatelowi Unii Europejskiej mającemu miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa.

³⁷⁶ Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz. U. L 368 z 31.12.1994, s. 38.

³⁷⁷ Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz. U. L 329 z 30.12.1993, s. 34.

³⁷⁸ Dyrektywa przyznaje obywatelom UE prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania, którego nie są obywatelami, jeśli spełniają warunki określone w dyrektywie oraz pozostałe wymogi określone w prawie krajowym dla obywateli tego państwa.

zdania („nie później niż 30 dni po zarządzeniu wyborów, w których zamierza uczestniczyć”). W tym drugim znów poprawiono wyliczenie oraz zrezygnowano z zapisu, w którym to wyborca miał zadeklarować „nazwę okręgu wyborczego albo miejscowości, w państwie członkowskim swojego pochodzenia, gdzie jest umieszczony w rejestrze wyborców”. Dokonano tym samym precyzyjnego wyszczególnienia dokumentów, które obowiązkowo muszą być załączone do wniosku wymienionego w art. 8 i art. 9 o dokonanie wpisu do rejestru wyborców.

W art. 22 korekcie uległ § 2 w tym znaczeniu, że dodano w nim odwołanie do innego przepisu („albo w art. 13 § 8.”). Niepotrzebnie powtórzono dodanie paragrafu trzeciego w tym artykule. Paragraf ten umożliwia oddanie głosu na karcie do głosowania sporządzonej w systemie Braille’a. W autopoprawce z dnia 1 października 2008 r. paragraf trzeci już został dodany do projektu ustawy.

W art. 277 zmieniono brzmienie punktu pierwszego, tzn. zrezygnowano z wyliczenia literowego („a i b”) oraz wykreślono treść punktu „a)” („został on wpisany do rejestru wyborców w gminie, w której stale zamieszkuje”). Skorygowane brzmienie przepisu oznacza rezygnację z obowiązku składania przez kandydata będącego obywatelem Unii Europejskiej, a nie będącego obywatelem polskim, oświadczenia, że został on wpisany do rejestru wyborców w gminie, w której stale zamieszkuje.

W art. 400 zmiana polegała na zastąpieniu w § 3 zaświadczenia wydanego przez właściwy organ państwa UE oświadczeniem kandydata „że nie został pozbawiony prawa do kandydowania w państwie członkowskim Unii Europejskiej jego pochodzenia”. Dodano też punkt, w którym kandydat oświadcza, że „nie pełni on urzędu, który objęty jest zakazem łączenia funkcji”. Ponadto w art. 400 dodano § 3a, który umożliwia w przypadku wątpliwości co do oświadczenia kandydata zobowiązanie go do przedłożenia zaświadczenia. Określa się przez to jakie dokumenty muszą być dołączone do pisemnej zgody obywatela UE niebędącego obywatelem polskim na kandydowanie na funkcję radnego, a także w jaki sposób właściwy organ wyborczy może dochodzić sprawdzenia danych zawartych w oświadczeniu.

Biuro Analiz Sejmowych (dalej: BAS) przedstawiło 4 listopada 2008 r. opinię prawną³⁷⁹ w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej w wersji uwzględniającej autopoprawki z dnia 1 października 2008 r. oraz z dnia 29 października 2008 r. W konkluzji opinii BAS stwierdziło, że projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Aby jednak uniknąć wątpliwości co do zgodności z art. 19 TWE, przepisy art. 14 § 1 i § 3 oraz art. 23 § 3 projektu powinny zawierać odniesienia do art. 13 § 6 oraz do art. 13 § 8 projektu. Uwaga ta zawarta została

³⁷⁹ BAS-WAEM-3135/08.

również w opinii, jak i zasygnalizowana na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej Sejmu 20 listopada 2008 r.³⁸⁰. Na posiedzeniu tym Komisja przyjęła opinię dla Marszałka Sejmu i głosami 12 przeciwnych i 1 wstrzymującym się za niedopuszczalnością prawną poselskiego projektu ustawy uznała, że nad projektem Sejm może dalej pracować i nie ma zastrzeżeń formalno-prawnych dotyczących jego treści³⁸¹.

2.3. Autopoprawka z 8 stycznia 2009 r.

Ostatnią, trzecią, autopoprawkę poseł W. Gintwot-Dziewałtkowski przedstawił 8 stycznia 2009 r. Usuwała ona wątpliwości w zakresie zgodności przepisów projektu ustawy z Konstytucją. Pierwotnie w projekcie Kodeksu wyborczego znajdował się zapis (art. 6 § 2), który określał tzw. negatywne przesłanki biernego prawa wyborczego, jednakowe dla wszystkich kandydatów biorących udział w wyborach objętych kodeksem, niezależnie od rodzaju elekcji. Przesłanki prawa wybieralności do Sejmu, Senatu i Prezydenta RP określa wyczerpująco Konstytucja (art. 99 i 127)³⁸². Dlatego wprowadzenie wymagania niekaralności dla wszystkich osób ubiegających się w takich wyborach powszechnych o mandat do sprawowania władzy, ograniczonego wcześniej do kandydatów w wyborach samorządowych³⁸³, wymagało zmiany art. 99 i 127 Konstytucji³⁸⁴. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że określenie w Konstytucji przesłanek biernego prawa wyborczego w wyborach do Sejmu i Senatu i w wyborach Prezydenta RP ma charakter wyczerpujący, i dlatego wszelkie dalsze ograniczenia tego prawa wymagają zmiany Konstytucji³⁸⁵.

³⁸⁰ Biuletyn z posiedzenia Komisji Ustawodawczej, Nr 1549/VI kad. Sejmu, 20.11.2008 r., s. 4.

³⁸¹ Ibidem.

³⁸² Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 114, poz. 946, weszła w życie 21 października 2009 r. ma zastosowanie do kadencji Sejmu i Senatu następujących po kadencji, w czasie których weszła w życie. Z mocy art. 127 ust. 3 Konstytucji przepis art. 99 ust. 3. ma również zastosowanie do Prezydenta RP.

³⁸³ Zob. opinie nt. ograniczenia biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych: P. Sarnecki; K. Skotnicki; M. G. Jarentowski; J. Regulski, „Przegląd Sejmowy” 2007, Nr 2, s. 97-119. M. Granat, *W sprawie możliwości ograniczenia podmiotowych praw wyborczych przez ustawodawcę*, „Zeszyty Prawnicze” 2004, Nr 3, s. 7-11.

³⁸⁴ K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, op. cit., s. 66.

³⁸⁵ Nie może mieć tu zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ nie jest dopuszczalne uchylenie na tej podstawie, drogą ustawy, normy konstytucyjnej, zawierającej całościowe i wyczerpujące uregulowanie pewnych kwestii (wyroki TK: z dnia 10 listopada 1998 r., K39/97, OTK 1998, nr 6, poz. 99 i z dnia 24 listopada 2008 r., K66/07, OTK-A 2008, nr 9, poz. 158).

Z uzasadnienia do projektu Kodeksu wyborczego wynika, że wnioskodawcy zaproponowali wprowadzenie zasady, iż osoby karane za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego byłyby pozbawione we wszystkich wyborach prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego), wskazując jednocześnie, że osoby, które swym postępowaniem naruszają reguły postępowania obowiązujące w naszym społeczeństwie w takim zakresie, w jakim upoważnia to prokuratora do domagania się ich ukarania z urzędu, nie powinny mieć prawa do ubiegania się o możliwość reprezentowania jakiejkolwiek społeczności i ewentualnego podejmowania w jej imieniu istotnych dla niej decyzji. W uzasadnieniu tym czytamy również, że dominujący system wartości wyrażany poprzez normy prawne powinien mieć dodatkową ochronę w postaci eliminacji z możliwości tak aktywnego współuczestnictwa w życiu publicznym osób lekceważących go. Zakaz ten obowiązywałby w okresie, w którym zainteresowany byłby wykazywany w rejestrze skazanych. Projektodawcy nie uznali zarazem za celowe izolowanie od pełnienia funkcji publicznych osób, wobec których warunkowo umorzono postępowanie karne. A zatem, jeśli sąd uzna, że wprawdzie dana osoba dopuściła się czynu nagannego zagrożonego karą, lecz nie skaże jej, warunkowo umarzając postępowanie, to będzie ona mogła bez przeszkód pełnić funkcję np. radnego³⁸⁶.

Należy odróżnić cenzus niekaralności odnoszący się do biernego prawa wyborczego (tzw. prawa wybieralności) w wyborach do Sejmu i Senatu od tzw. cenzusu pełni praw publicznych, który w ówczesnym stanie prawnym w Polsce już obowiązywał. Zgodnie z art. 40 § 2 Kodeksu karnego (dalej: k.k.) sąd może pozbawić praw publicznych osobę w razie skazania ją na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie, a pozbawienie praw publicznych skutkuje m.in. pozbawieniem „czynnego i biernego prawa wyborczego do organu władzy publicznej”. Omawiany środek ma charakter karny. Prawo karne jest dziedziną prawa publicznego, co sprawia, że pozbawienie praw publicznych obejmuje pozbawienie wyłącznie praw wymienionych w art. 40 § 1 k.k., które mają taki charakter (publiczny). Rangę tego środka pokazuje m.in. jego miejsce w systemie prawa karnego – otwiera on katalog środków karnych wymienionych w art. 39 k.k. Jest on najbardziej dolegliwy ze wszystkich znanych Kodeksowi karnemu środków. Ma w istocie charakter kary³⁸⁷. Z orzeczeniem omawianego środka wiąże się potępienie moralne sprawcy uznanego za niegodnego korzystania z praw publicznych i wyróżnień honorowych.

³⁸⁶ K. Grobicka-Madej, *Kodeks wyborczy a ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw – kolizja ustaw i złagodzenie sankcji na korzyść radnych*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7-8, s. 56-57.

³⁸⁷ M. Budyn-Kulik, *Pozbawienie praw publicznych*, [w:] *Środki karne, przepadek i środki kompensacyjne w znowelizowanym Kodeksie karnym*, pod red. P. Daniluka, Warszawa 2017, s. 5.

Z tych względów w literaturze zwraca się uwagę na represyjny charakter środka pozbawienia praw publicznych³⁸⁸. Jeszcze innym przykładem obecnie obowiązującej regulacji, którą należy odróżnić od zawartej w projekcie Kodeksu wyborczego, jest pozbawienie praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu, przewidziane w art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu³⁸⁹. Warto zauważyć, że zarówno pozbawienie praw publicznych, jak i praw wyborczych odnosi się zarówno do czynnego, jak i biernego prawa wyborczego³⁹⁰.

Z zasadą powszechności prawa wyborczego nie koliduje pozbawienie biernego prawa wyborczego określonych kategorii osób. Jak już wcześniej wspomniano w 2009 r. dokonano nowelizacji Konstytucji, w wyniku czego art. 99 ust. 3 uzyskał brzmienie: „wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”. Zakaz ten dotyczy również wyborów Prezydenta RP, ponieważ kandydat musi się legitymować pełnym prawem wyborczym do Sejmu³⁹¹. Norma ta stanowi niewątpliwie reakcję na zjawiska źle oceniane przez opinię publiczną i podważające w jej oczach prestiż parlamentu. Utrata prawa wybieralności następuje na skutek uprawomocnienia się wyroku skazującego na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego i w dniu tego uprawomocnienia się³⁹². Okres pozbawienia prawa wybieralności należy skorelować z instytucją zatarcia skazania³⁹³. Nadal aktualne jest przy tym wyjaśnienie PKW, że: „posiadanie praw wyborczych ocenia się na dzień wyborów, dlatego też osoba, wobec której orzeczony wyrok lub wyrok w zawieszeniu (zatarcie skazania) zakończy się później niż w dniu wyborów, nie może być kandydatem”³⁹⁴. Uzasadnieniem dla potraktowania skazania karą pozbawienia wolności za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego jako przesłanki utraty biernego prawa wyborczego (tzw. niegodność wyborcza) było zapewnienie właściwego doboru kandydatów na stanowiska publiczne,

³⁸⁸ M. Budyn-Kulik, op. cit., s. 5.

³⁸⁹ Dz. U. 1982, Nr 11, poz. 84 ze zm. Wzmiankowane także w art. 62 ust. 2 Konstytucji.

³⁹⁰ P. Chybalski, *W sprawie projektów nowelizacji Konstytucji RP dotyczących ograniczenia biernego prawa wyborczego i immunitetu parlamentarnego*, druki nr 432 i 433, „Przegląd Sejmowy” 2009, Nr 3, s. 144.

³⁹¹ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej...*, op. cit., s. 48.

³⁹² B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, op. cit., s. 34.

³⁹³ Szerzej na temat zatarcia skazania zob.: ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny – rozdz. XII; Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553 ze zm.; M. Gurdek, *Wpływ warunkowego umorzenia postępowania karnego na bierne prawo wyborcze w wyborach samorządowych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2009, nr IX, s. 80-83.

³⁹⁴ *Informacja o zgłaszaniu list kandydatów na radnych oraz o zgłaszaniu kandydatów na wójta, burmistrza i prezydenta miasta w wyborach zarządzonych na dzień 12 listopada 2006 r.*, PKW, ZPOW-703-114/06, Warszawa, dnia 18 września 2006 r., s. 6, http://pkw.gov.pl/pliki/1456392413_ZPOW-703-114-06_z_zalacznikami.pdf [dostęp dnia: 01.05.2018].

związane ze sprawowaniem władzy, wiążące się z zaufaniem społecznym – eliminowanie więc osób skazanych za przestępstwo, które dopuszczając się czynu karalnego stają się niegodne takiego zaufania. Nawiązano w ten sposób do mającej bardzo starą tradycję instytucji infamii, pociągającej za sobą niezdolność do sprawowania godności i urzędów publicznych³⁹⁵. Społeczna dezaprobata osoby skazanej za przestępstwo wiąże się przede wszystkim z charakterem popełnionego przez nią czynu. Niegodność wyborcza przewidziana w przedłożonym projekcie ustawy, poprawionym przez wnioskodawców ostatnią autopoprawką (art. 6 projektu), jak i uchwalonej ustawie (art. 11 § 2) została jednak ograniczona do przypadków skazania na karę pozbawienia wolności za określone tam przestępstwa. Ustawodawca kładzie więc nacisk na rodzaj wymierzonej kary, nie zaś na sam czyn przestępczy. W ten sposób uznanie za niegodnego powierzenia mandatu staje się w dużej mierze kwestią polityki karania, a nie rzeczywistego, społecznego odbioru i oceny społecznej³⁹⁶. Można dodać, że w społeczeństwie o nie najwyższej kulturze prawnej oceny czynów karalnych formułowane przez organy wymiaru sprawiedliwości mogą się różnić z ich osądem społecznym. Dlatego przyjęte rozwiązanie, choć korzystane dla osób sprawujących władzę, może nie sprzyjać budowaniu ich autorytetu społecznego³⁹⁷. Przychylić można się do głosów, iż przepis ten jest wadliwy, ponieważ ma liczne luki. Bierne prawo wyborcze przysługuje bowiem osobom skazanym prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, ale na karę ograniczenia wolności lub grzywnę, osobom skazanym za przestępstwo nieumyślne oraz osobom ściganym z oskarżenia prywatnego. Kodeks wyborczy nie przewiduje zatem utraty biernego prawa wyborczego przez osoby, wobec których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego³⁹⁸. W ten sposób zasadniczy cel nowelizacji, jakim było niedopuszczenie do kandydowania przez przestępców nie został zrealizowany. Uchwalony już Kodeks wyborczy w art. 11 § 2 rozszerzył zakaz konstytucyjny także na wybory do rad i sejmików, wybory wójta i wybory do Parlamentu Europejskiego³⁹⁹.

Projektodawcy w art. 6 § 2 (obecnie art. 11 § 2 pkt 2) zamieścili zapis, iż nie ma prawa wybieralności osoba wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę

³⁹⁵ Szerzej na ten temat pisze: B. Sitek, *Infamia w ustawodawstwie cesarzy rzymskich*, Olsztyn 2003, s. 187 i nast.

³⁹⁶ Zwracał na to uwagę m.in. L. Kubicki, *Opinia w sprawie projektów nowelizacji Konstytucji RP dotyczących ograniczenia biernego prawa wyborczego i immunitetu parlamentarnego*, druki nr 432 i 433, „Przegląd Sejmowy” 2009, Nr 3, s. 197.

³⁹⁷ K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, op. cit., s. 68-69.

³⁹⁸ Zob. wyrok WSA w Łodzi z 13.12.2012 r., III SA/Łd 945/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/54D7A2B387> [dostęp dnia: 01.05.2018].

³⁹⁹ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej...*, op. cit., s. 48.

prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów⁴⁰⁰. Ustawa ta nakłada na osoby urodzone przed dniem 1 sierpnia 1972 r., zajmujące określone w tej ustawie funkcje lub ubiegające się o takie funkcje, obowiązek złożenia tzw. oświadczenia lustracyjnego lub informacji o uprzednim złożeniu takiego oświadczenia. Obowiązek ten obejmuje kandydatów na urząd Prezydenta RP, kandydatów do Sejmu i do Senatu oraz do Parlamentu Europejskiego, kandydatów na radnych, a także kandydatów na stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Niezłożenie oświadczenia lustracyjnego lub informacji o wcześniejszym jego złożeniu stanowi wadę zgłoszenia kandydata, powodującą odmowę rejestracji kandydata⁴⁰¹. Według art. 21a ust. 2a tej ustawy sąd, wydając orzeczenie stwierdzające fakt złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, orzeka utratę prawa wybieralności w wyborach do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego, w wyborach powszechnych organu i członka organu jednostki samorządu terytorialnego oraz organu jednostki pomocniczej samorządu terytorialnego na okres od 3 do 10 lat. Utrata prawa wybieralności następuje więc z mocy prawomocnego wyroku sądu lustracyjnego, stwierdzającego fakt złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Przepis art. 6 § 2 projektu Kodeksu wyborczego uwzględniającego ostatnią autopoprawkę (obecnie art. 11 § 2 pkt 2) ma zatem charakter jedynie porządkujący⁴⁰².

Kolejne wykluczenie prawa wybieralności zawarte zarówno w projekcie Kodeksu wyborczego, jak i autopoprawce a utrzymane w niezmienionej treści do dziś dotyczy obywatela UE niebędącego obywatelem polskimi, pozbawionego prawa wybieralności w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego jest obywatelem (obecnie art. 11 § 3). Na taką symetrię w zakresie oceny biernego prawa wyborczego według prawa państwa zamieszkania i państwa pochodzenia obywatela innego państwa członkowskiego UE pozwalają wspomniane wcześniej dyrektywy 93/109/WE i 94/80/WE. Należy dodać, że prawo wybierania obywatela Unii niebędącego obywatelem polskim w wyborach organizowanych w Polsce ocenia się wyłącznie według przepisów prawa polskiego, co oznacza że ma takie prawo obywatel Unii stale zamieszkujący w Polsce, pozbawiony czynnego prawa wyborczego w kraju jego pochodzenia⁴⁰³.

Podsumowując, utrata biernego prawa wyborczego na podstawie przytoczonych przepisów Kodeksu wyborczego oznacza nie tylko utratę zdolności do kandydowania, ale także

⁴⁰⁰ Dz. U. 2006, Nr 218, poz. 1592.

⁴⁰¹ K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, op. cit., s. 71.

⁴⁰² Ibidem.

⁴⁰³ Ibidem, s. 71-72.

utrata zdolności do objęcia mandatu, jeżeli skazanie następuje już po wyborach, gdy osoba skazana nabyła mandat, ale jeszcze go nie objęła. Gdy natomiast już go objęła skazanie jest przesłanką wygaśnięcia mandatu. Ograniczenie biernego prawa wyborczego nie wyczerpuje się więc w akcie pozbawienia zdolności bycia wybieranym⁴⁰⁴.

3. Pierwsze czytanie i główne obszary sporu politycznego

Prace nad projektem Kodeksu wyborczego nie zostały podjęte natychmiast. Do pierwszego czytania został on skierowany dopiero po ponad pół roku, w dniu 12 stycznia 2009 r., zaś samo pierwsze czytanie odbyło się podczas drugiego dnia 38. posiedzenia Sejmu w dniu 19 marca 2009 r., a więc prawie 10 miesięcy po wystąpieniu z inicjatywą ustawodawczą, co niewątpliwie należy uznać za istotną i niepotrzebną stratę czasu oraz świadczyło o braku woli politycznej uchwalenia kodeksu. Jak już wcześniej wykazano, wnioskodawcy w okresie tym wnieśli do projektu ustawy trzy autopoprawki. Rozpatrzenie w pierwszym czytaniu projektu Kodeksu wyborczego było dopiero 20. punktem porządku dziennego tego posiedzenia, co również zdaje się oddawać nastawienie politycznych decydentów do tego projektu. Jego rozpatrywanie odbyło się przy tym łącznie z punktem 21. – pierwszym czytaniem komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz niektórych innych ustaw⁴⁰⁵. Zgodzić należy się ze zdaniem K. Skotnickiego⁴⁰⁶, który twierdzi, iż zbieżność problematyki nie uzasadniała wspólnego debatowania nad dwoma tak odmiennymi projektami: kompleksową regulacją całego prawa wyborczego wielu różnych organów oraz jedynie nowelizacją obowiązujących przepisów jednej z ordynacji wyborczych.

Idea uchwalenia Kodeksu wyborczego spotkała się podczas pierwszego czytania w Sejmie ze zdecydowaną aprobatą ze strony wszystkich parlamentarnych sił politycznych, a nawet pojawiła się dosyć naiwna myśl o możliwości zakończenia prac nad projektem jeszcze w 2009 r.⁴⁰⁷.

⁴⁰⁴ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, op. cit., s. 34-35.

⁴⁰⁵ Druk nr 1740/VI kad. Sejmu.

⁴⁰⁶ K. Skotnicki, *Przebieg prac...*, op. cit., s. 15.

⁴⁰⁷ Wypowiedź posła W. Gintowt-Dziwiałtowskiego podczas przedstawiania projektu Kodeksu wyborczego w Sejmie: „wnoszę do Pana Marszałka o skierowanie projektu do Komisji Nadzwyczajnej, która, mam nadzieję, rozpoczynając pracę w najbliższym czasie, doprowadzi do przygotowania sprawozdania i uchwalenia Kodeksu

Przedłożony izbie niższej parlamentu projekt kodeksu obejmował w 530 artykułach przepisy ówczesnie regulowane pięcioma ustawami: ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰⁸, ustawa o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰⁹, ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego⁴¹⁰, ordynacją wyborczą do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁴¹¹ oraz ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁴¹².

Wyodrębnić można dwie części kodeksu. Część pierwsza to próba ujednolicenia przepisów wspólnych dla wszystkich ordynacji wyborczych. W tym zakresie skodyfikowane zostały przepisy dotyczące: obwodów głosowania, rejestrów wyborców, spisów wyborców, przepisów wspólnych dla głosowania we wszystkich elekcjach wyborczych, ustalanie wyników głosowania, procedury i tryb przebiegu protestów wyborczych, funkcjonowanie komitetów wyborczych, a także kampanii wyborczych, w tym zwłaszcza w odniesieniu do prowadzenia kampanii wyborczych w środkach masowego przekazu, jak również kampanii wyborczych prowadzonych na zasadach darmowych, nieodpłatnych, zasad finansowania wyborów, zasad finansowania samych kampanii wyborczych prowadzonych przez poszczególne komitety wyborcze, sposobu i zasad funkcjonowania organów wyborczych, a także sposób działania i Państwowej Komisji Wyborczej, i terytorialnych komisji wyborczych. Druga część to określenie przepisów specyficznych dla każdej procedury wyborczej, tj.: zgłaszanie kandydatów, karty do głosowania, sposób głosowania i warunki ważności głosu, ustalanie i ogłaszanie wyników czy wygaśnięcie mandatu i uzupełnianie składu organu. Wnioskodawcy uważali, iż „w projekcie Kodeksu wyborczego nie przewidzieliśmy żadnych rewolucyjnych zmian, które wchodziłyby w konflikt czy to z obowiązującą Konstytucją Rzeczypospolitej, czy też z prawem Unii Europejskiej. Z pełnym wyrachowaniem staraliśmy się zaspokoić pełną zgodność i wydaje się, że takie rozwiązanie zostało osiągnięte”⁴¹³.

wyborczego jeszcze w bieżącym roku, tak by mógł nam służyć w kolejnych wyborach, najpierw prezydenckich i samorządowych, a wkrótce już i parlamentarnych”, zob. Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 marca 2009 r., Warszawa 2009, s. 202.

⁴⁰⁸ Dz. U. z 2001 r., Nr 46, poz. 499 ze zm.

⁴⁰⁹ Dz. U. 1990, Nr 67, poz. 398 ze zm.

⁴¹⁰ Dz. U. 2004, Nr 25, poz. 219 ze zm.

⁴¹¹ Dz. U. 1998, Nr 95, poz. 602 ze zm.

⁴¹² Dz. U. 2002, Nr 113, poz. 984 ze zm.

⁴¹³ Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 marca 2009 r., Warszawa 2009, s. 199.

Od samego początku zarysowały się też pewne obszary sporne, w przypadku których widać było wyraźnie, iż osiągnięcie konsensusu nie będzie sprawą prostą. Należały do nich takie kwestie, jak:

- 1) stosowanie metody d'Hondta czy Sainte-Lague jako sposobu ustalania wyniku wyborów nie tylko do Sejmu, ale i do organów stanowiących samorządu terytorialnego;
- 2) możliwość ustanowienia przez wyborców niepełnosprawnych i starszych pełnomocnika wyborczego;
- 3) wprowadzenie okręgów jednomandatowych w wyborach do rad gmin o liczbie ludności do 40 tys. mieszkańców;
- 4) możliwość przeprowadzania dwudniowego głosowania podczas wyborów parlamentarnych, prezydenckich oraz do Parlamentu Europejskiego.

Podczas pierwszego czytania w imieniu posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej uzasadnienie do projektu Kodeksu wyborczego przedstawiał poseł Witold Gintowt-Dziwiałtowski. W wygłoszonym stanowisku wskazywał, iż jest to bardzo poważne przedsięwzięcie legislacyjne, które podejmuje próbę kodyfikacji, uporządkowania i ujednolicenia przepisów prawa wyborczego, dotyczących wszystkich obszarów związanych z wyborami w Polsce. Zaznaczył również, iż prace nad kodeksem trwały ponad rok, a w czasie prac starano się pozyskać opinie różnych środowisk. Projekt konsultowano m.in. z organizacjami pozarządowymi, które reprezentowały interesy np. osób niepełnosprawnych, z Instytutem Spraw Publicznych, z Fundacją im. Stefana Batorego. Przedstawiano propozycje rozwiązań korporacjom samorządowym. Uwzględniano propozycje i uwagi wpływające z doświadczenia Państwowej Komisji Wyborczej. Warte uwagi są słowa, iż projektodawcy wsłuchiwali się w głos innych opcji politycznych: „staraliśmy się też poznać opinie w konkretnych sprawach kolegów posłów, senatorów także z innych ugrupowań parlamentarnych”⁴¹⁴.

W debacie nad projektem Kodeksu wyborczego w Sejmie zwraca uwagę, że podczas jej trwania nie dyskutowano jedynie w sprawach ogólnych zasad projektu, co podczas pierwszego czytania powinno stanowić jej wyłączny obszar, ale (zwłaszcza w pytaniach) odnoszono się już do bardzo konkretnych kwestii, a nawet zgłaszano poprawki do tekstu, co nie po raz pierwszy pokazuje nieznajomość czy brak zrozumienia u niektórych posłów dla odmienności i znaczenia poszczególnych (kolejnych) czytań projektu ustawy⁴¹⁵.

⁴¹⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 marca 2009 r., Warszawa 2009, s. 199.

⁴¹⁵ K. Skotnicki, *Przebieg prac...*, op. cit., s. 16.

3.1. Stanowisko Platformy Obywatelskiej

Sejm ustalił, że w łącznej dyskusji, nad projektem Kodeksu wyborczego oraz komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz niektórych innych ustaw, wysłucha 10-minutowych oświadczeń w imieniu klubów i 5-minutowych oświadczeń w imieniu kół. I tak jako pierwszy głos zabrał w imieniu Platformy Obywatelskiej poseł Marek Wójcik. Poseł przypomniał, że „w ostatnich latach ideę kodeksu wyborczego wspierało wiele organizacji pozarządowych dbających o przestrzeganie praw człowieka, przepisów wyborczych, wspierających rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Wiele środowisk politycznych od lat zapowiadało poparcie dla idei zebrania wszystkich regulacji dotyczących wyborów w jednym akcie prawnym. Do takich środowisk politycznych należy również Platforma Obywatelska, dlatego z dużym zadowoleniem przyjmujemy całą ideę Kodeksu wyborczego i w komisjach sejmowych będziemy pracować nad jej realizacją, żeby w Kodeksie wyborczym zapisać jak najwięcej nowoczesnych rozwiązań modernizujących polskie prawo wyborcze. Niestety, aktualnie obowiązujące polskie prawo wyborcze jest prawem bardzo anachronicznym, nieodpowiadającym wyzwaniom współczesności”.

Platforma Obywatelska pozytywnie odnosiła się do pomysłu dwudniowego głosowania. Klub PO uważa, że „należy wprowadzić obligatoryjne głosowanie dwudniowe” we wszystkich wyborach. Zdaniem M. Wójcicka „z całą pewnością dwudniowe głosowanie jest odpowiedzią na zmieniający się styl życia Polaków (...) mamy nadzieję, że wprowadzenie dwudniowego głosowania sprawi, że obywatel nie będzie musiał wybierać, czy wyjechać na weekend, czy zrealizować swoje prawo wyborcze i zagłosować w wyborach”⁴¹⁶.

Kolejna z bardzo ważnych zmian wprowadzanych w tej ustawie to zapewnienie wyborcom niepełnosprawnym i wyborcom powyżej 75 roku życia możliwości głosowania przez pełnomocnika. Tę instytucję klub PO także przyjął z olbrzymim zadowoleniem. Należy odnotować, że instytucja pełnomocnika wyborczego po raz pierwszy wpisana została do polskiego prawa wyborczego z inicjatywy posłów PO. Projekt poselski wpłynął do Sejmu 29 października 2008 r. a instytucja pełnomocnika wyborczego dotyczyła wówczas tylko wyborów do Parlamentu Europejskiego⁴¹⁷. Z uwagi na wątpliwości Prezydenta Lecha Kaczyńskiego co do okresu

⁴¹⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 marca 2009 r., Warszawa 2009, s. 204-205.

⁴¹⁷ We wrześniu i w październiku 2008 r., jako apel wobec zaprzestania prac nad Kodeksem wyborczym i zbliżającymi się wyborami do Parlamentu Europejskiego, organizacje pozarządowe skupione w Koalicji 21 Października wystosowały postulat do polityków rządzącej koalicji, aby podjęli pilne prace nad nowelizacją prawa wyborczego. Podkreślano, że ważną kwestią jest wydłużenie czasu głosowania oraz zapewnienie realnej możliwości udziału

vacatio legis skierował ustawę do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał nie zdążył jednak w tej sprawie się wypowiedzieć w terminie, w związku z czym wyborcy nie mogli skorzystać z głosowania przez pełnomocnika w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 r.⁴¹⁸.

Następną bardzo ważną zmianą było zaproponowane w projekcie Kodeksu wyborczego ograniczenie prawa wybieralności w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach samorządowych osób skazanych prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne z oskarżenia publicznego. Głos klubu PO w tej kwestii również jest tożsamy z wnioskodawcami „bardzo cieszymy się z tej propozycji legislacyjnej zawartej w kodeksie. Ona również realizuje postulat Platformy”⁴¹⁹. Prócz prac nad Kodeksem wyborczym równolegle prowadzone były prace związane ze zmianą w konstytucji, zapisaniem w niej pozbawienia prawa wybieralności osób, które zostały skazane prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, które kandydują do Sejmu i Senatu⁴²⁰.

Kolejną zmianą było wprowadzenie wyborów większościowych do rad gmin liczących do 40 tys. mieszkańców. Była to istotna zmiana, gdyż wówczas obowiązywał próg, który określał, że wybory proporcjonalne odbywają się w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców. Klub PO wyraził pozytywną opinię do tego pomysłu „cieszymy się, że Lewica zaczyna dostrzegać potrzebę wprowadzenia w coraz to szerszym zakresie wyborów większościowych w okręgach jednomandatowych i mamy nadzieję, że uda się rozszerzyć tę kategorię już na wszystkie wybory i jako zasadę w polskim prawie wyborczym przyjąć wybory jednomandatowe”⁴²¹. W tabeli 8 przedstawiono liczbę gmin z liczbą ludności do 20 000 i 40 000 mieszkańców. Zauważyć można, że liczba gmin w danym przedziale ludności z roku na rok jest prawie

w głosowaniu wyborców niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku. Po licznych apelach organizacji pozarządowych zapowiedziano złożenie do Sejmu osobnego projektu, który zawierał m.in. propozycje sformułowane przez PKW, jak również organizacje społeczne. Projekt poselski wpłynął do Sejmu 29 października 2008 r. (Druk nr 1391/VI kad. Sejmu). Przewidywał on zmiany w ustawie o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawie Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, nadto postulowano za wprowadzeniem głosowania przez pełnomocnika wobec osób, które ze względu na stan zdrowia mają trudności z dotarciem do lokali wyborczych, oraz osób starszych powyżej 75 roku życia. 16 lutego 2009 r. ustawę z 12 lutego 2009 r. przesłano prezydentowi RP, zob. M. Wrzalik, op. cit., s. 220.

⁴¹⁸ Ustawę z 12 lutego 2009 r. 5 marca 2009 r. prezydent RP Lech Kaczyński skierował do Trybunału Konstytucyjnego, zarzucając jej niezachowanie odpowiedniego okresu *vacatio legis*. Wprowadzenie tak krótkiego *vacatio legis* miało na celu obowiązywanie nowych przepisów w czasie zbliżających się wyborów do Parlamentu Europejskiego. Mogłoby to być możliwe w przypadku, gdyby prezydent podpisał ustawę, a potem, po 14 dniach, rozpiął wybory do Parlamentu Europejskiego, zob. M. Wrzalik, op. cit., s. 221.

⁴¹⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 marca 2009 r., Warszawa 2009, s. 205.

⁴²⁰ Zob. Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Druk nr 432/VI kad. Sejmu.

⁴²¹ Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 marca 2009 r., Warszawa 2009, s. 205.

stała. Jednak należy zwrócić uwagę na inną kwestię. Przy wyborze formuły większościowej dla danej populacji istotny jest zasięg jej stosowania. I tak np. w 2010 r. liczba gmin w której zamieszkiwało do 20 000 mieszkańców stanowiła 43,9% ogółu mieszkańców gmin w kraju natomiast weryfikując próg do 40 000 mieszkańców odsetek ten to już większość bo 58,2%.

Tabela 8. Liczba gmin z liczbą ludności do 20 000 i 40 000 mieszkańców

rok	2005	2010	2015	2020
0 < 20 000	2 155	2 152	2 140	2 132
0 < 40 000	2 350	2 354	2 350	2 350

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS⁴²².

Kolejną z istotnych zmian było przyjęcie ustalania wyników wyborów proporcjonalnych według metody, która preferuje mniejsze ugrupowania (ustalanie wyników głosowania przy zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Lague). Klub Platformy Obywatelskiej był zdecydowanie przeciwny w tej kwestii „do tego, niestety, muszę odnieść się w sposób sceptyczny, gdyż wydaje mi się, że jednak podział mandatów metodą d’Hondta nie budził w ostatnich latach jakichś szczególnych emocji, jako zasadę wpisywaliśmy we wszystkich ordynacjach wyborczych podział mandatów tą metodą. Tutaj, przy okazji prac nad Kodeksem wyborczym, klub Lewicy wprowadza rozwiązania, które są sprzeczne z obecną praktyką i trudno się oprzeć wrażeniu, że zmiany te są związane z wynikami Lewicy w sondażach wyborczych”. Nie dziwi reakcja Platformy Obywatelskiej, której reprezentacja w Sejmie wówczas liczyła 209 posłów a klubu Lewicy i Demokratów tylko 53. Jak już wcześniej wykazano metoda d’Hondta premiuje w wyniku wyborczym ugrupowania z dużym poparciem społeczeństwa natomiast wpisanie do projektu Kodeksu wyborczego metody Sainte-Lague, która premiuje ugrupowania średniej wielkości, było próbą uzyskania lepszego wyniku wyborczego w kolejnych elekcjach. Co samo w sobie nie jest zjawiskiem negatywnym, gdyż powszechnie wiadomo iż celem partii politycznych jest zdobycie i utrzymanie władzy w państwie.

Po wystąpieniach w imieniu klubów poselskich przyszedł czas na pytania do posłów wnioskodawców. Z ramienia Platformy Obywatelskiej zgłosiło się siedmiu posłów, byli to: Krzysztof Gadowski, Robert Węgrzyn, Jarosław Pięta, Marek Krzakała, Ryszard Zawadzki, Artur Gierada oraz jako ostatni głos w tej debacie zabrał poseł Andrzej Nowakowski.

⁴²² Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2005 r., GUS, Warszawa 2005, s. 41; Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2010 r., GUS, Warszawa 2010, s. 41; Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2015 r., GUS, Warszawa 2015, s. 41; Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2020 r., GUS, Warszawa 2020, tabl. 17 „Gminy według powierzchni i liczby ludności”.

Posel K. Gadowski zwrócił się z dwoma pytaniami do posła wnioskodawcy W. Gintwot-Dziewałtowskiego. Pytania dotyczyły przesłanek wprowadzenia wyborów większościowych do rad gmin liczących do 40 tys. mieszkańców oraz ograniczenia powierzchni reklamowej do 3 m².

Posel R. Węgrzyn w swym pytaniu odniósł się również do wyborów większościowych w gminach. Pytał „skąd ta magiczna liczba 40 tys.?”⁴²³ oraz zaproponował aby wybory większościowe odbywały się w miastach na prawach powiatu, których liczba ludności jest większa niż 40 tys. osób „Czy nie należałoby pójść w tę stronę i tej zasady, według propozycji od 40 tys. mieszkańców w górę, nie przypisać miastom, które funkcjonują na prawach powiatu?”⁴²⁴.

Posel J. Pięta odniósł się pozytywnie do idei uchwalenia kodeksu oraz wyraził poparcie dla takich rozwiązań jak: głosowanie dwudniowe, możliwość głosowania korespondencyjnego, głosowanie przez pełnomocnika, wyłączenie m. st. Warszawy z Kodeksu wyborczego, brak powrotu do grupowania list⁴²⁵ czy wykluczenie osób skazanych za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego. W wątpliwość poddawał, iż projekt Kodeksu wyborczego nie przewiduje istotnych zmian, jak wskazali w uzasadnieniu wnioskodawcy, i przytacza zmianę metody ustalania wyników głosowania. Posel Pięta ponownie poruszył kwestię wyborów większościowych w gminach do 40 tys. mieszkańców pytając „dlaczego nie proponuje się jednomandatowych okręgów wyborczych, skoro one są dobre w gminach do 40 tys.?”⁴²⁶.

Posel M. Krzakała w swym wystąpieniu poruszył trzy inne kwestie, mianowicie: zmiana roli PKW w kierunku instytucji, która nie tylko jest odpowiedzialna za sprawne przeprowadzanie wyborów, ale również prowadzi skuteczne kampanie informacyjne i działalność edukacyjną; zmiana w systemie edukacji polskiej młodzieży w kierunku większego propagowania obowiązku udziału w wyborach oraz ostatnie, zdaniem autora rozprawy najciekawsze pytanie, czy rozważano propozycję przeprowadzenia pilotażu głosowania korespondencyjnego przez Internet.

⁴²³ Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 19 marca 2009 r., s. 212.

⁴²⁴ Ibidem.

⁴²⁵ Grupowanie (blokowanie) list to sytuacja, w której dwie listy partyjne lub większa ich liczba tworzą wspólny blok list. Każda z tych list jest zgłaszana osobno i samodzielnie walczy o głosy wyborców, ale ich wyniki głosowania są później sumowane i w procesie dystrybucji mandatów przetwarzane łącznie; cyt. za: B. Michalak, hasło: *blokowanie list*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 23. Szerzej o instytucji blokowania list zob. M. Rulka, *Blokowanie list jako instytucja prawa wyborczego*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2009, nr 70, s. 79-101.

⁴²⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 marca 2009 r., Warszawa 2009, s. 213.

Posel R. Zawadzki pozytywnie odniósł się do pomysłu ujednolicenia przepisów prawa wyborczego w jednym akcie, jaki i głosowania jedno lub dwudniowego, pozbawienia biernego prawa wyborczego osób karanych za przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego czy wprowadzenia nowej instytucji pełnomocnika działającego w imieniu osób niepełnosprawnych. Jego zdaniem „istotna i na czasie jest propozycja, by radny miał możliwość odwołania się do sądu okręgowego w przypadku uchwały rady stwierdzającej wygaśnięcie jego mandatu”⁴²⁷. Posel Zawadzki miał wątpliwości, czy argument na rzecz wsparcia zróżnicowania poglądów wyborców jest zasadny na etapie samorządów. Obawy te dotyczyły propozycji zmiany metody liczenia głosów na Sainte-Lague również podczas wyborów samorządowych. Na końcu wypowiedzi poseł postawił pytanie wnioskodawcy czy możliwy do przyjęcia jest zapis o jednomandatowych okręgach wyborczych do rad gmin, rad powiatów i województw oraz bezpośrednich wyborach starostów i marszałków.

Po raz kolejny głos Platformy Obywatelskiej przychylił się do idei kodyfikacji, kolejnym posłem, który wyraził uznanie dla pomysłu Lewicy był A. Gierada. Posel wskazał też pewne obszary współpracy: „bardzo cieszę się również z tego, że w waszym projekcie – mówię tutaj o propozycji Lewicy – są zawarte te postulaty, o których dawno mówiła Platforma Obywatelska i których my nie zawieraliśmy, czyli głównie głosowanie przez pełnomocnika czy choćby wybory dwudniowe, które, jak wiemy, będą zwiększały frekwencję”⁴²⁸. Posel wyraził też obiektywne zdanie w stosunku do zmiany metody przeliczania głosów na mandaty, sugerując iż bardzo mało prawdopodobne jest aby jedna partia polityczna objęła władzę samodzielnie a argumenty o polaryzacji sceny politycznej podawane przez wnioskodawców są w takim przypadku bezzasadne „z jednej strony, słyszałem tutaj argumentację o tym, że polaryzuje się nasza scena polityczna. Przypomnę, że nie mieliśmy takiej sytuacji w naszej nowożytnej historii, by wygrała jedna partia i to ona samodzielnie rządziła”⁴²⁹. Taka wypowiedź, w przekonaniu Autora, stanowi o krótkowzroczności osoby ją wypowiadającej, gdyż w 2015 r. Prawo i Sprawiedliwość wygrało wybory do Sejmu uzyskując 37,58% głosów w efekcie otrzymując 235 mandatów i samodzielnie tworząc rząd⁴³⁰ oraz w 2019 r. uzyskując 43,59% poparcia utrzymując 235 mandatów. Posel Gierada wyraził też niezrozumienie dla ograniczenia do 3 m² powierzchni

⁴²⁷ Ibidem, s. 214.

⁴²⁸ Ibidem, s. 215.

⁴²⁹ Ibidem.

⁴³⁰ Wyniki wyborów do Sejmu RP w 2015 r., https://parlament2015.pkw.gov.pl/349_Wyniki_Sejm.html [dostęp dnia: 15.08.2018].

reklamowej, pytając sprawozdawcę czy wpływ na tę decyzję nie miały firmy reklamowe lobując za tym rozwiązaniem.

Jako ostatni z ramienia klubu Platforma Obywatelska głos zabrał poseł A. Nowakowski. Stał on na stanowisku, podobnie jak wnioskodawcy, by wybory większościowe były przeprowadzone w gminach do 40 tys. mieszkańców.

Podczas pierwszego czytania projektu ustawy Kodeks wyborczy przedstawiciele klubu Platforma Obywatelska w wielu kwestiach wyrazili poparcie dla zaproponowanych przez Lewicę rozwiązań zawartych w procedowanej ustawie. W czasie debaty na forum Sejmu posłowie PO wskazali następujące pomysły zasługujące, według nich, na aprobatę: idea ujednolicenia i kodyfikacji przepisów prawa wyborczego, głosowanie dwudniowe, możliwość głosowania korespondencyjnego, głosowanie przez pełnomocnika, wyłączenie m. st. Warszawy z Kodeksu wyborczego, brak powrotu do grupowania list wyborczych, pozbawienia biernego prawa wyborczego osób karanych za przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego i wprowadzenia wyborów większościowych do rad gmin liczących do 40 tys. mieszkańców. Odmienne zdanie zgłosili w sprawie zmiany sposobu przeliczania głosów na mandaty z metody d'Hondta na metodę Sainte-Lague. Wątpliwości posłów PO pojawiły się też w stosunku do ograniczenia powierzchni reklamowej do 3 m².

3.2 Stanowisko Prawa i Sprawiedliwości

Stanowisko klubu Prawo i Sprawiedliwość przedstawił Wojciech Szarama. Poseł już w pierwszych zdaniach odniósł się pozytywnie do pomysłu uporządkowania prawa wyborczego oraz zaznaczył, że w projekcie Kodeksu wyborczego uwzględniono szereg postulatów, które od wielu lat zgłaszało Prawo i Sprawiedliwość.

Wątpliwości posła budził układ projektu ustawy „zgromadzenie tych wszystkich przepisów w jednym akcie prawnym i konieczność przeskakiwania czasami z jednego rozdziału do drugiego może spowodować skutek odwrotny od zamierzonego”⁴³¹. Stanowi to o niezrozumieniu przez posła zasad kodyfikacji prawa. Z technicznego punktu widzenia kodyfikacja wiąże się z ujednoliceniem, usystematyzowaniem, symplifikacją, transparentą oraz stabilizacją sprawdzonych i skutecznych rozwiązań, co sprzyja z kolei udziałowi obywateli w wyborach

⁴³¹ Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 marca 2009 r., Warszawa 2009, s. 206.

i referendach oraz skuteczności, sprawności, efektywności i szybkości działania organów wyborczych⁴³².

Kwestia ułatwień oddania głosu dla osób niepełnosprawnych była dla PiS-u ważna aczkolwiek „głosowanie przez pełnomocnika nie jest rozwiązaniem bardzo dobrym, można powiedzieć, że to jest rozwiązanie dostateczne”⁴³³. Klub stał na stanowisku, że należy tak zmienić przepisy prawa wyborczego, a być może nawet prawa budowlanego, aby wyborcy niepełnosprawni mogli w dniu wyborów przyjść do lokalu wyborczego i osobiście oddać głos na wybraną przez siebie osobę czy partię. Pomysł ten, w ocenie autora rozprawy, nie jest możliwy do zrealizowania, gdyż ludzie borykają się z bardzo uciążliwymi chorobami, które nie pozwalają opuścić domu a nawet łóżka co w oczywisty sposób wyklucza możliwość dostania się do lokalu wyborczego. Z drugiej strony należy zrozumieć obawy klubu związane z pokusą oddania głosu przez pełnomocnika wyborczego niezgodnego z wolą mocodawcy. Kwestię tę poruszał Trybunał Konstytucyjny, badając konstytucyjność tego sposobu głosowania orzekł⁴³⁴, że korzystanie z instytucji głosowania przez pełnomocnika nie narusza zasady bezpośredniości, gdyż treścią tej konstytucyjnej zasady nie jest wymóg osobistego głosowania. Pełnomocnik oddaje głos w imieniu mocodawcy, a więc nie dysponuje wieloma głosami i nie narusza tym samym także zasady równości⁴³⁵. Szerzej o głosowaniu przez pełnomocnika w rozdziale czwartym.

Postulat dotyczący ograniczenia możliwości kandydowania osób karanych, a więc osób, które zostały skazane prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, to również postulat padający od wielu lat ze strony Prawa i Sprawiedliwości stąd nie dziwi przychyłność klubu dla tego rozwiązania.

Na koniec wypowiedzi poseł W. Szarama oznajmił, że Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość opowiada się za skierowaniem projektu ustawy do komisji nadzwyczajnej celem dalszych prac parlamentarnych nad nim.

Pytania do projektu ustawy z ramienia Prawa i Sprawiedliwości zadali: Krystyna Grabicka, Marek Polak, Kazimierz Gwiazdowski, Jerzy Rębek, Marek Kwitek, Zbigniew Dolata i Bogusław Kowalski.

⁴³² B. Michalak, hasło: *kodyfikacja prawa wyborczego*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 102.

⁴³³ Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 marca 2009 r., Warszawa 2009, s. 206.

⁴³⁴ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK ZU nr 6A/2011, poz. 61.

⁴³⁵ K. Korycki, *Alternatywne techniki głosowania a frekwencja wyborcza*, „Studia Wyborcze” 2017, t. XXIII, s. 90.

Posłanka K. Grabicka zwróciła się do wnioskodawców z trzema pytaniami. Dwa pytania dotyczyły konkretnych przepisów z Kodeksu wyborczego a jedno było natury ogólnej. Pierwsze pytanie brzmiało „czy proponowany art. 6 ust. 2 Kodeksu wyborczego (...) nie jest sprzeczny z Konstytucją Rzeczypospolitej?”. W ocenie autora tak precyzyjne pytania winny zostać zadane podczas prac komisji a nie na etapie debaty na forum Sejmu. Podczas pierwszego czytania w izbie niższej parlamentu dyskusja powinna dotyczyć poparcia bądź odrzucenia ogólnych rozwiązań ustawy zaproponowanych przez wnioskodawców a nie jej konkretnych zapisów prawnych. Drugie pytanie było bardziej ogólne, dotyczyło sensu ustanawiania instytucji pełnomocnika w polskim prawie wyborczym, z kolei trzecie poddawało w wątpliwość formułę większościowe w gminach do 40 tys. mieszkańców.

Drugim reprezentantem PiS-u był M. Polak. Zwrócił on uwagę, że w gruncie rzeczy dwudniowe głosowanie może ograniczyć swobodę głosowania a zwiększyć koszty budżetu państwa. Zdaniem posła skrócenie godzin otwarcia lokali wyborczych z 6 do 22 na 8 do 20 może spowodować uniemożliwienie oddania głosu.

Kolejną osobą, która zgłosiła się do zadania pytania był K. Gwiazdowski. Pytania posła dotyczyły proponowanego trybu skreślania z rejestru wyborców oraz jednoczesnego wyboru na wójta i radnego.

Poseł J. Rębek poszedł o krok dalej i zaproponował trzy poprawki do projektu Kodeksu wyborczego. W art. 6 § 2 polegająca na „dodaniu następnego paragrafu w brzmieniu: uznane prawomocnym wyrokiem sądu winnymi popełnienia przestępstwa umyślnego, ściganego z oskarżenia publicznego, wobec których sąd odstąpił od wymierzenia kary”⁴³⁶. W tym momencie należy zaznaczyć, że poseł Prawa i Sprawiedliwości nie był wystarczająco przygotowany, gdyż jego sugestia już dawno została zaimplementowana do przepisów projektu Kodeksu wyborczego w autopoprawce z dnia 29 października 2008 r. o czym natychmiast przypomniał z sali obrad W. Gintowt-Dziwałtowski. W art. 9 zaproponował „zmienić np. kolejność, § 3 oznaczyć jako § 4 i dodać § 3 w brzmieniu: zmiana granic obwodów do głosowania, o której mowa w § 2, nie może być dalej idąca niż taka, która powoduje usunięcie przesłanki zezwalającej na jej dokonanie, mając na uwadze zasadę stałości obwodów”. Doprecyzowanie takie pozwoliłoby uniknąć sytuacji, gdzie zmiany obwodów do głosowania są zbyt daleko idące w stosunku do potrzeb. Taka sytuacja często przyczynia się do obniżenia frekwencji wyborczej i zapewniłoby to większą stałość obwodów głosowania. W art. 364 § 2a „dodanie takiego oto

⁴³⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 marca 2009 r., Warszawa 2009, s. 213.

zapisu, że w przypadku niepodjęcia przez radę uchwały na zasadach określonych w art. 363 § 2 oraz przez organ nadzoru w ustawowym terminie każdemu zainteresowanemu przysługuje wniesienie skargi do właściwego sądu okręgowego”⁴³⁷.

Idea unormowania w jednym akcie prawnym przepisów regulujących procedury wyborcze zasługuje na uznanie według posła M. Kwitka. Podczas swej wypowiedzi przytoczył uzasadnienie wnioskodawców, w którym to autorzy projektu ustawy „zastrzegają, iż ich ideą przy pisaniu Kodeksu wyborczego było to, by nie dokonywać przełomowych zmian w treści prawa wyborczego” i zdaniem posła zabrakło konsekwencji tej deklaracji autorom projektu. Poseł PiS-u był zdania, że głosowanie dwudniowe i związane z tym dodatkowe koszty oraz wybory do rad gmin przy ordynacji większościowej mające odbywać się w gminach liczących do 40 tys. mieszkańców są zmianami przełomowymi.

Z pytaniem do posła sprawozdawcy zgłosił się też poseł Z. Dolata, którego pytanie dotyczyło obsadzania komisji wyborczych: „czy na podstawie rozwiązań tego Kodeksu wyborczego będzie możliwa taka praktyka, że można będzie zgłosić komitet wyborczy, który zgłasza kandydatów do obwodowych komisji wyborczych, ale jednocześnie nie zgłasza kandydatów na radnych?”.

Jako ostatni z ramienia klubu parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość pytania w debacie zadał poseł B. Kowalski. Pierwsze z nich skierowane było do posła wnioskodawcy a dotyczyło instytucji pełnomocnika wyborczego. Poseł Kowalski wyraził obawę, że to rozwiązanie może w niektórych przypadkach prowadzić do nadużyć. Jako przykład podał wybory samorządowe, gdzie wybór radnego czy wójta dokonuje się kilkunastoma, a czasami nawet kilkoma głosami. Natomiast pytanie dotyczyło tego czy wnioskodawcy rozważali inne formy oddania głosu dające podobny efekt np. głosowania przez Internet, możliwości odwiedzenia przez przedstawicieli komisji wyborczych w miejscu zamieszkania albo wyłączenia instytucji pełnomocnika z wyborów samorządowych.

3.3 Stanowisko Polskiego Stronnictwa Ludowego

Podczas pierwszego czytania projektu Kodeksu wyborczego z ramienia partii Polskie Stronnictwo Ludowe głos zabrano dwóch posłów. Byli to Eugeniusz Kłopotek i Mirosław

⁴³⁷ Ibidem.

Pawlak. Pierwszy z nich przedstawił stanowisko klubu w sprawie procedowanej ustawy, a drugi zgłosił się do zadania pytania dotyczącego projektu.

Posel E. Kłopotek już na wstępie oświadczył, że jego klub będzie za skierowaniem tego projektu do dalszych prac w komisji nadzwyczajnej. Słusznie zauważył, że najpierw w ustawie zwanej kodeksem winny znaleźć się tzw. przepisy ogólne a dopiero dalej przepisy szczegółowe dotyczące poszczególnych elekcji. Posel oznajmił, że PSL opowiada się za głosowaniem dwudniowym. Druga kwestia poruszona przez E. Kłopotka to ustanowienie pełnomocnika wyborczego oraz możliwość osobistego głosowania przez osoby niewidome. W imieniu klubu PSL poseł wyraził przychylność dla obydwu pomysłów z zastrzeżeniem, co zasługuje na pochwałę, że debata nad tymi pomysłami wymagać będzie namysłu: „podejmijmy jednak tę odważną decyzję i spróbujmy zapisać instytucję pełnomocnika. Oczywiście te przepisy wymagają na prawdę dużej rozwagi i roztropności”⁴³⁸. Kwestią, która budziła duże emocje wśród polityków była sprawa ustalenia metody przeliczania głosów na mandaty. Klub poselski Polskiego Stronnictwa Ludowego w trakcie VI kadencji Sejmu zrzeszał 31 posłów, co klasyfikowało go jako mały. Posel E. Kłopotek zwrócił uwagę, że metoda Sainte-Lague jest dużo lepszym, bardziej obiektywnym odzwierciedleniem rzeczywistego poparcia wyborców w przeliczeniu głosów na mandaty. Oczywistym też jest fakt, że dotychczas praktykowana metoda d’Hondta dawała lepsze wyniki wyborcze partiom politycznym, które uzyskały największe liczby głosów. Z tego też względu nie dziwi przychylność klubu PSL dla propozycji wnioskodawców przywracającej metodę Sainte-Lague.

Podczas zadawania pytań wnioskodawcom poseł M. Pawlak pytał m.in. o powody rezygnacji z możliwości grupowania list wyborczych różnych komitetów wyborczych, niezgodność przepisów z prawem Unii Europejskiej czy rozbieżność między artykułami projektu.

3.4 Stanowisko Rady Ministrów

Z ramienia rządu głos w debacie sejmowej nad projektem Kodeksu wyborczego zabrał Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Zbigniew Sosnowski. Oznajmił on, iż na moment pierwszego czytania stanowisko rządu nie zostało jeszcze przyjęte przez Radę Ministrów. Było ono wówczas na etapie uzgodnień międzyresortowych. Zaznaczył też, że nie ma żadnego projektu rządowego, jeśli chodzi o Kodeks wyborczy.

⁴³⁸ Ibidem, s. 209.

Rok od złożenia projektu ustawy Kodeks wyborczy oraz trzy miesiące od pierwszego czytania Rada Ministrów 24 czerwca 2009 r. przyjęła stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy. Jednocześnie upoważnienie do reprezentowania rządu w sprawie druku 1568 w toku prac parlamentarnych uzyskał Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji⁴³⁹.

Dokument składa się z wstępu, siedemnastu punktów zawierających opinie o konkretnych rozwiązaniach Kodeksu wyborczego i podsumowania.

Już na wstępie stanowiska możemy przeczytać, iż „sprawy wyborów nie leżą w zakresie działania administracji rządowej”⁴⁴⁰ argumentując to w ten sposób, że nie obejmuje ich żaden z jej działów, jak również nie wymieniają ich akty normujące zakres działania członków Rady Ministrów oraz obsługujących ich urzędów. W przekonaniu autora nie jest to do końca prawda, gdyż Kodeks wyborczy jak i dotychczas obowiązujące ordynacje wyborcze nakładały na członków rządu oraz organy administracji samorządowej pewien zakres obowiązków związanych z przygotowaniem, przeprowadzeniem i rozliczeniem wyborów.

W punkcie pierwszym stanowiska przychylić należy się do opinii, że za wątpliwe w świetle regulacji konstytucyjnych oraz zasad techniki prawodawczej uznać należy przewidziane w projekcie formy współuczestnictwa w wydawaniu aktów wykonawczych, m.in. „po porozumieniu” (np. minister właściwy do spraw administracji publicznej po porozumieniu z Kierownikiem Krajowego Biura Wyborczego – art. 165 § 2 projektu). Porozumienie jest formą współdziałania przy wydawaniu aktu wykonawczego właściwą dla organów równorzędnych, posiadających kompetencje do wydawania tego typu aktów prawnych (kompetencji w tym zakresie nie posiadają np. organy wyborcze). Właściwsze jest więc wskazany sposób uczestnictwa w tworzeniu aktu wykonawczego zastąpić inną formą – przewidzianą zasadami techniki prawodawczej – np. na wniosek czy też po zasięgnięciu opinii.

Projekt Kodeksu wyborczego w swej treści odnosił się do określenia „adresu stałego zamieszkania” oraz „adresu zameldowania na pobyt stały”, zaś ówczesny projekt ustawy o ewidencji ludności⁴⁴¹ całkowicie odchodził od instytucji zameldowania. Trafną uwagą było, iż w przypadku wcześniejszego wejścia w życie ustawy o ewidencji ludności, prace nad projektem ustawy Kodeks wyborczy powinny zostać dostosowane do tej regulacji.

⁴³⁹ Podczas procedowania ustawy w parlamencie Radę Ministrów reprezentował Grzegorz Schetyna (powołany 16 listopada 2007 r., odwołany 13 października 2009 r.) i Jerzy Miller (powołany 14 października 2009 r., odwołany 18 listopada 2011 r.).

⁴⁴⁰ *Stanowisko Rządu do druku nr 1568*, Prezes Rady Ministrów, DSPA-140-91(4)/09, s. 1, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/7AF79BD494760FFAC12575E50020FB0E?OpenDocument> [dostęp dnia: 19.08.2018].

⁴⁴¹ Druk nr 1371/VI kad. Sejmu.

Ponadto trzeba dodać, iż w projektowanej ustawie brak było rozwiązań ustalających zasady ochrony lokalu obwodowych komisji wyborczych podczas przerwy w głosowaniu (w przypadku, gdy odbywa się ono w ciągu dwóch dni), na co słusznie zwrócił uwagę rząd w swym stanowisku. Brak regulacji w powyższym zakresie mógłby spowodować pozbawienie budynków, w których znajduje się lokal wyborczy należytego zabezpieczenia. Jako przykład rozstrzygnięcia przedmiotowych kwestii można wskazać postanowienia art. 32 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym⁴⁴². Z tym, że wydaje się zasadnym, aby ewentualne rozporządzenie w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie ochrony lokalu komisji w czasie przerwy w głosowaniu, w tym również przy pomocy Policji, wydawał minister właściwy do spraw wewnętrznych.

W związku z faktem, że sprawy wygaśnięcia mandatów radnych oraz wójtów pozostają w bezpośrednim związku z kompetencjami Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, dotyczącymi zarządzania wyborów oraz zastępczego wygaszania mandatów koniecznym stało się odniesienie Rady Ministrów do projektowanej regulacji w tym zakresie. Należy zauważyć, iż projektowane rozwiązania przewidywały odmienne regulacje w zakresie procedury wygaśnięcia mandatu radnego oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Na wstępie jednak podkreślenia wymaga, iż projektowany art. 363 § 1 zawierał niepełny katalog przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego⁴⁴³. Nie przewidywał bowiem jego utraty w przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia o stanie majątkowym. Usunięcie tej przesłanki wymagałoby dokonania niezbędnych zmian w ustawach ustrojowych (ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o samorządzie powiatowym oraz ustawie o samorządzie województwa). Co więcej § 3 przywołanego artykułu, ograniczał liczbę przypadków, w których radny może złożyć wyjaśnienia do sytuacji wygaśnięcia mandatu z powodu odmowy złożenia ślubowania oraz utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów⁴⁴⁴.

Kolejną rozbieżność w obrębie rozpatrywanych przepisów, wskazaną przez rząd, stanowiło umocowanie sądu okręgowego jako właściwego do rozpoznania skargi wniesionej przez radnego, a sądu administracyjnego – gdy ze środka odwoławczego skorzystał wójt (burmistrz lub prezydent miasta). Zaprezentowane różnicowanie zakresu legitymacji procesowej

⁴⁴² Dz. U. z 2003 r. Nr 57, poz. 507 ze zm.

⁴⁴³ W stosunku do ówczesnego art. 190 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.

⁴⁴⁴ Natomiast obowiązujący wówczas art. 190 ust. 3 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw umożliwiał radnemu złożenie wyjaśnień zarówno we wspomnianych przypadkach, ale także, gdy podjęcie uchwały o wygaśnięciu mandatu było spowodowane niezłożeniem w terminie oświadczenia majątkowego oraz naruszeniem ustawowego zakazu łączenia określonych funkcji.

ww. funkcjonariuszy samorządowych oraz określenie różnych organów właściwych do zbadania prawidłowości wygaszenia mandatu nie znajduje uzasadnienia i niewątpliwie wymaga ujednolicenia⁴⁴⁵.

Celną uwagą wykazał się rząd wskazując w swym stanowisku, że zasadnym jest także próba przeniesienia do przepisów ogólnych tych przepisów, które mogą być wspólne dla wszystkich wyborów – tak obszerny projekt ustawy, w którym część przepisów jest powielonych, np. dotyczące zasad zbierania podpisów – art. 182 i art. 237 projektu, traci walor czytelności.

Jednocześnie trzeba nadmienić, iż projekt Kodeksu wyborczego przewidywał możliwość wykorzystania środków teleinformatycznych w zakresie organizacji i przeprowadzania wyborów⁴⁴⁶. Rada Ministrów rekomendowała w tej kwestii dostosowanie terminologii zastosowanej w przepisach projektu do postanowień ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁴⁴⁷. W przeciwnym razie użyte pojęcia „technika elektroniczna”, czy „sieć elektronicznego przekazywania danych” winny być odpowiednio zdefiniowane w Kodeksie wyborczym.

Kolejna rekomendacja dotyczyła dostosowania przepisów regulujących instytucję głosowania przez pełnomocnika do tych przyjętych w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego⁴⁴⁸. Jednocześnie wartym uwagi jest sugestia, iż uregulowania dotyczące czynności związanych z aktem pełnomocnictwa do głosowania udzielanym przez osoby niepełnosprawne lub osoby, które ukończyły 75 lat mogłyby zostać rozszerzone o możliwość udzielania przez ww. wyborców pełnomocnictwa do głosowania również przed konsulem.

Na pochwałę zasługuje pomysł rządu wprowadzenia do projektu Kodeksu wyborczego innych alternatywnych metod głosowania, a mianowicie; głosowania drogą korespondencyjną oraz za pomocą Internetu. Wskazane sposoby oddawania głosu powinny stworzyć realną szansę skorzystania przez wielu wyborców z najważniejszego przysługującego im prawa politycznego

⁴⁴⁵ Na marginesie warto dodać, że na mocy ustawy z dnia 5 września 2008 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 180, poz. 1111) do ustaw wyborczych (Ordynacji „samorządowej” oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta) zostały wprowadzone tożsame rozwiązania, polegające na wskazaniu sądu administracyjnego jako właściwego w przedmiotowych sprawach.

⁴⁴⁶ Zob. art. 53 § 3, art. 142 § 1, art. 161 § 1, art. 205 § 1 oraz art. 425 § 2.

⁴⁴⁷ Dz. U. Nr 64, poz. 565 ze zm.

⁴⁴⁸ Dz. U. Nr 202, poz. 1547.

– prawa do głosowania, w tym również tych przebywających za granicą a tym samym zaktywizować ich i wzmocnić poczucie więzów z krajem oraz wpływu na życie polityczne.

Wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, obowiązani są przedstawić skutki finansowe jej wykonania⁴⁴⁹. Rada Ministrów wskazała, iż uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy powinno zostać uzupełnione o informacje dotyczące wysokości skutków finansowych przeprowadzania dwudniowych wyborów oraz źródeł ich sfinansowania, co niewątpliwie, w przypadku ich zarządzenia, spowoduje dodatkowe koszty.

W podsumowaniu rząd stwierdził, że zaprezentowany projekt jako wyraz dążenia do całościowego uregulowania spraw wyborów oraz do polepszenia aktywizacji wyborczej obywateli – zasługuje na poparcie. Niemniej jednak z uwagi na sygnalizowane wątpliwości projekt, według gabinetu D. Tuska, wymaga korekt oraz ponownych analiz, które winny zostać przeprowadzone w ramach prac parlamentarnych przede wszystkim z udziałem Państwowej Komisji Wyborczej.

4. Podsumowanie

W dniu 5 stycznia 2011 r. po ponad dwuipółletnich pracach został uchwalony Kodeks wyborczy, który zastąpił aż pięć ustaw wyborczych. Przyjęcie aktu prawnego tej rangi całościowo regulującego problematykę wyborczą było spełnieniem postulatu zgłaszanego w literaturze przedmiotu jeszcze w latach 90. XX w. i ponawianego w pierwszej dekadzie obecnego tysiąclecia, za którym opowiadali się przedstawiciele nauki, administracji wyborczej, politycy oraz organizacje społeczne. Można zatem powiedzieć, że był on powszechnie oczekiwany i to niewątpliwie z kilku podstawowych przyczyn. Po pierwsze, w sytuacji obowiązywania pięciu odrębnych ustaw wyborczych przy jednoczesnym odsyłaniu do jednej z nich (ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu), nie ułatwiało to przeprowadzania wyborów. Po drugie, co znacznie poważniejsze, między regulacjami tymi występowały absolutnie trudne do zrozumienia rozbieżności w unormowaniu tych samych kwestii (jak np. różne godziny otwarcia w dniu głosowania lokali obwodowych komisji wyborczych), co nie tyle utrudniało prace komisji wyborczych co przede wszystkim było mylące dla wielu wyborców. Po trzecie, oczekiwano wprowadzenia nowych rozwiązań w prawie wyborczym, uchwalanie kodeksów jest bowiem nie tylko

⁴⁴⁹ Zob. art. 118 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r.

okazją do uporządkowania przepisów prawnych i całościowego, względnie wyczerpującego i opartego na jednolitych zasadach uregulowania jakiejś dziedziny życia społecznego, ale również ustanowienia instytucji, które będą odpowiadać aktualnym czasom i służyć na przyszłość⁴⁵⁰. Wreszcie po czwarte, w uchwaleniu kodeksu wyborczego upatrywano szanse na stabilizację prawa wyborczego. Oczekiwanie to niewątpliwie wynikało z faktu wyjątkowo częstych nowelizacji ustaw wyborczych, które na ogół nie były przy tym wyrazem dążenia do optymalizacji obowiązujących rozwiązań i dostosowywania ich do zmieniającej się rzeczywistości, lecz podyktowane były wyraźną chęcią uzyskania doraźnej korzyści politycznej przez rządzącą większość. W związku z przeprowadzonym badaniem uwarunkowań kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce, udzielono odpowiedzi na pytanie badawcze numer 1, tj. „Czym motywowane były propozycje zmian dotychczas obowiązującego porządku prawnego w obszarze prawa wyborczego?”.

Z formalną inicjatywą ustawodawczą, w której przedłożono projekt ustawy Kodeks wyborczy, mieliśmy do czynienia dopiero 28 czerwca 2008 r. w Sejmie VI kadencji. Był to poselski projekt 18 posłów z Klubu Poselskiego Lewicy i Demokratów. Trudno jednak mówić, aby była to przemyślana propozycja, stanowił on bowiem kompilację dotychczasowych regulacji prawnych dotyczących prawa wyborczego, w której mechaniczne przenoszenie do niego postanowień z obowiązujących ustaw powodowało wiele niezręczności, a przede wszystkim niespójności, a nawet błędów. Wnioskodawcy w uzasadnieniu projektu wskazali, że ich celem nie było wprowadzenie istotnych zmian i nowości w prawie wyborczym, a jedynie dążyli do pewnego uporządkowania regulacji. Nie można jednak się z tym zgodzić, gdyż zmiana metody przeliczania głosów na mandaty z d'Hondta na zmodyfikowaną Sainte-Lague, głosowanie dwudniowe, instytucja pełnomocnika wyborcy czy większościowa formuła wyborcza w gminach do 40 tys. mieszkańców to, w ocenie autora, bardzo istotne zmiany prawa wyborczego.

Idea uchwalenia Kodeksu wyborczego, podczas pierwszego czytania w Sejmie, spotkała się ze zdecydowaną aprobatą wszystkich sił politycznych. Jednakże, już wówczas, zarysowały się też najbardziej sporne kwestie tej regulacji. Były nimi: wprowadzenie okręgów jednomandatowych w wyborach do organów stanowiących w gminach do 40 tys. mieszkańców, wprowadzenie podczas wszystkich wyborów możliwości dwudniowego głosowania, głosowania przez pełnomocnika, głosowania przy użyciu alfabetu Braille'a, jak i wyboru metody przeliczania głosów w przypadku wyborów proporcjonalnych (metoda d'Hondta bądź metoda

⁴⁵⁰ Zob.: H. Kupiszewski, op. cit., s. 216; P. Sarnecki, *O pojęciu „kodeks” i procedurze rozstrzygania...*, op. cit., s. 93.

Sainte-Lague). W dalszych pracach legislacyjnych spór dotyczył również głosowania korespondencyjnego oraz okręgów jednomandatowych do Senatu. Ostatecznie zdecydowano o powołaniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego, która zajmowała się jednak nie tylko projektem Kodeksu wyborczego, lecz także innymi projektami ustaw z zakresu prawa wyborczego.

Generalnie można stwierdzić, że linia podziału pomiędzy ugrupowaniami politycznymi, podczas prac nad projektem Kodeksu wyborczego, przebiegała między „partiami dużymi” (Platforma Obywatelska oraz Prawo i Sprawiedliwość) a „partiami małymi” (Sojusz Lewicy Demokratycznej oraz Polskie Stronnictwo Ludowe). Jest to udowodnione zarówno w rozdziale drugim (pkt 3), jak i trzecim (pkt 2), czwartym (ppkt 2.2. oraz 3.2) i piątym (pkt 1).

W związku z powyższym udzielono odpowiedzi na pytanie badawcze numer 2, tj. „Jakie były obszary współpracy i konfliktu podczas prac nad projektem ustawy pomiędzy poszczególnymi ugrupowaniami?”.

Odpowiedź na pytanie badawcze numer 3, tj. „Jakie były stanowiska partii politycznych do całego projektu ustawy oraz poszczególnych rozwiązań prawnych?” udzielona została również w rozdziale drugim (pkt 3), a także trzecim (pkt 2), czwartym (ppkt 2.2. oraz 3.2) i piątym (pkt 1). Żeby nie powtarzać obszernych treści pracy, można wskazać, że wszystkie partie polityczne opowiadały się za kodyfikacją prawa wyborczego. Dowodem tego jest uchwalenie Kodeksu wyborczego przez aklamację. Jednakże poszczególne rozwiązania prawne powodowały już spory polityczne pomiędzy ugrupowaniami.

Platforma Obywatelska pozytywnie odnosiła się m.in. do następujących kwestii: dwudniowego głosowania; głosowania przez pełnomocnika; głosowania korespondencyjnego; okręgów jednomandatowych do Senatu oraz rad gmin liczących do 40 tys. mieszkańców; ograniczenie prawa wybieralności osób skazanych prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Posłowie PO sprzeciwiali się zmianie metody przeliczania głosów na mandaty przy zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Lague.

Prawo i Sprawiedliwość popierało m.in. postulat dotyczący ograniczenia możliwości kandydowania osób karanych, a także głosowania korespondencyjnego dla wyborców przebywających poza granicami kraju. Zdecydowanie więcej było obiekcji. Posłowie PiS poddawali w wątpliwość zasadność wprowadzenia dwudniowego głosowania, instytucji pełnomocnika wyborcy, korespondencyjnego głosowania. Zdecydowanie przeciwni byli stosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Lague do przeliczania głosów na mandaty oraz jednomandatowym okręgom wyborczym do Senatu.

Polskie Stronnictwo Ludowe opowiadało się m.in. za głosowaniem dwudniowym, zmianą metody przeliczania głosów na mandaty na zmodyfikowaną metodę Sainte-Lague, głosowaniem przez pełnomocnika. Z kolei, posłowie PSL głosowali przeciwko przyjęciu poprawek umożliwiającym głosowanie korespondencyjne za granicą⁴⁵¹.

Tabela 9. Nowelizacje Kodeksu wyborczego w latach 2011-2020

I.p.	data wydania	data ogłoszenia	data obowiązywania	adres publikacyjny	tytuł
1	03.02.2011	07.02.2011	22.02.2011	Dz. U. 2011, Nr 26, poz. 134	o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy
2	01.04.2011	10.05.2011	25.05.2011	Dz. U. 2011, Nr 94, poz. 550	o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy - Kodeks wyborczy
3	15.04.2011	18.05.2011	02.06.2011	Dz. U. 2011, Nr 102, poz. 588	o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy
4	26.05.2011	29.06.2011	14.07.2011	Dz. U. 2011, Nr 134, poz. 777	o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw
5	27.05.2011	15.07.2011	30.07.2011	Dz. U. 2011, Nr 147, poz. 881	o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy
6	29.07.2011	18.08.2011	01.09.2011	Dz. U. 2011, Nr 171, poz. 1016	o zmianie ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników oraz niektórych innych ustaw
7	31.08.2011	12.10.2011	27.10.2011	Dz. U. 2011, Nr 217, poz. 1281	o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw
8	13.07.2012	22.08.2012	01.01.2013	Dz. U. 2012, poz. 951	o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw
9	23.11.2012	29.12.2012	01.01.2013	Dz. U. 2012, poz. 1529	Prawo pocztowe
10	10.01.2014	07.02.2014	15.02.2014	Dz. U. 2014, poz. 179	o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy
11	10.01.2014	07.02.2014	15.02.2014	Dz. U. 2014, poz. 180	o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy
12	11.07.2014	11.08.2014	26.08.2014	Dz. U. 2014, poz. 1072	o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw
13	25.06.2015	28.07.2015	12.08.2015	Dz. U. 2015, poz. 1043	o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy
14	10.07.2015	28.07.2015	28.07.2015	Dz. U. 2015, poz. 1044	o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy
15	25.06.2015	28.07.2015	01.01.2016	Dz. U. 2015, poz. 1045	o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw
16	25.09.2015	19.11.2015	20.05.2016	Dz. U. 2015, poz. 1923	o zmianie ustawy - Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw
17	22.12.2015	30.12.2015	01.01.2016	Dz. U. 2015, poz. 2281	o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw
18	07.07.2016	16.08.2016	31.08.2016	Dz. U. 2016, poz. 1250	o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw
19	11.05.2016	06.06.2017	21.06.2017	Dz. U. 2017, poz. 1089	o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym
20	09.11.2017	02.01.2018	17.01.2018	Dz. U. 2018, poz. 4	o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego
21	11.01.2018	16.01.2018	31.01.2018	Dz. U. 2018, poz. 130	o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych
22	08.12.2017	17.01.2018	01.02.2018	Dz. U. 2018, poz. 138	o Służbie Ochrony Państwa
23	10.05.2018	24.05.2018	25.05.2018	Dz. U. 2018, poz. 1000	o ochronie danych osobowych
24	15.06.2018	12.07.2018	20.07.2018	Dz. U. 2018, poz. 1349	o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw
25	31.01.2019	12.02.2019	13.02.2019	Dz. U. 2019, poz. 273	o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy
26	31.07.2019	09.08.2019	10.08.2019	Dz. U. 2019, poz. 1504	o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym
27	31.03.2020	31.03.2020	31.03.2020	Dz. U. 2020, poz. 568	o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw

Źródło: opracowanie własne.

⁴⁵¹ Zob. Tabela 187. Głosowanie nad przyjęciem poprawek: 7., 9., 11., 13. i 14.

Doniosła rola prawa wyborczego w życiu publicznym demokratycznego państwa nakazuje stawiać mu duże wymagania w zakresie jego pewności, jakości i stabilizacji. Jednakże, o tym, że Kodeks wyborczy nie był aktem przemyślanym i dopracowanym najlepiej świadczy fakt, że jeszcze przed wejściem w życie był on aż pięciokrotnie nowelizowany. Spory o treść Kodeksu wyborczego i prawa wyborczego nie zakończyły się, jak wiadomo, z chwilą jego wejścia w życie. Do chwili powstawania rozprawy był on nowelizowany, aż 27 razy. Należy też pamiętać, że wiele projektów jego nowelizacji zostało odrzuconych przez Sejm, inne są procedowane, a kolejne natomiast są zapowiadane. W tabeli 9 przedstawiono wszystkie nowelizacje przyjęte w latach 2011-2020.

Uchwalenie Kodeksu wyborczego niewątpliwie spełniło wiele z pokładanych w nim nadziei. Uchylonych zostało pięć dotychczasowych ustaw wyborczych, dokonano ujednolicenia regulowanej materii (np. czas otwarcia w dniu głosowania lokali obwodowych komisji wyborczych), jak i ustanowiono pewne nowe rozwiązania w istotny sposób zmieniające prawo wyborcze i przebieg procesu wyborczego. Najważniejszymi w tej regulacji wydaje się być wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu oraz podczas wyborów do rad gmin w gminach niebędących miastami na prawach powiatu, uzależnienie posiadania biernego prawa wyborczego od warunku niekaralności, zachowanie kwot płci na listach wyborczych, możliwość dwudniowego głosowania czy głosowania korespondencyjnego przez wyborców przebywających za granicą, jak i określenie uprawnień dla obserwatorów międzynarodowych, których praca nie była wcześniej unormowana w żadnej z ustaw wyborczych.

O podstawowych cechach i jakości prawa w ogóle w państwie demokratycznym prof. Marek Safjan pisze: „Prawo w państwie prawa ma stać się instrumentem wolności, skutecznie przeciwdziałającym arbitralności, nieprzewidywalności, niepewności działań organów władzy publicznej. Innymi słowy – ma ono wyrażać podstawowe wartości, jakimi kieruje się społeczeństwo, rozstrzygać konflikty, jakie na tle realizacji tych wartości powstają, oraz stanowić skuteczny instrument wyrażania własnych interesów przez poszczególne osoby i grupy. Te cechy odróżniają prawo w państwie demokratycznym od prawa w państwie totalitarnym czy autorytarnym”⁴⁵². Tezy te są w pełni aktualne w stosunku do wymagań stawianych prawu wyborczemu. Dalej autor mówi: „Polski parlament należy do światowych czempionów w tworzeniu prawa i szybkości jego przyjmowania, zmieniania i konfigurowania – w zależności od jakże zmiennych potrzeb rozmaitych konstelacji politycznych. Prawo zmieniane co chwila (tak, że

⁴⁵² M. Safjan, *Prawa Polska*, Warszawa 2005, s. 109.

nieostyglę jeszcze przywiezione z drukarni wydruki Dziennika Ustaw stają się z miejsca nieaktualne, bo już następuje kolejna nowelizacja) nie może budzić zaufania obywateli, a już na pewno nie sprzyja kształtowaniu się świadomości prawnej, która stanowi konieczny komponent społeczeństwa obywatelskiego. Ludzie nie mogą nabrać przekonania co do swojej sytuacji prawnej, ponieważ w każdym momencie – z wyjątkiem może krótkiej przerwy pomiędzy kolejnymi kadencjami Sejmu – może ona ulec radykalnej i nieprzewidywanej wcześniej zmianie⁴⁵³.

Zjawisko niedostatecznej jakości prawa wyborczego towarzyszy nam, niestety, od 1989 r., bez względu na to jaka opcja polityczna uchwała prawo i na zmieniające się ekipy rządzące. Nawet postulowany Kodeks wyborczy nie przyczynił się do stabilizacji prawa wyborczego. Zdaniem autora rozprawy stanowi to o krótkowzroczności ustawodawcy oraz braku szacunku do wyborców. Dla stabilizacji prawa wyborczego potrzebna jest wysoka kultura polityczna i prawna, a tej, niestety, wśród naszych elit politycznych zbyt wiele nie ma.

Prawo wyborcze musi się rozwijać, ale proces ten winien być racjonalizowany. Z pewnością nie uda się osiągnąć wieloletniej stabilizacji prawa wyborczego, ale na pewno możemy wymagać, aby osiągnąć pewien stopień pewności prawa w rozsądnych granicach czasowych, jego jasność, przejrzystość i elegancję struktur normatywnych. Oczywiście zmiany takie usprawiedliwia konieczność: wynikająca z praktyki wyborczej; wdrożenia nowych instytucji prawnych (np. alternatywnych sposobów głosowania); usunięcia wadliwych uregulowań; dostosowania przepisów do zawartych umów międzynarodowych⁴⁵⁴.

Stabilizacja prawa wyborczego jest wielką wartością, o którą warto zabiegać. Jednym ze sposobów uniknięcia inflacji prawa wyborczego w Polsce jest zdefiniowanie w Konstytucji tekstu elementów, które są najbardziej narażone (sam system wyborczy, skład komisji wyborczych, okręgi wyborcze czy też sposób, wytyczania granic okręgów wyborczych). Innym, bardziej elastycznym rozwiązaniem byłoby wstawienie do Konstytucji przepisu, że w przypadku zmian w prawie wyborczym, stary system obowiązywać będzie co najmniej do następnych wyborów, a jeżeli wybory nastąpić mają w tym samym roku co wprowadzone zmiany – nowe prawo wchodzi w życie po wyborach.

⁴⁵³ Ibidem, s. 114.

⁴⁵⁴ F. Rymarz, *O wyższy poziom legislacji...*, op. cit., s. 151.

Rozdział III

Sporne metody przeliczania głosów na mandaty w Kodeksie wyborczym

Rozdział trzeci przedstawia konflikt polityczny dotyczący wyboru sposobu transformacji głosów na mandaty poprzez zmodyfikowaną metodę Sainte-Lague lub metodę d'Hondta. Eksplikacji zostały poddane trzy stanowiska: wnioskodawców (Klub Poselski Lewica i Demokraci), opiniodawców (pracownicy Biura Analiz Sejmowych oraz eksperci z ramienia partii politycznych) i pozostałych klubów poselskich.

Celem tej części pracy jest wskazanie głównych stron konfliktu politycznego, analiza przyczyn, przebiegu oraz skutków sporu, jak i porównanie argumentacji na podstawie stenogramów posiedzeń Sejmu i biuletynów Komisji. Ocenę przyjętych rozwiązań oparto na symulacji wyników wyborczych do Sejmu w każdym okręgu wyborczym przy zastosowaniu spornych metod przeliczania głosów na mandaty.

Podczas prac parlamentarnych nad projektem Kodeksu wyborczego jednym z obszarów konfliktu było m.in. ustalenie metody przeliczania głosów na mandaty należnym poszczególnym komitetom wyborczym w danym okręgu na podstawie głosów uzyskanych podczas głosowania. Problem polegał na przyjęciu jednej z dwóch metod: Sainte-Lague lub d'Hondta⁴⁵⁵. Wnioskodawcy w projekcie ustawy zrezygnowali z dominującej dotychczas w polskiej praktyce wyborczej metody d'Hondta na rzecz metody Sainte-Lague premiującej ugrupowania średniej i małej wielkości w wyniku wyborczym. Stanowiska poszczególnych klubów poselskich jak i wypowiedzi polityków były w tej kwestii zróżnicowane jednak można przyjąć, iż linia podziału poglądów politycznych przebiegała między partiami o licznej i mało licznej reprezentacji parlamentarnej.

Próba ważenia siły głosu zaczęła się już podczas pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, kiedy to kluby poselskie zaprezentowały swe stanowiska w sprawie projektu ustawy. Zasadnicza część debaty nad projektem Kodeksu wyborczego, jak i wyboru metody podziału mandatów odbyła się na posiedzeniach Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego.

⁴⁵⁵ Charakterystykę tychże metod przedstawiono w I rozdziale.

1. Głos opiniodawców w sprawie metod podziału mandatów

Na drugim posiedzeniu Komisji, 20 maja 2009 r., zostali przedstawieni eksperci zgłoszeni przez poszczególne kluby poselskie. Platforma Obywatelska wskazała prof. Marka Chmaja z Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, prof. Mirosława Steca i dr. Jarosława Flisa z Uniwersytetu Jagiellońskiego, Sojusz Lewicy Demokratycznej – dr Elżbietę Sękowską-Grodzicką z Uniwersytetu Warszawskiego, Polskie Stronnictwo Ludowe – Józefa Szczepańczyka. Klub Prawo i Sprawiedliwość zapowiedział zgłoszenie ekspertów w późniejszym terminie⁴⁵⁶. Stało się to na czwartym posiedzeniu Komisji⁴⁵⁷ dnia 16 lipca 2009 r. W biuletynie z posiedzenia Komisji wymieniony został prof. Waldemar Paruch. Z analizy stenogramu wynika, iż ekspert nie został oficjalnie przedstawiony przez żaden klub ani przewodniczącego, tak jak to miało miejsce w przypadku pozostałych ekspertów, lecz jest po prostu wymieniony jako uczestniczący w posiedzeniu Komisji. Bez wątplenia można jednak stwierdzić, iż prof. Paruch był ekspertem PiS-u o czym świadczą jego publiczne wypowiedzi i związki z partią.

Dodatkowi eksperci powołani zostali podczas 20 posiedzenia Komisji w dniu 8 kwietnia 2010 r. Klub SLD zgłosił prof. Piotra Winczorka, a klub PiS dr Monikę Michaliszyn. Obydwoje naukowców wywodziło się z Uniwersytetu Warszawskiego⁴⁵⁸. Zgłoszenie dotyczyło procedowanego wówczas na posiedzeniu Komisji obywatelskiego projektu zmian trzech ordynacji wyborczych w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów⁴⁵⁹. Wartym odnotowania jest, iż ekspertka zgłoszona przez posła Andrzeja Derę jest specjalistką w zakresie językoznawstwa i kulturoznawstwa łotewskiego oraz lettonistyki. O ile pozostałe nazwiska politologów i prawników wskazanych przez inne kluby poselskie są powszechnie znaną w doktrynie o tyle nazwisko językoznawcy podczas prac komisji sejmowej zajmującej się prawem wyborczym może wywoływać zdziwienie.

Na zlecenie Biura Analiz Sejmowych ekspertom postawiono zadanie przygotowania opinii na temat procedowanego projektu Kodeksu wyborczego na następne posiedzenie Komisji. Na dzień 30 czerwca 2009 r. (trzecie posiedzenie Komisji) dostępne były cztery opinie

⁴⁵⁶ Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 2287/VI kad. Sejmu, 20.05.2009 r., s. 3-4.

⁴⁵⁷ Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 2560/VI kad. Sejmu, 16.07.2009 r., s. 3-4.

⁴⁵⁸ Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 3647/VI kad. Sejmu, 08.04.2010 r., s. 4.

⁴⁵⁹ Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów, Druk nr 2713/VI kad. Sejmu.

ekspertów na temat ogólnej oceny poselskiego projektu ustawy Kodeks wyborczy. Stanowisko w tej sprawie przedłożyli posłom: prof. M. Chmaj, dr J. Flis, prof. W. Paruch i J. Szczepańczyk. Dostępne były również dwie opinie ekspertów nie wskazanych przez ugrupowania polityczne, tj. prof. Krzysztofa Skotnickiego oraz prof. Grzegorza Górskiego⁴⁶⁰.

M. Chmaj w swej opinii stwierdził krótko, iż w wyborach do Sejmu projekt przywraca zmodyfikowaną metodę Sainte-Lague zaznaczając, iż jest ona korzystniejsza dla mniejszych ugrupowań. Jednocześnie przypomina, że metoda d'Hondta sprawdziła się już w praktyce wyborczej⁴⁶¹.

J. Flis dokonał interesującej symulacji efektów zmiany sposobu liczenia głosów na przykładzie wyborów sejmików w odniesieniu do pięciu województw. Autor tej opinii w tabeli porównał liczbę mandatów otrzymywanych przez partie w sytuacji powtórzenia się wyników z 2006 r. w systemie d'Hondta (bez blokowania list) i w systemie Sainte-Lague. Wybór tych pięciu województw uzasadniał w ten sposób, by tworzyły szerokie spektrum sytuacji – od województw zdominowanych przez jedną partię, przez takie z wyraźnym liderem i niewiele mu ustępującą drugą partią, do województw z wyrównanym poparciem dla kilku partii. Przytaczał, że zmiana jest uzasadniana lepszym odzwierciedleniem podziałów preferencji wyborczych. Oznacza ona jednak przede wszystkim osłabienie partii wygrywających wybory a wzmocnienie partii o średnim poparciu. Nie likwiduje natomiast podstawowego problemu, jaki z perspektywy odzwierciedlenia preferencji pojawia się w wyborach rad i sejmików – naturalnego progu wyborczego wynikającego z wielkości okręgów. Dodał również, że zmiana ta może doprowadzić do powiększenia rozbicia w radach gmin, jeszcze bardziej osłabiając te rady w ich relacji z wybranymi w bezpośrednich wyborach wójtami, burmistrzami i prezydentami. Przypominał też, że zmiana sposobu przeliczania głosów na mandaty z metody Sainte-Lague na d'Hondta została wprowadzona w roku 2002 na wniosek SLD. Przyczytał słowa posła sprawozdawcy W. Gintowt-Dziewałtowskiego, który uzasadniał wtedy taką zmianę, mówiąc, że umożliwi to wybór bardziej stabilnych składów rad, a także umożliwi lepszą współpracę pomiędzy organami stanowiącymi i wykonawczymi. Doktor J. Flis zadał pytanie, co takiego zmieniło się w polskiej polityce, co uzasadniałoby zmianę w przeciwnym kierunku. Twierdził, że

⁴⁶⁰ Zob. *Opinie na zlecenie Biura Analiz Sejmowych do druku nr 1568/VI kad. Sejmu*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1568> [dostęp dnia: 12.12.2018].

⁴⁶¹ M. Chamj, *Opinia prawna w sprawie ogólnej oceny poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 1568)*, Warszawa, 14 czerwca 2009 r., s. 7.

motywacją tej zmiany jest jedynie zmiana układu sił pomiędzy głównymi partiami na polskiej scenie politycznej⁴⁶².

W. Paruch napisał, iż wnioskodawcy proponują (w art. 205, 422, 449, 474 projektu Kodeksu wyborczego) rezygnację z metody d'Hondta na rzecz zmodyfikowanej metody Sainte-Lague w celu lepszego odzwierciedlenia, przy ustalaniu wyników wyborów, zróżnicowania poglądów. Dodał, że metoda jest korzystna dla średnich i małych komitetów wyborczych. Jako przeciwne argumenty wyliczał: 1) osłabienie znaczenia partii dużych, przyczyniających się do stabilizacji areny politycznej oraz czytelności podziałów politycznych; 2) utrudnianie dużym partiom ewolucji w kierunku różnorodności programowej korzystnej dla konkretnych grup wyborców; 3) zachęcanie do rozłamów wewnątrzpartyjnych oraz wzmacnianie partii i komitetów pivotalnych; 4) utrudnianie wyłonienia przez organy kolegialne stabilnych władz wykonawczych; 5) podnoszenie siły przetargowej w negocjacjach partii średnich⁴⁶³.

Autor opinii zleconej przez Klub Poselski PSL J. Szczepańczyk wskazał, że do rozwiązań zmieniających obecny stan prawny wnioskodawcy zaproponowali zmianę metody przeliczania głosów na mandaty poprzez zastąpienie metody d'Hondta zmodyfikowaną metodą Sainte-Lague w wyborach do Sejmu i organów stanowiących samorządu terytorialnego lecz w swym tekście nie skomentował tego tylko zasygnalizował zaistnienie takiej zmiany⁴⁶⁴.

G. Górecki, na zlecenie Biura Analiz Sejmowych (dalej: BAS), przedstawił opinię w której poza odnotowaniem zmiany metody przeliczania głosów na mandaty idzie o krok dalej wysuwając propozycję powrotu do grupowania list kandydatów. Stał na stanowisku, iż grupowanie stanowi ofertę wobec wyborców, poprzez wskazanie potencjalnej powyborczej koalicji i jest ważnym uzupełnieniem metody Sainte-Lague. Opiniodawca argumentował swój pomysł w następujący sposób: „grupowanie list, poprzez pewne – choć w istocie niewielkie – preferencje dla koalicyjnych formacji, stanowi już na etapie elekcji bardziej przejrzystą ofertę dla wyborców. Wyborcy z góry wiedzą, kto oraz z kim z dużą dozą pewności będzie po wyborach współpracował i poprzez swój wybór (pozytywny lub negatywny) określonej propozycji mogą udzielić bądź odmówić poparcia już na etapie głosowania. W tym sensie to wyborcy – dzięki temu rozwiązaniu – uzyskują istotny wpływ także na określone wybory koalicyjne, a nie są tylko biernymi obserwatorami zakulisowych gier politycznych. Mniejsze ugrupowania, mogą

⁴⁶² J. Flis, *Opinia o projekcie Kodeksu wyborczego*, Warszawa, [brak daty opinii], s. 4-5.

⁴⁶³ W. Paruch, *Opinia na temat ogólnej oceny poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy 1568)*, Lublin, 10 czerwca 2009 r., s. 4.

⁴⁶⁴ J. Szczepańczyk, *Opinia. Ogólna ocena poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 1568)*, Warszawa, 15 czerwca 2009 r., s. 4.

zaś tą drogą nie tylko zyskać większe poparcie społeczne, ale również umocnić swój wpływ na funkcjonowanie ciał obieralnych już na etapie walki wyborczej”⁴⁶⁵.

Ekspert BAS K. Skotnicki w swym dziesięciostronicowym tekście w ogóle nie wspomina o zmianie metody przeliczania głosów. Natomiast E. Sękowska-Grodzicka nie wyraziła swojej opinii, ponieważ w znaczącej mierze była autorką projektu, oraz dlatego, że „Kodeks był pisany pod określone zamówienie, a co za tym idzie byłam związana wolą zleceńdawcy”⁴⁶⁶.

Reasumując, wszyscy eksperci wskazani przez kluby poselskie dostrzegli zmianę metody przeliczania głosów na mandaty zawartej w projekcie Kodeksu wyborczego w stosunku do dotychczas obowiązujących ordynacji wyborczych. W swych opiniach poinformowali o tym fakcie w sposób mniej lub bardziej wyczerpujący. Wyróżniającą się analizą, na tle pozostałych opinii, jest opracowanie J. Flisa, który najszerzej z wszystkich ekspertów zajął się problemem spornych metod przeliczania głosów na mandaty.

Udział ekspertów w pracach nad projektem Kodeksu wyborczego nie ograniczył się jedynie do przedstawienia ekspertyzy dotyczącej procedowanej ustawy, mieli oni również możliwość brania udziału w posiedzeniach Komisji oraz zabierania głosu m.in. w sprawach wymagających wyjaśnienia merytorycznego. Pełnili funkcję doradczą/pomocniczą w stosunku do członków Komisji. Obecność ekspertów na posiedzeniach Komisji oraz występowanie w roli mówcy przedstawia tabela 8. Analizując przebieg prac Komisji pod kątem statystycznym w kwestii obecności i zabierania głosu na jej posiedzeniach przez ekspertów można wyciągnąć trzy wnioski. Po pierwsze żaden z ekspertów nie uczestniczył we wszystkich posiedzeniach Komisji. Osobą, która najczęściej brała udział w pracach Komisji był prof. M. Chmaj (na 48 możliwych obecności ekspert uczestniczył w 26 posiedzeniach, tj. 54% obecności). Po drugie nie było eksperta, który będąc na posiedzeniu Komisji zawsze zabierał głos. Najczęściej przemawiającym był ponownie prof. M. Chmaj (mówca podczas 19 posiedzeń Komisji, tj. 73% w stosunku do obecności). Po trzecie zaangażowanie ekspertów w prace nad projektem ustawy było bardzo zróżnicowane. Od praktycznie żadnego udziału przez znikomy do bardzo dużego wsparcia członków Komisji. Najsłabiej w tym zestawieniu wypada prof. M. Stec, który nie przedstawił opinii o projekcie ustawy oraz nie uczestniczył w żadnym posiedzeniu Komisji.

⁴⁶⁵ G. Górecki, *Opinia do projektu ustawy Kodeks wyborczy (druk sejmowy 1568)*, Warszawa, [brak daty opinii], s. 3-4.

⁴⁶⁶ Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 2462/VI kad. Sejmu, 30.06.2009 r., s. 8.

Tabela 10. Aktywność ekspertów Komisji Nadzwyczajnej

Posiedzenie	M. Chmaj	głos	J. Flis	głos	E. Sękowska-Grodzicka	głos	M. Stec	głos	J. Szczepańczyk	głos	W. Paruch	głos
1												
2												
3	x	x	x	x	x	x						
4			x		x						x	
5	x	x	x	x							x	
6	x	x	x						x		x	
7	x	x	x	x					x		x	
8	x	x										
9	x	x							x			
10												
11					x	x						
12	x	x							x			
13			x									
14	x	x	x	x								
15	x											
16												
17	x	x										
18												
19												
20	x	x	x									
21			x	x								
22			x	x								
23	x		x	x								
24	x	x	x	x								
25			x	x								
26	x		x	x								
27	x		x	x								
28	x	x			x	x						
29	x	x	x	x								
30			x	x								
31			x									
32	x		x	x								
33	x	x										
34												
35												
36												
37												
38												
39	x	x										
40	x	x										
41												
42												
43	x	x										
44	x	x										
45	x											
46												
47	x	x										
48												
49												
50	x		x									

Źródło: opracowanie własne na podstawie biuletynów z posiedzeń Komisji.

Analizując dalej pod tym kątem prace ekspertów zauważyć można, iż znikomy udział mieli prof. W. Paruch (PiS) i J. Szczepańczyk (PSL). Obydwaj są autorami opinii do projektu ustawy i obydwaj uczestniczyli w zaledwie czterech posiedzeniach Komisji, na których ani razu

nie zabrali głosu. Najaktywniejsi eksperci to: prof. M. Chmaj i dr J. Flis (obydwaj wskazani przez klub Platforma Obywatelska). Ekspertci ci uczestniczyli aktywnie w wielu posiedzeniach Komisji, często zabierając głos. Poza ekspertami powołanymi na początku prac Komisji w skład grona ekspertów weszło jeszcze dwóch wspomnianych wcześniej naukowców (prof. P. Winczorek i dr M. Michaliszyn). Jednak ich udział w pracach Komisji był śladowy. Profesor Winczorek w ogóle nie uczestniczył w pracach Komisji ani nie jest autorem żadnej ekspertyzy o Kodeksie wyborczym na potrzeby prac Komisji. Natomiast dr M. Michaliszyn uczestniczyła w dwóch posiedzeniach Komisji, z czego głos zabrała na jednym.

Wyjątkową osobą w pracach nad projektem Kodeksu wyborczego, występującą w roli eksperta była dr E. Sękowska-Grodzicka. Wyjątkowość ta sprowadzała się do faktu, iż ekspertka była jedną z autorek projektu Kodeksu wyborczego. Odnotować należy jednak fakt, że nie uczestniczyła ona w wielu posiedzeniach Komisji. Brała udział w zaledwie czterech, z czego głos zabrała na trzech posiedzeniach. Znikomą aktywność osoby będącej autorem procedowanej ustawy należy ocenić jednoznacznie negatywnie.

Podczas prac Komisji nad projektem Kodeksu wyborczego kwestia przeliczania głosów na mandaty podniesiona przez stałego eksperta Komisji została po raz pierwszy na 22 posiedzeniu (5 maja 2010 r.). Jedynym ekspertem biorącym udział w tym posiedzeniu był dr J. Flis⁴⁶⁷ i to on po raz pierwszy mierzył się z konfliktem interesów partyjnych dotyczących wyboru najkorzystniejszej z punktu widzenia klubów poselskich metody przeliczania głosów na mandaty służąc im swoją wiedzą. Sprawa dotyczyła treści art. 177 projektu Kodeksu wyborczego – ustalenia liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych oraz podziału województw na okręgi wyborcze. W artykule tym określającym liczbę mandatów przypadających na województwo, zastosowano metodę największych reszt⁴⁶⁸. Opiniodawca uznał, iż „jest to bardzo wątpliwa metoda przy takim podziale czegokolwiek proporcjonalnego. Bardziej logiczne byłoby zastosowanie którejkolwiek metody dzielnikowej. Może to być metoda d’Hondta lub Sainte-Lague’a”⁴⁶⁹. Wtórował mu Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej K. Czaplicki „To prawda, że w piśmiennictwie naukowym krytykuje się tę metodę wskazując, że być może metoda d’Hondta byłaby skuteczniejsza”⁴⁷⁰. Pierwsza, wspomniana wyżej, wzmianka o metodach podziału mandatów dotyczyła okręgów wyborczych, druga sprawa to kwestia podziału mandatów pomiędzy uprawnione listy komitetów wyborczych. Tutaj ekspert nie miał

⁴⁶⁷ Zob. tabela 8.

⁴⁶⁸ Szerzej o metodzie największych reszt zob. w I rozdziale.

⁴⁶⁹ Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 3701/VI kad. Sejmu, 05.05.2010 r., s. 10.

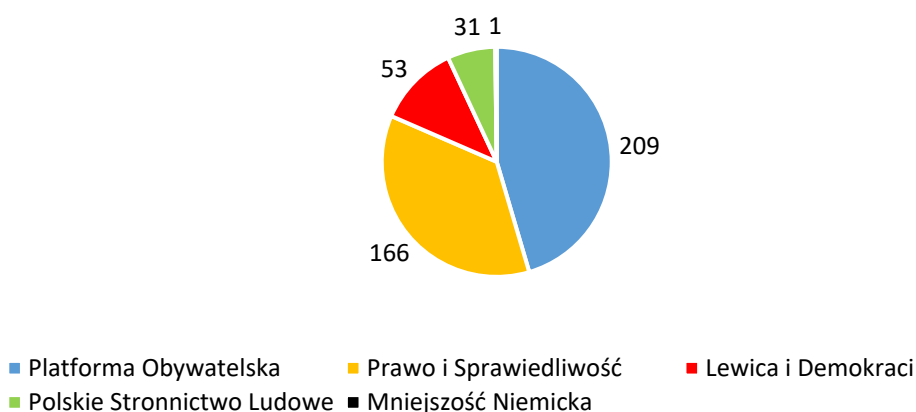
⁴⁷⁰ Ibidem.

wątpliwości „co do tego, że w większości przypadków współczynnik proporcjonalności przy metodzie Sainte-Lague’a jest wyższy”⁴⁷¹, jednak zaznaczył, że „największy wpływ odchylenia od proporcjonalności w Polsce wynika z wielkości okręgów wyborczych”⁴⁷². Ekspert nie wskazał w żaden sposób „lepszego” jego zdaniem metody, przedstawił argumenty przemawiające za każdą z metod oraz przytoczył skutki uboczne ich stosowania. Pozostali eksperci na posiedzeniach Komisji nie zabrali głosu w sprawie metod podziału mandatów.

2. Przebieg prac parlamentarnych w sprawie metod przeliczania głosów na mandaty

Aby zbadać wpływ ugrupowań politycznych na treść stanowionego prawa podczas prac nad projektem Kodeksu wyborczego oraz ich siłę głosu niezbędne jest przedstawienie układu ugrupowań politycznych Sejmu VI kadencji (wykres 2). Zauważyć można, iż w czasie procedowania projektu ustawy, tj. lata 2008-2010, w Sejmie dominowały dwa ugrupowania polityczne (PO i PiS). Partie te razem uzyskały 375 mandatów, co oznacza, że 82% członków Sejmu należało do jednego z dwóch dużych klubów poselskich. Pozostałe 85 mandatów przypadło partiom o zdecydowanie mniejszym poparciu społecznym, tj. Lewica i Demokraci (53 mandaty) oraz Polskie Stronnictwo Ludowe (31 mandatów). Jeden mandat należał dla Mniejszości Niemieckiej.

Wykres 2. Układ sił parlamentarnych na początku VI kadencji Sejmu RP



Źródło: opracowanie własne na podstawie Obwieszczenia PKW z dnia 23 października 2007 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r.

⁴⁷¹ Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 3701/VI kad. Sejmu, 05.05.2010 r., s. 18.

⁴⁷² Ibidem.

Na 38. posiedzeniu Sejmu VI kadencji dnia 19 marca 2009 r. sprawa metod podziału głosów na mandaty została dostrzeżona głównie przez największy wówczas klub poselski, tj. Platformę Obywatelską. Zapisy w projekcie ustawy dotyczące niekorzystnego i innego niż dotychczas, z punktu widzenia dużych ugrupowań parlamentarnych, sposobu przeliczania głosów na mandaty stały w sprzeczności z interesem partii politycznych cieszących się dużym poparciem w społeczeństwie. Nie dziwi więc fakt, iż optowały one za zmianą złożonego projektu Kodeksu wyborczego, w taki sposób aby ustalanie wyników głosowania w okręgach wyborczych odbywało się przy zastosowaniu metody d'Hondta.

Z ramienia klubu poselskiego Prawo i Sprawiedliwość stanowisko klubu zaprezentował poseł W. Szarama, jednak w swej wypowiedzi w żaden sposób nie odniósł się on do problemu zmiany metody podziału mandatów w okręgach wyborczych. W części pytań żaden z posłów z klubu PiS nie zadał pytania dotyczącego zmiany przez wnioskodawców metody liczenia głosów z metody d'Hondta na Sainte-Lague. Można więc rzec, że podczas pierwszego czytania projektu ustawy w Sejmie sprawa przeliczania głosów na mandaty nie została zauważona przez członków Prawa i Sprawiedliwości.

Stanowisko klubu poselskiego Platforma Obywatelska przedstawił poseł M. Wójcik. W swym wystąpieniu jasno zakomunikował, że PO spośród metod podziału mandatów preferuje pozostawienie dotychczasowych rozwiązań w mocy, tj. metody d'Hondta. Uznał, że zmiana dotychczas stosowanej metody na Sainte-Lague jest poparta tylko i wyłącznie słabymi wynikami sondażowymi Lewicy: „podział mandatów metodą d'Hondta nie budził w ostatnich latach jakichś szczególnych emocji, jako zasadę wpisywaliśmy we wszystkich ordynacjach wyborczych podział mandatów tą metodą. Tutaj, przy okazji prac nad Kodeksem wyborczym, klub Lewicy wprowadza rozwiązania, które są sprzeczne z obecną praktyką i trudno się oprzeć wrażeniu, że zmiany te są związane z wynikami Lewicy w sondażach wyborczych”⁴⁷³. Kolejną osobą, która zwróciła uwagę na sprawę podziału mandatów był poseł J. Pięta. Słusznie przypomniał, że w uzasadnieniu do projektu ustawy wnioskodawcy wskazali, że projekt nie przewiduje istotnych zmian w prawie wyborczym. Zdaniem posła zmiana metody przeliczania głosów na mandaty jest właśnie taką istotną zmianą. Sądził, podobnie jak poseł M. Wójcik, że zmiana ta wynika z niskiego poparcia społecznego Lewicy: „Czy nie jest to zmiana podyktowana li tylko lichą koniunkturą SLD?”⁴⁷⁴. Wątpliwości co do projektu Kodeksu wyborczego zgłosił również poseł A. Gierada. Zastrzeżenia posła dotyczyły m.in. zmiany systemu liczenia głosów

⁴⁷³ Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 marca 2009 r., Warszawa 2009, s. 205.

⁴⁷⁴ Ibidem, s. 213.

i przeliczania ich później na mandaty, a konkretnie uważał jak poprzednicy, że Lewica dąży do partykularnych interesów stosując odpowiednie zapisy w ustawie: „Z jednej strony, słyszałem tutaj argumentację o tym, że polaryzuje się nasza scena polityczna. Przypomnę, że nie mieliśmy takiej sytuacji w naszej nowożytnej historii, by wygrała jedna partia i to ona samodzielnie rządziła. Mam takie pytanie, czy rzeczywiście pod płaszczykiem tych szczytnych celów, które są zawarte w tej ustawie, Lewica nie chce zawrzeć swoich partykularnych interesów”⁴⁷⁵.

Posel W. Gintowt-Dziewałtowski prezentując projekt Kodeksu wyborczego odniósł się również do sposobu przeliczania głosów na mandaty. Oświadczył, iż we wszystkich wyborach przy przeliczaniu głosów „proponujemy zmienić metodę przeliczania głosów na mandaty z obowiązującej dziś metody d’Hondta na metodę Sainte Lague’a”. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż mówca popełnił błąd merytoryczny, gdyż z zapisów projektu ustawy wynikało, że podział mandatów dla wyborów do Parlamentu Europejskiego następować miał według metody d’Hondta. Dla pozostałych wyborów, tj. do Sejmu, rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa zaproponowano metodę Sainte-Lague. Poseł Lewicy trafnie zauważył, że wówczas mieliśmy do czynienia z dwoma blokami politycznymi. Blok pierwszy to dwa największe ugrupowania polityczne, tj. Platforma Obywatelska oraz Prawo i Sprawiedliwość. Blok ten cechowało duże poparcie społeczne oraz liczna reprezentacja parlamentarna. Blok drugi to szereg mniejszych partii politycznych, których poparcie nie sięga często 10%, ale które są popierane przez środowiska zainteresowane ich reprezentacją. Spostrzeżenie posła z 2010 r. zachowuje swą aktualność, dekadę później, do dziś. W Sejmie mamy dalej dwa bloki polityczne, z tą różnicą że zmienił się tylko skład małych partii politycznych w izbie niższej parlamentu, natomiast dominacja PO i PiS pozostała. Argumentacja klubu Lewicy stawiała na wzmocnienie mniejszych ugrupowań politycznych dzięki, czemu nie pozostaną poza głównym nurtem polityki krajowej jak zapewnia reprezentacja w ciałach kolegialnych „dlatego też ten przepis w jakimś stopniu osłabi znaczenie dużych partii i da szanse wzmocnienia partii mniejszych, wybrania również ich reprezentantów w kolejnych wyborach czy to samorządowych, czy to do władz państwowych, Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego”⁴⁷⁶. Głos w debacie zabrał również poseł Lewicy J. Kochanowski. Przedstawił m.in. korzyści płynące z stosowania metody Sainte-Lague „pozwoli to też mniejszym partiom politycznym uczestniczyć w podziale mandatów. To jest bardziej sprawiedliwy system, który rzeczywiście dopuszcza więcej niż jedną, dwie czy trzy partie polityczne. Stąd też popieramy ten zapis”⁴⁷⁷.

⁴⁷⁵ Ibidem, s. 215.

⁴⁷⁶ Ibidem, s. 200-201.

⁴⁷⁷ Ibidem, s. 207.

Klub poselski Polskiego Stronnictwa Ludowego z zadowoleniem przyjął zmianę dotychczas stosowanej metody d'Hondta na metodę Sainte-Lague. Poseł E. Kłopotek wprost zakomunikował, że klub PSL jest przychylny idei kodyfikacji prawa wyborczego oraz że będzie dążył do stosowania metody Sainte-Lague przy przeliczania głosów na mandaty: „chyba nikt nie zaprzeczy jednemu: że obecna metoda, metoda d'Hondta, daje zwycięzcy wyborów, jakichkolwiek, znaczącą nadreprezentatywność mandatów w stosunku do procenta zdobytych głosów. Metoda Sainte-Lague jest dużo lepszym, bardziej obiektywnym odzwierciedleniem rzeczywistego poparcia wyborców w przeliczeniu na mandaty. Ale dzisiaj ci, którzy są duzi, którzy mają duże poparcie, liczą, że ono będzie trwało wiecznie, i mówią: metoda d'Hondta. Jednak za chwilę role się mogą odwrócić”⁴⁷⁸.

Podczas prac Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego sprawa ustalenia metody przeliczania głosów na mandaty, która od zawsze budziła największe emocje wśród ugrupowań politycznych, po raz pierwszy została podniesiona na 22. posiedzeniu Komisji dnia 5 maja 2010 r. Komisja przyjęła numeratywny porządek prac nad projektem, tzn. analizowane były po kolei wszystkie artykuły ustawy tak jak zostały one zapisane w projekcie Kodeksu wyborczego.

W procedowanej ustawie sprawa ustalenia wyników głosowania zapisana została po raz pierwszy w art. 205. Przepis ten dotyczył wyborów do Sejmu. W § 3 pkt 1 wspomnianego artykułu projektodawcy zapisali, iż podziału mandatów pomiędzy uprawnione listy okręgowe, odrębnie dla każdego okręgu, dokonuje się w sposób następujący: „liczbę głosów ważnych oddanych na każdą z tych list w okręgu wyborczym dzieli się kolejno przez: 1,4; 3; 5; 7 i dalsze kolejne liczby nieparzyste aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między te listy w okręgu”. Jest to oczywisty i zamierzony powrót do metody Sainte-Lague, której zastosowanie daje premie w wyniku wyborczym ugrupowaniom o małym i średnim poparciu społecznym. Zamierzony, z tego względu, że zastosowano tę metodę również w pozostałych wyborach, tj. do rady gminy (art. 422), rady powiatu (art. 449), sejmiku województwa (art. 474). Już na samym początku dyskusji nad art. 205 poseł M. Wójcik (PO) zgłosił poprawkę, która wyrazy „1,4; 3; 5; 7 i dalsze kolejne liczby nieparzyste” miała zastąpić wyrazami „1; 2; 3; 4 i dalsze kolejne liczby”⁴⁷⁹. Poprawka w sposób oczywisty zmierzała do zachowania obecnego systemu określania wyników wyborów i zachowania systemu d'Hondta. Następnie głos

⁴⁷⁸ Ibidem, s. 209.

⁴⁷⁹ Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 3701/VI kad. Sejmu, 05.05.2010 r., s. 18.

zabrał poseł E. Kłopotek (PSL), który skierował pytanie do obecnych na posiedzeniu Komisji Kazimierza Czaplickiego (Sekretarz PKW) oraz stałego eksperta Komisji J. Flisa: „która z tych metod bardziej rzetelnie i prawdziwie oddaje rzeczywiste poparcie wyborców w przeliczeniu na mandaty. Czy jest to metoda d’Hondta, czy też Sainte-Lague’a?”⁴⁸⁰. Przedstawiciel Państwowej Komisji Wyborczej nie odniósł się do postawionego pytania. Głos w sprawie zabrał dr J. Flis wskazując, że „w większości przypadków współczynnik proporcjonalności przy metodzie Sainte-Lague jest wyższy”. Dodał również, że „system d’Hondta stwarza impuls integracyjny” dla ugrupowań oraz stwierdził, iż „największy wpływ odchylenia od proporcjonalności w Polsce wynika z wielkości okręgów wyborczych”⁴⁸¹. Przewodniczący Komisji W. Dziukowski przypomniał również jak wcześniej broniono metody d’Hondta przez członków SLD: „Nawet jeden z moich kolegów, który ostatnio mi dokucza i nawet jest dzisiaj z nami, udowadniał swojego czasu, że metoda d’Hondta jest najlepsza na świecie. To był chyba 2001 lub 2002 rok, jeżeli dobrze pamiętam. Bilans w życiu musi być taki sam. Pełne analizy wskazują, że decydujące znaczenie ma wielkość okręgu, a nie nasze przyzwyczajenia, czy też sposób liczenia systemem d’Hondta lub Sainte-Lague’a”⁴⁸². Wypowiedź Przewodniczącego Komisji skierowana była do posła W. Gintwot-Dziewałtkowskiego, który opowiadał się w latach dwudziestych za metodą d’Hondta a w czasie procedowania projektu Kodeksu wyborczego optował za metodą Sainte-Lague. Poseł Lewicy odniósł się do zarzutu w następujący sposób: „system d’Hondta został wprowadzony przez Wysoką Izbę w momencie, gdy Sejm był bardzo mocno zatimizowany i występowało w nim kilkanaście różnych reprezentacji politycznych. Szkodziło to funkcjonowaniu Sejmu i całego państwa. Metodą konsolidacyjną, jak wspomniał pan doktor, jest wprowadzenie metody d’Hondta, która gratyfikuje duże formacje polityczne”⁴⁸³. Następnie odbyło się głosowanie nad przyjęciem poprawki zgłoszonej przez posła M. Wójcika. Przy 8 głosach za, 3 przeciwnych i braku wstrzymujących przyjęto art. 205 z poprawką zgłoszoną przez posła Platformy Obywatelskiej. W praktyce oznaczało to, iż przeliczanie głosów na mandaty w okręgach wyborczych podczas wyborów do Sejmu odbywać się będzie przy zastosowaniu metody d’Hondta, dającej premie w wyniku wyborczym ugrupowaniom o dużym poparciu społecznym.

Sprawa spornych metod podziału mandatów w dyskusji członków Komisji wróciła pięć miesięcy później na 29. posiedzeniu Komisji, kiedy to omawiany miał być art. 422 projektu

⁴⁸⁰ Ibidem.

⁴⁸¹ Ibidem.

⁴⁸² Ibidem, s. 19.

⁴⁸³ Ibidem.

ustawy. Artykuł dotyczył wyboru metody przeliczania głosów podczas wyborów do rady w gminie liczącej powyżej 40 000 mieszkańców. Pełniący na tym posiedzeniu funkcję przewodniczącego W. Gintwot-Dziewałtkowski słusznie zaproponował zajęcie się tym artykułem na następnym posiedzeniu Komisji, tak aby wszyscy zainteresowani mogli się odnieść do tej ważnej kwestii: „Po prostu rozstrzygnęlibyśmy o tym na kolejnym posiedzeniu. Chodzi o to, aby posłowie mający odmienne zdanie na ten temat mieli szansę wypowiedzenia się w tej kwestii”⁴⁸⁴. Propozycja została przyjęta bez sprzeciwu. Zauważyć można tutaj, iż prace nad projektem Kodeksu wyborczego odbywały się w taki sposób aby każdy członek Komisji mógł przedstawić własny osąd na dany temat. Nie odnotowano również przejawów dyskryminacji przewodniczącego na członków Komisji z powodu ich odmiennych poglądów politycznych, np. w postaci nacisku na szybkie podjęcie decyzji czy brak możliwości zabrania głosu.

Kolejne posiedzenie Komisji (21.10.2010) to kontynuacja prac nad projektem Kodeksu wyborczego oraz jak wcześniej ustalono – powrót do rozpatrzenia art. 422. Po raz kolejny z poprawką zgłosił się poseł M. Wójcik. Poprawka ponownie polegała na zmianie, zaproponowanej przez Lewicę w projekcie Kodeksu wyborczego, metody Sainte-Lague metodą d’Hondta podczas wyborów samorządowych, tj. do rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa: „Mam przygotowaną poprawkę, która dotyczy art. 449. Poprawka ta, tak jak to jest w obecnym stanie prawnym, ponownie wprowadza do Kodeksu wyborczego metodę d’Hondta polegającą na dzieleniu przez kolejno jeden, dwa, trzy i cztery oraz przez kolejne liczby. Mam także poprawkę, która dotyczy wyborów powiatowych, czyli konkretnie tego artykułu, przy którym teraz jesteśmy. Ponadto mam poprawkę dotyczącą wyborów gminnych, czyli tego artykułu, który rozpatrywaliśmy na poprzednim posiedzeniu Komisji. Wybiegając nieco w przyszłość przygotowałem także poprawkę dotyczącą wyborów do sejmiku, gdzie również zaproponowano zmianę sposobu liczenia głosów”⁴⁸⁵. Odnotowania wymaga fakt, iż podczas tego posiedzenia Komisji nie odbyła się dyskusja nad tą zmianą systemu wyborczego, co wskazywać może na brak siły przebicia małych ugrupowań politycznych, gdyż żaden z ich przedstawicieli nie zabrał głosu w tej sprawie. Komisja przy 6 głosach za, 3 przeciw i braku wstrzymujących się przyjęła poprawki zgłoszone przez posła największego ugrupowania parlamentarnego. W ten sposób przyjęto metodę d’Hondta do przeliczania głosów na mandaty w okręgach wyborczych do rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa.

⁴⁸⁴ Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 4215/VI kad. Sejmu, 07.10.2010 r., s. 25.

⁴⁸⁵ Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 4277/VI kad. Sejmu, 21.10.2010 r., s. 23.

Jeśli chodzi o ustalenia sposobu przeliczania głosów na mandaty podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego to sprawa poruszona została na 28. posiedzeniu Komisji (23.09.2010). Analizie poddany został wówczas art. 295 projektu Kodeksu wyborczego. Wnioskodawcy zapisali w nim, iż Państwowa Komisja Wyborcza dokonuje podziału wszystkich mandatów pomiędzy uprawnione komitety wyborcze stosując metodę d'Hondta. Poseł E. Kłopotek zaproponował zmianę sposobu przeliczania głosów na mandaty według systemu: „1,4; 3; 5 i kolejne liczby nieparzyste”, czyli metodę Sainte-Lague. Jednak z uwagi na brak quorum sprawę odłożono „art. 295 rozpatrzmy przy najbliższej nadarzającej się okazji”⁴⁸⁶. Do sprawy powrócono prawie dwa miesiące później. Na 32. posiedzeniu Komisji (09.11.2010) legislator Wojciech Miller przypomniał o nierozstrzygniętych kwestiach podczas prac nad projektem, m.in. o art. 295 i zaproponowanej poprawce posła E. Kłopotka. Komisja odrzuciła poprawkę posła PSL, przy 2 głosach za, 4 przeciwnych i 1 wstrzymującym się⁴⁸⁷. Pozostał więc taki sam przepis, jak w projekcie Kodeksu wyborczego, czyli transformacja głosów na mandaty metodą d'Hondta.

Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego przyjęła 15 listopada 2010 r. Sprawozdanie o poselskim projekcie ustawy Kodeks wyborczy⁴⁸⁸. Sprawozdanie zawierało wypracowany w toku prac Komisji projekt kodeksu celem jego uchwalenia na posiedzeniu Sejmu. Rozpatrzenie Sprawozdania Komisji odbyło się na 79. posiedzeniu Sejmu (01.12.2010) i było 2 punktem porządku dziennego obrad.

W trakcie drugiego czytania sprawa metod przeliczania głosów na mandaty również została poruszona przez posłów. Przewodniczący Komisji W. Dzikowski prezentując Sprawozdanie przypomniał, iż w złożonym przez LiD projekcie ustawy zapisana została metoda Sainte-Lague jako ta, która wykorzystywana miała być do ustalania wyników wyborów. Nie zyskała ona jednak poparcia wśród większości członków Komisji. Przewodniczący W. Dzikowski argumentując zmianę odniósł się do wcześniejszych wypowiedzi posłów SLD popierających metodę d'Hondta „wnioskodawcy podkreślali także, kilka lat wcześniej, że metoda d'Hondta jest w ogóle genialną metodą i znakomitą. W związku z tym uznaliśmy, że należy się przychylić do tych wcześniejszych propozycji. Metoda d'Hondta rzeczywiście jest metodą, która jest sprawiedliwa i znana wszystkim”⁴⁸⁹. Znamienym w tej sytuacji był głos z sali posła Marka

⁴⁸⁶ Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 4151/VI kad. Sejmu, 23.09.2010 r., s. 22-23.

⁴⁸⁷ Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 4351/VI kad. Sejmu, 09.11.2010 r., s. 18.

⁴⁸⁸ Zob. Druk nr 3578/VI kad. Sejmu.

⁴⁸⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 79. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 grudnia 2010 r., Warszawa 2010, s. 29.

Borowskiego: „tylko krowa nie zmienia poglądów”⁴⁹⁰. Uznać to można za przejaw zmiany poglądów SLD. Stanowisko wobec projektu i Sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej zawartych w drukach nr 1568 i 3578 z ramienia klubu SLD wygłosił poseł J. Kochanowski. Z uwagi na przyjęcie metody d’Hondta klub SLD ponownie zasygnalizował, że złoży poprawkę zmierzającą do przywrócenia metody Sainte-Lague: „Wprowadzono metodę d’Hondta (...) Zgłosimy tutaj odpowiednią poprawkę. Oczywiście, że utrzymują to – tak jak powiedziałem – ugrupowania mocne, mające duże poparcie (...) jak dzisiaj zauważyliśmy w parlamencie, jest to blokowanie systemu, który jest dwu-, trzy- czy czteropartyjny. Może się okazać, że będzie dwupartyjny, jeżeli tę metodę utrzymamy. Dlatego uważamy, że bardziej sprawiedliwa będzie metoda Sainte-Lague”⁴⁹¹. Ze strony klubu PSL głos zabrał E. Kłopotek. Poseł zwrócił uwagę na ważną kwestię – tempo prac Komisji: „Jednak tempo prac, zwłaszcza w ostatnim czasie, nad Kodeksem wyborczym – dokładanie fragmentu do fragmentu, czyli tworzenie takiej składanki – spowodowało, że pomimo ogromnego wysiłku nie ustrześliśmy się wielu, wielu błędów. To są błędy redakcyjne, legislacyjne, gramatyczne i nawet merytoryczne”⁴⁹². W sprawie metod jednoznacznie oświadczył, iż klub PSL jest zwolennikiem metody Sainte-Lague: „Oczywiście we wszystkich przypadkach, gdzie chodzi o wybory proporcjonalne, mówimy o powrocie do metody Sainte-Lague. Pragnę raz jeszcze zwrócić uwagę na jedną rzecz. To nieprawda, że metoda d’Hondta jest najbardziej sprawiedliwa, jak stwierdził przedstawiciel Platformy Obywatelskiej, przewodniczący naszej komisji. Otóż nie. Metoda d’Hondta premiuje, jeśli chodzi o liczbę mandatów, zwycięską partię, która dostaje bonusy, wcale nie za poparcie. Mając czterdzieści parę procent poparcia, nawet 42% czy 43%, można w sprzyjającej sytuacji otrzymać ponad 50% mandatów. Nie wiem, czy to jest takie sprawiedliwe. Metoda Sainte-Lague zmniejsza te dysproporcje, bardziej odzwierciedla pod względem liczby uzyskanych mandatów rzeczywiste poparcie wyborców, stąd powrót do niej”⁴⁹³.

Podczas dyskusji zgłoszone zostały liczne poprawki do ustawy. W związku z tym Sejm ponownie skierował projekt Kodeksu wyborczego do rozpatrzenia na posiedzeniu Komisji celem przedstawienia kolejnego sprawozdania. Komisja dnia 2 grudnia 2010 r. przedstawiła dodatkowe sprawozdanie⁴⁹⁴, a w nim poprawkę posłów Stanisława Żelichowskiego (PSL) oraz Leszka Aleksandraka (SLD) zmierzającą w § 1 w pkt 1 w art.: 225 (poprawka nr 28), 353

⁴⁹⁰ Ibidem, s. 30.

⁴⁹¹ Ibidem, s. 33.

⁴⁹² Ibidem, s. 34.

⁴⁹³ Ibidem.

⁴⁹⁴ Zob. Druk nr 3578-A/VI kad. Sejmu.

(poprawka nr 50), 444 (poprawka nr 57), 468 (poprawka nr 60) i 493 (poprawka nr 61) wyrazy „przez 1; 2; 3; 4 i dalsze kolejne liczby” zastąpić wyrazami „przez 1,4; 3; 5 i dalsze kolejne liczby nieparzyste”. Poprawka była zabiegiem posłów ugrupowań o mniejszym poparciu społecznym zmierzającym do stosowania metody Sainte-Lague podczas ustalania wyników wyborów do Sejmu, rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa i Parlamentu Europejskiego. Wszystkie zaproponowane poprawki nie zyskały przychylności większości członków Komisji i w dodatkowym sprawozdaniu Komisja rekomendowała ich odrzucenie.

Trzecie czytanie projektu Kodeksu wyborczego odbyło się trzeciego dnia obrad na tym samym posiedzeniu Sejmu. Poseł sprawozdawca W. Gintwot-Dziewałtkowski oznajmił, iż Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego rozpatrzyła 66 poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu. W stosunku do 50 poprawek Komisja zarekomendowała ich przyjęcie, wydała pozytywną opinię. W stosunku do 16 – negatywną. Wszyscy obecni posłowie z małych ugrupowań (SLD i PSL) głosowali za przyjęciem poprawki nr 28 umożliwiającej stosowanie metody Sainte-Lague przy ustalaniu wyników wyborów do Sejmu. Większością głosów PO i PiS (343 – przeciw) Sejm poprawkę odrzucił. Wynik głosowania nad przyjęciem 28. poprawki do Kodeksu wyborczego przedstawia tabela 11.

Tabela 11. Głosowanie nad przyjęciem 28. poprawki

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PO	202	185	1	184	-	17
PiS	148	143	4	139	-	5
SLD	44	41	41	-	-	3
PSL	31	29	29	-	-	2
PJN	15	15	1	14	-	-
niez.	10	7	1	5	1	3
SDPL	4	3	2	1	-	1
DKP SD	3	3	3	-	-	-

Źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&79&34> (dostęp dnia: 21.02.2019).

Przedmiotem poprawki nr 50 było nowe brzmienie przepisu w art. 353 § 1 pkt 1. Zmiana dotyczyła stosowania metody Sainte-Lague w ustalaniu wyników w wyborach posłów do Parlamentu Europejskiego. Ponownie większością głosów dużych ugrupowań – Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości stosunkiem głosów: 351 przeciw, 74 za Sejm poprawkę odrzucił. Wynik głosowania przedstawia tabela 12.

Tabela 12. Głosowanie nad przyjęciem 50. poprawki

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PO	202	185	-	185	-	17
PiS	148	143	3	140	-	5
SLD	44	40	40	-	-	4
PSL	31	28	27	1	-	3
PJN	15	15	-	15	-	-
niez.	10	8	1	7	-	2
SDPL	4	3	2	1	-	1
DKP SD	3	3	1	2	-	-

Źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&79&46> (dostęp dnia: 21.02.2019).

Poprawka nr 57 odnosiła się do art. 444, który dotyczył wyborów do rady w gminie liczącej powyżej 40 000 mieszkańców. Wbrew opinii Komisji Sejm poprawkę przyjął. Odkładano się to za sprawą głosów Prawa i Sprawiedliwości. Klub PiS razem z SLD i PSL poparł stosowanie metody Sainte-Lague. Głosów za przyjęciem poprawki oddano 232 w stosunku do 197 przeciw.

Tabela 13. Głosowanie nad przyjęciem 57. poprawki

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PO	202	186	-	186	-	16
PiS	148	143	143	-	-	5
SLD	44	42	41	1	-	2
PSL	31	29	29	-	-	2
PJN	15	15	15	-	-	-
niez.	10	8	3	5	-	2
SDPL	4	3	1	2	-	1
DKP SD	3	3	-	3	-	-

Źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&79&52> (dostęp dnia: 21.02.2019).

Poprawka nr 60 zakładała, że w wyborach do rady powiatu liczbę głosów ważnie oddanych na każdą z list w okręgu wyborczym dzieli się kolejno przez 1,4; 3; 5 i dalsze kolejne liczby nieparzyste. Sejm poprawkę odrzucił. 66 posłów oddało głos za jej przyjęciem, byli to głównie członkowie klubów SLD i PSL; natomiast 362 posłów głosowało przeciw przyjęciu poprawki. Głos przeciwny pochodził w dużej mierze od Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości, ponadto głos „przeciw” oddali również członkowie koła Polska Jest Najważniejsza. Ugrupowanie to tworzyli w większości byli politycy Prawa i Sprawiedliwości, częściowo również Platformy Obywatelskiej. Wszyscy członkowie Demokratycznego Koła

Poselskiego Stronnictwa Demokratycznego również głosowali przeciwko tej poprawce. Wynik głosowania przedstawia tabela 14.

Tabela 14. Głosowanie nad przyjęciem 60. poprawki

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PO	202	186	-	186	-	16
PiS	148	143	1	142	-	5
SLD	44	42	42	-	-	2
PSL	31	28	19	9	-	3
PJN	15	15	1	14	-	-
niez.	10	8	1	7	-	2
SDPL	4	3	2	1	-	1
DKP SD	3	3	-	3	-	-

Źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&79&54> (dostęp dnia: 21.02.2019).

Ostatnia poprawka dotycząca zmiany metody przeliczania głosów na mandaty podczas wyborów do sejmiku województwa – poprawka nr 61 – też została odrzucona. Również i tym razem dwa największe kluby poselskie nie zgodziły się na stosowanie metody Sainte-Lague do ustalania wyniku wyborów. 75 posłów było za, 347 przeciw, 1 osoba wstrzymała się od głosu. Wynik głosowania przedstawia tabela 15.

Tabela 15. Głosowanie nad przyjęciem 61. poprawki

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PO	202	186	2	183	1	16
PiS	148	140	2	138	-	8
SLD	44	41	41	-	-	3
PSL	31	27	27	-	-	4
PJN	15	15	-	15	-	-
niez.	10	8	1	7	-	2
SDPL	4	3	2	1	-	1
DKP SD	3	3	-	3	-	-

Źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&79&55> (dostęp dnia: 21.02.2019).

Następnie odbyło się głosowanie nad przyjęciem w całości projektu ustawy Kodeks wyborczy, w brzmieniu proponowanym przez Komisję Nadzwyczajną, wraz z przyjętymi poprawkami. Ustawa została uchwalona przez aklamację. Wszyscy obecni posłowie byli jednomyślni

i głosowali za przyjęciem projektu Kodeksu wyborczego. W głosowaniu udział wzięło 430 posłów⁴⁹⁵. Wynik głosowania przedstawia tabela 16.

Tabela 16. Głosowanie nad przyjęciem w całości projektu Kodeksu wyborczego

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PO	202	187	187	-	-	15
PIS	148	143	143	-	-	5
SLD	44	42	42	-	-	2
PSL	31	29	29	-	-	2
PJN	15	15	15	-	-	-
niez.	10	8	8	-	-	2
SDPL	4	3	3	-	-	1
DKP SD	3	3	3	-	-	-

Źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&79&57> (dostęp dnia: 21.02.2019).

Kodeks wyborczy przekazany został do Senatu 7 grudnia 2010 r. Projekt kodeksu otrzymał numer druku 1052. Termin rozpatrzenia jej przez Senat upływał 6 stycznia 2011 r. Marszałek Senatu tego samego dnia skierował ustawę do: Komisji Ustawodawczej; Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji; Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej⁴⁹⁶ w tej sprawie odbyło się 8 grudnia 2010 r. W porządku obrad sprawa Kodeksu wyborczego była ostatnimi dwoma punktami posiedzenia (trzeci i czwarty). Przewodniczący Komisji senator Mariusz Witczak (PO) po krótkiej prezentacji projektu zgłosił poprawkę ujednolicającą sposób ustalania wyników w wyborach samorządowych, która zmierzała do stosowania metody d'Hondta w wyborach do rady gminy: „Otóż, jeżeli idzie o przeliczanie mandatów, to dominuje u nas system proporcjonalny i metoda d'Hondta. I ja nie rozumiem, dlaczego został wpisany ten paradygmat Sainte-Lague w przypadku wyborów do gmin. W wyborach do sejmików województw jest stosowana metoda d'Hondta, w wyborach do powiatów – metoda d'Hondta, a tu

⁴⁹⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 79. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 3 grudnia 2010 r., Warszawa 2010, s. 251.

⁴⁹⁶ Komisja zajmuje się sprawami dotyczącymi organizacji i funkcjonowania struktur samorządu terytorialnego, rozwoju regionalnego, finansów samorządu terytorialnego, gospodarki mieniem komunalnym, funkcjonowania organów administracji państwowej, stosunków państwa z Kościołami i związkami wyznaniowymi, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości narodowych, etnicznych i językowych oraz ochrony ich praw. W Senacie VII kadencji (2007-2011) Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej była jedną z 16 komisji stałych. Liczyła 11 członków (6 z Platformy Obywatelskiej, 4 z Prawa i Sprawiedliwości, 1 z Polskiego Stronnictwa Ludowego); zob. http://ww2.senat.pl/k7/kom/kstap/kstap_pl.pdf [dostęp dnia: 23.02.2019].

nagle w wyborach w gminach powyżej czterdziestu tysięcy, ja nie mówię o wyborach w okręgach jednomandatowych, pojawia się metoda Sainte-Lague. A więc ja proponuję poprawkę, która ujednolici ten system, bo inaczej być nie może. Metoda d'Hondta jest systemem, który – wbrew temu, co się od czasu do czasu twierdzi – silnie proporcjonalnie obdarowuje wszystkie komitety w wyborach. Tak że taki będzie mój postulat”⁴⁹⁷. Komisja poparła tę zmianę jednogłośnie (7 głosów „za”)⁴⁹⁸ oraz wносиła o wprowadzenie 18 poprawek do ustawy⁴⁹⁹. Sprawozdawcą Komisji na posiedzeniu Senatu był senator Janusz Sepioł.

Wspólne posiedzenie Komisji Ustawodawczej⁵⁰⁰ oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji⁵⁰¹ w sprawie Kodeksu wyborczego odbyło się 13 i 14 grudnia 2010 r. Porządek obrad obejmował tylko i wyłącznie rozpatrzenie ustawy Kodeks wyborczy oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy. Komisje przyjęły Sprawozdanie⁵⁰², w którym przedstawiły, wraz z wnioskami mniejszości komisji, 302 poprawki. Sprawozdawcą komisji na posiedzeniu Senatu był senator Piotr Zientarski. Sprawa ustalania wyniku wyborów za pomocą metody Sainte-Lague lub d'Hondta nie była przedmiotem dyskusji Komisji.

Ostateczne sprawozdanie poddane dyskusji i głosowaniu na posiedzeniu Senatu przedstawiło połączone posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Ustawodawczej w dniu 16

⁴⁹⁷ Zapis stenograficzny (1892) 217. Posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w dniach 8 i 14 grudnia 2010 r., Senat VII kadencji, s. 10.

⁴⁹⁸ Ibidem, s. 12.

⁴⁹⁹ Zob. Sprawozdanie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej o uchwalonej przez Sejm w dniu 3 grudnia 2010 r. ustawie – Kodeks wyborczy, Druk nr 1052A/VII kad. Senatu.

⁵⁰⁰ Komisja zajmuje się ogólną problematyką legislacyjną i spójnością prawa, rozpatrywaniem zmian Konstytucji RP, regulacjami kodeksowymi, inicjatywami ustawodawczymi i uchwałodawczymi Senatu, analizą orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i podejmowaniem działań ustawodawczych mających na celu wykonanie jego wyroków. Komisja koordynuje ustawodawcze pozostałych komisji w ramach procedury pierwszego czytania projektów ustaw i uchwał. W Senacie VII kadencji (2007-2011) Komisja Ustawodawcza była jedną z 16 komisji stałych. Liczyła 9 członków (5 z Platformy Obywatelskiej, 4 z Prawa i Sprawiedliwości); zob. http://ww2.senat.pl/k7/kom/ku/ku_pl.pdf [dostęp dnia: 23.02.2019].

⁵⁰¹ Komisja zajmuje się sprawami dotyczącymi praw i wolności obywatelskich oraz ich instytucjonalnymi gwarancjami, sprawami związanymi z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości i z bezpieczeństwem publicznym. Komisja ponadto zajmuje się sprawami dotyczącymi przestrzegania prawa, przestrzegania praw człowieka, instytucjami społeczeństwa obywatelskiego i organizacjami pozarządowymi, a także rozpatrywaniem petycji kierowanych do Senatu i jego organów. W Senacie VII kadencji (2007-2011) Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji była jedną z 16 komisji stałych. Liczyła 8 członków (5 z Platformy Obywatelskiej, 3 z Prawa i Sprawiedliwości); zob. http://ww2.senat.pl/k7/kom/kpcp/kpcpp_pl.pdf [dostęp dnia: 23.02.2019].

⁵⁰² Sprawozdanie Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji o uchwalonej przez Sejm w dniu 3 grudnia 2010 r. ustawie – Kodeks wyborczy, Druk nr 1052B/VII kad. Senatu.

i 17 grudnia 2010 r.⁵⁰³. Sprawozdanie⁵⁰⁴ zawierało 361 poprawek do ustawy Kodeks wyborczy. Poprawka numer 321 polegała na tym, że w art. 454 § 1 pkt 1 wyrazy "1,4; 3, 5" zastępuje się wyrazami "1; 2; 3; 4" oraz skreśla się wyraz "nieparzyste". Poprawka ta zmieniała sposób ustalania wyników głosowania w wyborach proporcjonalnych do rad gmin, przyjmując metodę d'Hondta. Na 67. posiedzeniu Senatu sprawa Kodeksu wyborczego była 12 punktem (z 29) w porządku obrad. Za poprawką numer 321 głosowali wszyscy obecni senatorowie w liczbie 86. Tym samym zmieniono sposób ustalania wyników podczas wyborów do rady gminy. Senat przyjął również Kodeks wyborczy z 314 poprawkami względem ustawy pochodzącej z Sejmu stosunkiem głosów 55 za, a 32 przeciw⁵⁰⁵.

Odnosić należy, iż prace w Senacie nad ustawą odbywały się w pośpiechu i do późnych godzin nocnych. W trakcie posiedzenia Senatu trwały jeszcze prace w komisjach nad wypracowaniem ostatecznego sprawozdania. Nie ustrzeżono się licznych błędów i ponownych posiedzeń komisji debatujących nad tymi samymi sprawami ponownie. Jednak z uwagi na 30 dniowy termin rozpatrzenia ustawy w Senacie oraz jedno jego posiedzenie w tym terminie nie dziwi pośpiech prac. Należy uznać, iż krótki czas procedowania ustawy w Senacie nie sprzyja refleksji nad aktami prawnymi.

Uchwała Senatu trafiła do Sejmu⁵⁰⁶ 22 grudnia 2010 r. Rozpatrzenie uchwały Senatu o stanowisku w sprawie ustawy Kodeks wyborczy nastąpiło na 36. posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego w dniu 3 stycznia 2011 r. Sprawa ujednolicenia formuły wyborczej stosowanej przy podziale mandatów między uprawnione listy kandydatów w wyborach samorządowych zapisana została jako poprawka nr 281 uchwały Senatu. Senat zmienił system wyborczy w taki sposób, że wybory do wszystkich rad gmin odbywać się mają według jednomandatowych okręgów wyborczych, a w miastach na prawach powiatu przeliczanie głosów na mandaty dokonywać należy za pomocą metody d'Hondta. Przeciwny takiemu rozwiązaniu był poseł A. Dera (PiS), jednakże przy 3 głosach za, 8 głosach przeciw i braku głosów wstrzymujących się, Komisja zaopiniowała poprawkę pozytywnie⁵⁰⁷. Sprawozdanie⁵⁰⁸ Komisji Nadzwyczajnej rozpatrzone zostało na 82.

⁵⁰³ Zapis stenograficzny (1922) wspólne posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (228.), Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (227.) oraz Komisji Ustawodawczej (359.) w dniach 16 i 17 grudnia 2010 r., Senat VII kadencji, s. 20.

⁵⁰⁴ Druk nr 1052Z/VII kad. Senatu.

⁵⁰⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 67. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 14, 15, 16 i 17 grudnia 2010 r., Warszawa 2011, s. 227.

⁵⁰⁶ Druk nr 3730/VI kad. Sejmu.

⁵⁰⁷ Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 4533/VI kad. Sejmu, 03.01.2011 r., s. 85.

⁵⁰⁸ Zob. Druk nr 3742/VI kad. Sejmu.

posiedzeniu Sejmu dnia 5 stycznia 2011 r. Podczas drugiego dnia obrad sprawa Kodeksu wyborczego była dwunastym punktem w porządku obrad. Poprawka Senatu nr 281 została przyjęta przez posłów⁵⁰⁹. W głosowaniu wzięło udział 424 posłów. Większość bezwzględna wynosiła 213. Za było 68, przeciw 356. Wynik głosowania przedstawia tabela 17.

Tabela 17. Głosowanie nad odrzuceniem 281. poprawki Senatu

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PO	203	196	2	194	-	7
PiS	147	131	-	131	-	16
SLD	44	42	39	3	-	2
PSL	31	28	25	3	-	3
PJN	17	15	-	15	-	2
niez.	10	7	1	6	-	3
SDPL	4	2	1	1	-	2
DKP SD	3	3	-	3	-	-

Źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&82&221> (dostęp dnia: 24.02.2019).

3. Metodologia wyborcza i jej konsekwencje polityczne

Problematyka wyborów i reguł nimi rządzących jest jedną z podstawowych materii podlegających badaniu na gruncie nauki o polityce, a przez niektórych zachodnich politologów⁵¹⁰ stanowi nawet „rdzeń badawczy” dla całej dyscypliny. Nie rozstrzygając w tym miejscu o prawdziwości tego stwierdzenia, należy z całą pewnością zgodzić się z wyrażaną w literaturze przedmiotu tezą, że prawo i systemy wyborcze podlegają niezwykle łatwej pokusie manipulacji politycznej. Dzieje się tak, gdyż jest to z jednej strony materia uchodząca za bardzo techniczną, ze względu na połączenie matematycznych formuł z normami prawnymi ale również skomplikowaną, a więc wymagającą znacznej wiedzy specjalistycznej. Z drugiej strony, mimo że regulacje prawa wyborczego bezpośrednio dotyczą materii prawa konstytucyjnego, to jednak nie podlegają tak rygorystycznym zabezpieczeniom jak sama konstytucja, chroniona przed możliwością koniunkturalnej i arbitralnej zmiany. W ten sposób, zmiana reguł systemu wyborczego

⁵⁰⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 82. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 stycznia 2011 r., Warszawa 2011, s. 158.

⁵¹⁰ Zob. R. Taagepera, M. S. Shugart, op. cit., passim.

może być doskonałą i łatwą formą modyfikacji funkcjonowania systemu partyjnego, czy nawet szerzej systemu politycznego, bez konieczności uciekania się do przyciągających uwagę opinii publicznej i trudniejszych do przeprowadzenia zmian konstytucyjnych. Za parawanem szczegółowych zmian technicznych (np. zmiany struktury okręgów wyborczych czy metody przeliczania głosów na mandaty) można więc ukryć manipulację polityczną⁵¹¹. Problem ten w pełni dostrzega polska literatura przedmiotu (tak politologiczna, jak i konstytucyjna) a konieczność zapewnienia choćby względnej stabilności polskiego prawa wyborczego była wiele razy przedmiotem troski Trybunału Konstytucyjnego czego najlepszym przykładem są choćby wyroki ustanawiające zakaz wprowadzania istotnych zmian w prawie wyborczym na 6 miesięcy przed wyborami⁵¹².

Kluczowym pojęciem dla demokracji jest większość. Jest ona fundamentalną zasadą, kluczem do funkcjonowania całego systemu. Demokratyczne wybory umożliwiają ogółowi obywateli wyrażenie swoich indywidualnych preferencji politycznych, których wypadkową na poziomie makrospołecznym jest to, co w teorii demokracji przedstawicielskiej jest nazywane emanacją woli suwerenna. W istocie mamy tutaj do czynienia jedynie (lub aż) z „wolą większości”, rozumianą wyłącznie jako większość matematyczna utworzona w nieustannym procesie tworzenia się i rozpadania mnóstwa grup i jednostek⁵¹³. Wola ta powstaje w wyniku agregacji głosów, dokonującej się za pośrednictwem systemu wyborczego. Przy czym system wyborczy jest nie tylko i wyłącznie „pasem transmisyjnym” między indywidualnymi preferencjami wyborczymi społeczeństwa a konkretnym układem politycznym, jaki powstaje w wyniku wyborów. W istocie pełna zgodność między wynikiem głosowania a wynikiem wyborów nie jest ani technicznie możliwa (co wynika z ograniczeń w zakresie realizacji zasady proporcjonalności wyborów), ani politycznie pożądana (z reguły system wyborczy premiuje pewne podmioty rywalizacji). „Premia wyborcza” jest jednym z tych elementów systemu wyborczego, który wpływa na odstępstwo od tej koherencji⁵¹⁴.

Zgodnie z powszechnie akceptowanym w literaturze przedmiotu twierdzeniem Douglasa Rae, najważniejszymi elementami systemów wyborczych wywołującymi określone konsekwencje polityczne są: struktura głosu, przeciętna wielkość okręgu wyborczego oraz formuła

⁵¹¹ B. Michalak, *Jak badać dynamikę systemu wyborczego III RP? Uwagi (nie tylko) polemiczne*, „Dialogi Polityczne” 2016, nr 20, s. 69-70.

⁵¹² Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06), wyrok z dnia 28 października 2009 r., (sygn. Kp 3/09) czy wyrok z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. K 9/11).

⁵¹³ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 175.

⁵¹⁴ B. Michalak, *Instytucja premii wyborczej jako narzędzie inżynierii wyborczej*, „Przegląd Sejmowy” 2017, Nr 4, s. 39.

wyborcza. Ta ostatnia decyduje o tym, w jaki sposób głosy ulegają przetworzeniu w mandaty, przede wszystkim zaś czy odbywa się to zgodnie z założeniami systemu większościowego czy proporcjonalnego⁵¹⁵. Premia wyborcza polegająca na przyznaniu podmiotowi rywalizacji politycznej (partii politycznej, koalicji partii politycznych, komitetowi wyborców) większej liczby mandatów, niż wynikałoby to z zastosowanej metody podziału głosów na mandaty, jest więc jedną ze składowych formuły wyborczej. Zawarty w niej mechanizm redystrybucji mandatów koryguje w zamierzony sposób działanie formuły wyborczej, wpływając tym samym na zmianę ostatecznego wyniku mandatowego startujących w wyborach podmiotów (przede wszystkim partii politycznych). Premia wyborcza polega na przyznaniu dodatkowych mandatów temu podmiotowi (lub podmiotom), który spełnia określone prawem warunki. Najczęściej przysługuje ona po przekroczeniu pewnego, zdefiniowanego w przepisach wyborczych, poziomu poparcia (przy czym ten poziom może być różnie określany) albo zajęcia określonego miejsca (lokaty) w rywalizacji wyborczej⁵¹⁶.

Politolodzy i inni przedstawiciele nauk społecznych zastanawiają się często nad możliwością skutecznego wykorzystania w procesie wyjaśniania zjawisk natury społecznej, metod statystyczno-matematycznych. Niektóre dyscypliny nauk o społeczeństwie (w szczególności ekonomia i psychologia) zyskały bardzo wiele dzięki recepcji narzędzi statystycznych. Również w politologii należy podejmować próby adaptacji metod ilościowych, które wespół z analizą jakościową mogą istotnie wzmocnić metodologię nauki o polityce⁵¹⁷. Słusznie zauważa A. Antoszewski: „Istotną rolę w badaniach komparatystycznych odgrywają metody ilościowe (kwantytatywne). Ich stosowanie umożliwia dokonywanie porównań wolnych od ideologicznych obciążeń. (...) Współczesna politologia dysponuje wieloma narzędziami pomiaru zjawisk politycznych”⁵¹⁸.

Badanie systemów wyborczych podlega kwantyfikacji dużo łatwiej niż wiele innych obszarów zainteresowania politologii porównawczej. Jest to rezultat dużej dostępności wielu „twardych” danych. W porównaniu do innych politycznych fenomenów, systemy wyborcze wiążą się z takimi ilościowymi danymi jak: liczba głosów i mandatów, wielkość okręgów wyborczych, liczba partii politycznych itd. Zdaniem Reina Taagepera i Matthew Shugarta, głosy wyborców mogłyby stać się dzięki temu takim parametrem w politologicznych analizach

⁵¹⁵ D. Rae, op. cit., s. 16-17.

⁵¹⁶ B. Michalak, *Instytucja premii wyborczej...*, op. cit., s. 40.

⁵¹⁷ M. Pierzgański, *Zastosowanie wybranych metod statystycznych w badaniach systemów wyborczych*, „Studia Wyborcze” 2010, t. IX, s. 39.

⁵¹⁸ A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 2008, s. 40.

ilościowych jak masa w fizyce czy pieniądz w ekonomii⁵¹⁹. Kompleksowa informacja statystyczna umożliwia badanie skutków działania konkretnych systemów wyborczych w danym państwie. Liczne wskaźniki dostępne przy analizie systemów wyborczych umożliwiają przedstawienie danych w interesującej i czytelnej formie. Badanie konsekwencji politycznych systemów wyborczych (przede wszystkim zaś w obszarze systemów partyjnych) przy wykorzystaniu metod ilościowych daje więc duże możliwości poznawcze⁵²⁰.

Zilustrowanie wpływu metod przeliczania głosów na mandaty a w konsekwencji wynik wyborów zostało dokonane przy pomocy symulacji wyborczych przy zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Lague oraz metody Hare-Niemeyera, z wykorzystaniem danych z wyborów do Sejmu z 9 października 2011 r.⁵²¹ oraz 25 października 2015 r.⁵²². Wybór tychże wyborów nie jest przypadkowy. Są to dwie następujące po sobie elekcje parlamentarne po uchwaleniu Kodeksu wyborczego. Materiał badawczy jest na tyle szeroki, że pozwala na właściwe przeprowadzenie badań i wyciągnięcie wniosków. Autor rozprawy celowo pominął analizę wyborów parlamentarnych z 2019 r. z uwagi na zbyt dużą objętość licznych symulacji w pracy w stosunku do pozostałych części pracy. Ponadto autor jest zdania, że szerszy materiał badawczy dostarczyłby jedynie potwierdzenia wniosków wyciągniętych na podstawie wyborów z lat 2011 i 2015.

W symulacji założono obowiązywanie dotychczasowej 5% klauzuli zaporowej dla komitetów wyborczych, natomiast listy koalicyjnych komitetów wyborczych muszą otrzymać co najmniej 8% ważnie oddanych głosów w skali kraju aby brać udział w podziale mandatów. Dla symulacji przyjęto niezmienną strukturę i wielkość 41 okręgów wyborczych. Przed przeprowadzeniem obu symulacji zostały przedstawione faktyczne wyniki wspomnianych wyborów do Sejmu, obliczone według metody d'Hondta.

Celem autora w tej części pracy było poszukanie statystycznie istotnych zależności pomiędzy konkretnymi elementami technicznymi systemu wyborczego (zmienne niezależne) a generowanymi przez nie efektami (zmienne zależne), przede wszystkim w obszarze agregacji głosów na mandaty i kształtu sceny politycznej. Bardzo ważne było również zmierzenie różnicy podziału mandatów dla każdej z analizowanych metod. Dla potrzeb symulacji przyjęto, iż zmienne niezależne to metody przeliczania głosów na mandaty oraz liczba głosów oddana na

⁵¹⁹ R. Taagepera, M. S. Shugart, op. cit., s. 5.

⁵²⁰ M. Pierzgański, op. cit., s. 41.

⁵²¹ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 października 2011 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r., Dz. U. 2011, Nr 218, poz. 1294.

⁵²² Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r., Dz. U. 2015, poz. 1731.

poszczególne listy wyborcze w okręgu wyborczym, natomiast zmienne zależne to liczba mandatów przypadająca dla komitetu wyborczego w okręgu wyborczym oraz liczba głosów otrzymanych przez komitety wyborcze uprawnione do udziału w podziale mandatów w okręgu wyborczym (miało to znaczenie w przypadku metody Hare-Niemeyera).

Weryfikowana hipoteza badawcza zakłada, że zmiana metody przeliczania głosów na mandaty z dotychczasowej metody d'Hondta na zmodyfikowaną metodę Sainte-Lague lub Hare-Niemeyera spowodowałaby utratę władzy przez partię polityczną, która wygrała oficjalne wybory. Hipoteza ta będzie weryfikowana w oparciu o dane empiryczne z polskich wyborów parlamentarnych oraz przeprowadzonych symulacji wyborczych.

Przed przystąpieniem do symulacji postawiono pięć pytań badawczych: 1) Jaki będzie wpływ poszczególnych metod wyborczych na liczbę mandatów przypadających dla komitetów wyborczych w skali kraju? 2) Jaka będzie różnica w liczbie przyznanych mandatów pomiędzy metodami wyborczymi? 3) Kto zyska a kto straci najwięcej mandatów parlamentarnych? 4) Czy zwycięskie ugrupowanie polityczne według oficjalnych wyników wyborów w 2011 r. oraz 2015 r. utrzymałby władzę w państwie w efekcie zastosowania innej metody wyborczej? 5) Czy zmiana metody transformacji głosów na mandaty miałaby wpływ na kształt sceny politycznej? Jeśli tak, to jaki?

By zminimalizować ryzyko sformułowania przedwczesnych generalizacji, bo wprowadzonych na podstawie zbyt małej liczby przypadków, jako jednostkę analizy autor nie przyjął uśrednionych wyników z „reprezentatywnych” okręgów wyborczych pojedynczej elekcji ale materiał porównawczy objął trzy metody wyborcze, dwie elekcje ogólnokrajowe oraz wszystkie okręgi wyborcze co stanowi materiał źródłowy o dużych walorach eksplanacyjnych.

Konsekwencje polityczne zastosowania danego mechanizmu przeliczania głosów na mandaty pokazane zostały w licznych tabelach, a każda z nich została opatrzona krótkim komentarzem.

Wybór metod wyborczych Sainte-Lague oraz Hare-Niemeyera nie jest przypadkowy. Po pierwsze, należą one do formuł popularnych, znanych prawom wyborczym wielu demokracji parlamentarnych. Po drugie, obie stosowane były w przeszłości w wyborach do Sejmu RP: zmodyfikowana metoda Sainte-Lague w wyborach z 2001 r., a formuła Hare-Niemeyera w wyborach z 1991 r. (z wyjątkiem mandatów przydzielanych z tzw. listy ogólnopolskiej).

Zapoznając się z przedstawionymi niżej symulacjami, należy mieć na uwadze, iż metoda wyborcza jest tylko jedną z tzw. zmiennych systemu wyborczego. Fakt ten oznacza, że poza metodą wyborczą także inne cechy systemu wyborczego determinują sposób przeliczania głosów na uzyskane mandaty, są to: struktura okręgów wyborczych, uprawnienia wyborcy

w akcie głosowania, poziomy redystrybucji mandatów, progi wyborcze oraz liczba obsadzanych mandatów, czyli wielkość organu, do którego przeprowadzane są wybory⁵²³.

W symulacji wzięto pod uwagę jedynie te komitety wyborcze, które uzyskały liczbę głosów w skali kraju uprawniającą do uczestniczenia w podziale mandatów w okręgach wyborczych. W 2011 r. było to pięć komitetów wyborczych, spośród siedmiu, które zgłosiło swych kandydatów w co najmniej połowie okręgów wyborczych.: lista numer 1 – Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość, lista numer 3 – Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej, lista numer 4 – Komitet Wyborczy Ruch Palikota, lista numer 5 – Komitet Wyborczy Polskie Stronnictwo Ludowe oraz lista numer 7 – Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP⁵²⁴. W 2015 r. komitetów, które zarejestrowały listy do Sejmu w co najmniej połowie okręgów wyborczych było osiem. Warunki uprawniające do uczestniczenia w podziale mandatów, spośród tych komitetów, w okręgach wyborczych spełniły następujące listy kandydatów: lista numer 1 – Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość, lista numer 2 – Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP, lista numer 5 – Komitet Wyborczy Polskie Stronnictwo Ludowe, lista numer 7 – Komitet Wyborczy Wyborców Kukiz'15 oraz lista numer 8 – Komitet Wyborczy Nowoczesna Ryszarda Petru⁵²⁵.

Tabela 18. Zbiorne wyniki głosowania na listy kandydatów w wyborach do Sejmu w 2011 r.

nr listy	nazwa komitetu wyborczego	liczba głosów	% głosów	liczba mandatów	% mandatów	zysk/strata
7	Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP	5 629 773	39,18%	207	45,00%	+ 5,82%
1	Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość	4 295 016	29,89%	157	34,13%	+ 4,24%
4	Komitet Wyborczy Ruch Palikota	1 439 490	10,02%	40	8,69%	- 1,33%
5	Komitet Wyborczy Polskie Stronnictwo Ludowe	1 201 628	8,36%	28	6,08%	- 2,28%
3	Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej	1 184 303	8,24%	27	5,87%	- 2,37%
11	Komitet Wyborczy Wyborców Mniejszość Niemiecka	28 014	0,19%	1	0,23%	+ 0,04%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

⁵²³ B. Michalak, *Hasło: system wyborczy*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 247.

⁵²⁴ Sprawozdanie z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r., Warszawa 2011, s. 14; zob.

https://pkw.gov.pl/pliki/1456213660_eb48becdf0226978adb146e7dc29e6a2.pdf [dostęp: 03.03.2019].

⁵²⁵ Sprawozdanie z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 25 października 2015 r., Warszawa 2015, s. 10; zob. https://parlament2015.pkw.gov.pl/pliki/1447076581_SPRAWOZDANIE.pdf [dostęp: 03.03.2019].

Oficjalne wyniki głosowania z 2011 r. zawarte zostały w tabeli 18. Przedstawia ona informacje o liczbie ważnie oddanych głosów na poszczególne listy kandydatów do izby niższej parlamentu. Ponadto zawarto liczbę uzyskanych mandatów oraz stosunek procentowy względem liczby głosów i mandatów.

Największą reprezentację sejmową uzyskała Platforma Obywatelska – 207 posłów i to ona wraz z Polskim Stronnictwem Ludowym, któremu przypadło 28 mandatów utworzyły koalicję rządzącą. Zauważyć również można, iż procentowe poparcie danego ugrupowanie jest inne niż procent uzyskanych mandatów w izbie niższej. Ugrupowania o dużym poparciu społecznym (PO i PiS) są nadreprezentowane w Sejmie, z kolei komitety wyborcze, które uzyskały małe poparcie wśród społeczeństwa mają odsetek mandatów niższy niż osiągnięty wynik wyborczy. W przypadku Platformy Obywatelskiej premia wyborcza w 2011 r. wyniosła +5,82%, natomiast Prawo i Sprawiedliwość zyskało +4,24%. Z kolei strata małych ugrupowań to odpowiednio: Polskie Stronnictwo Ludowe -2,28%, Sojusz Lewicy Demokratycznej -2,37%.

Wyniki wyborów do Sejmu z 2015 r. zaprezentowano w tabeli 19. Analogicznie jak w poprzedniej tabeli zawiera ona ten sam zakres danych.

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2015 r. Prawo i Sprawiedliwość uzyskało 235 mandatów w Sejmie dzięki czemu przejęło samodzielnie władzę w państwie. Premia wyborcza dla PiS-u to aż +13,51%. W przypadku pozostałych ugrupowań politycznych jest to odpowiednio: Platforma Obywatelska +5,9%, Kukiz'15 +0,32%, Nowoczesna Ryszarda Petru -1,52%, Polskie Stronnictwo Ludowe -1,66%.

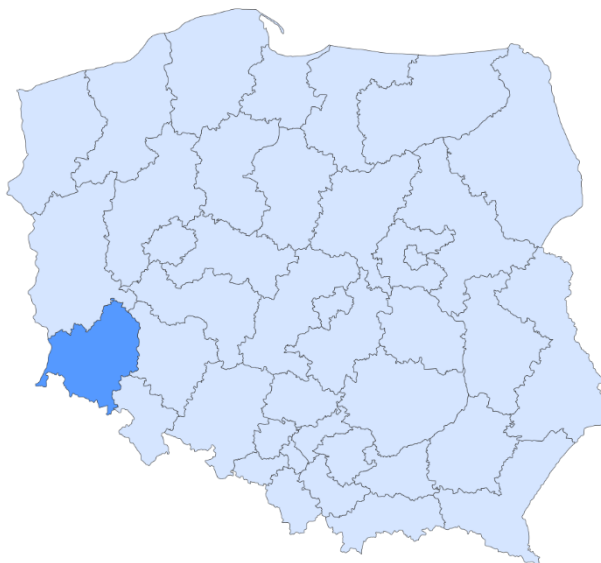
Tabela 19. Zbiorcze wyniki głosowania na listy kandydatów w wyborach do Sejmu w 2015 r.

nr listy	nazwa komitetu wyborczego	liczba głosów	% głosów	liczba mandatów	% mandatów	zysk/strata
1	Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość	5 711 687	37.58%	235	51,09%	+ 13,51%
2	Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP	3 661 474	24.09%	138	30,00%	+ 5,91%
7	Komitet Wyborczy Wyborców Kukiz'15	1 339 094	8.81%	42	9,13%	+ 0,32%
8	Komitet Wyborczy Nowoczesna Ryszarda Petru	1 155 370	7.60%	28	6,08%	- 1,52%
5	Komitet Wyborczy Polskie Stronnictwo Ludowe	779 875	5.13%	16	3,47%	- 1,66%
16	Komitet Wyborczy Wyborców Mniejszość Niemiecka	27 530	0.18%	1	0,23%	+ 0,05%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 1 obejmuje obszar miast na prawach powiatu Jeleniej Góry i Legnicy oraz powiatów bolesławieckiego, głogowskiego, jaworskiego, jeleniogórskiego, kamienogórskiego, legnickiego, lubańskiego, lubińskiego, lwóweckiego, polkowickiego, złotoryjskiego i zgorzeleckiego w województwie dolnośląskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Legnica. Wybieranych jest w nim 12 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 1.

Mapa 1. Położenie okręgu wyborczego nr 1 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_1.svg (dostęp dnia: 28.02.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 1, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 5, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 4, Sojusz Lewicy Demokratycznej – 2 i Ruch Palikota – 1. Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 20. Zauważyć można, iż podział mandatów pomiędzy ugrupowania polityczne byłby identyczny jak w przypadku metody d'Hondta.

Tabela 20. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 1 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy						Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	
Prawo i Sprawiedliwość	95 277	68 055	31 759	19 055	13 611	10 586	8 662	4
Sojusz Lewicy Demokratycznej	45 825	32 732	15 275	9 165	6 546	5 092	4 166	2
Ruch Palikota	39 899	28 499	13 300	7 980	5 700	4 433	3 627	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	17 985	12 846	5 995	3 597	2 569	1 998	1 635	0
Platforma Obywatelska RP	136 683	97 631	45 561	27 337	19 526	15 187	12 425	5
Ogółem	344 168	—						12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Inaczej sytuacja wygląda w przypadku zastosowania metody Hare-Niemeyera. Platforma Obywatelska nadal uzyskuje 5 mandatów, natomiast Prawo i Sprawiedliwość traci jeden mandat na rzecz Polskiego Stronnictwa Ludowego. Wynik Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Ruchu Palikota byłby taki sam jak w przypadku oficjalnych wyników wyborów. Współczynnik uzyskanych mandatów przy zastosowaniu tej metody w 2011 r. ilustruje tabela 21.

Tabela 21. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 1 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	95 277	3,41	3+0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	45 825	1,64	1+1
Ruch Palikota	39 899	1,43	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	17 985	0,64	0+1
Platforma Obywatelska RP	136 683	4,89	4+1
Ogółem	335 669	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2015 r., w okręgu wyborczym nr 1, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskało Prawo i Sprawiedliwość – 6, następnie Platforma Obywatelska – 4, a Kukiz'15 i Nowoczesna otrzymały po jednym mandacie. Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 22. Z przeprowadzonej symulacji wynika, iż podział mandatów pomiędzy ugrupowania polityczne byłby identyczny jak w przypadku metody d'Hondta.

Tabela 22. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 1 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy							Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	13	
Prawo i Sprawiedliwość	127 370	90 979	42 457	25 474	18 196	14 152	11 579	9 798	6
Platforma Obywatelska RP	90 060	64 329	30 020	18 012	12 866	10 007	8 187	6 928	4
Polskie Stronnictwo Ludowe	13 886	9 919	4 629	2 777	1 984	1 543	1 262	1 068	0
Kukiz'15	34 229	24 449	11 410	6 846	4 890	3 803	3 112	2 633	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	25 506	18 219	8 502	5 101	3 644	2 834	2 319	1 962	1
Ogółem	344 168	—							12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera rozkład mandatów wygląda inaczej. Przedstawiciela do Sejmu w okręgu wyborczym nr 1 wprowadziłby każdy komitet wyborczy, który uzyskał w skali kraju liczbę głosów przekraczającą próg zaporowy. Różnica w stosunku do

oficjalnych wyników przy zastosowaniu metody d'Hondta oraz w stosunku do symulacji wykorzystującej metodę Sainte-Lague polegałaby na zmniejszeniu liczby mandatów przypadających dla ugrupowania, które uzyskało największą liczbę głosów na rzecz komitetu wyborczego o stosunkowo niskim poparciu społecznym. Prawo i Sprawiedliwość, które uzyskało najwięcej głosów straciłoby jeden mandat. Zyskałoby natomiast Polskie Stronnictwo Ludowe, ponieważ wprowadziło by swojego przedstawiciela do parlamentu w tym okręgu, co było nie możliwe dla metody d'Hondta oraz Sainte-Lague. Obliczenia zawarte zostały w tabeli 23.

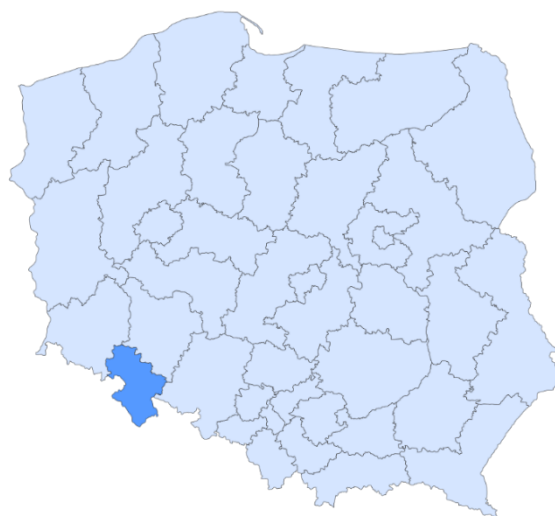
Tabela 23. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 1 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	127 370	5,25	5+0
Platforma Obywatelska RP	90 060	3,71	3+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	13 886	0,57	0+1
Kukiz'15	34 229	1,41	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	25 506	1,05	1+0
Ogółem	291 051	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 2 obejmuje obszar miasta na prawach powiatu Wałbrzycha oraz powiatów dzierżoniowskiego, kłodzkiego, świdnickiego, wałbrzyskiego i ząbkowickiego w województwie dolnośląskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Wałbrzych. Wybieranych jest w nim 8 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 2.

Mapa 2. Położenie okręgu wyborczego nr 2 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_2.svg (dostęp dnia: 13.03.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 2, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 5, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 2 oraz Ruch Palikota – 1.

Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 24. Zauważyć można, iż podział mandatów pomiędzy ugrupowania polityczne nie byłby identyczny jak w przypadku metody d'Hondta. Z przeprowadzonej symulacji wynika, iż jeden mandat uzyskałby komitet wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej, tym samym wprowadzając swojego przedstawiciela do Sejmu z tego okręgu wyborczego. Stałby się to kosztem mandatu Platformy Obywatelskiej, której komitet wyborczy oficjalnie uzyskał ich pięć, a w przypadku zastosowania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague otrzymałby ich cztery. Liczba mandatów pozostałych komitetów wyborczych nie różniłaby się od tych oficjalnie podanych przez PKW.

Tabela 24. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 2 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	54 271	38 765	18 090	10 854	7 753	6 030	2
Sojusz Lewicy Demokratycznej	20 177	14 412	6 726	4 035	2 882	2 242	1
Ruch Palikota	28 853	20 609	9 618	5 771	4 122	3 206	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	13 832	9 880	4 611	2 766	1 976	1 537	0
Platforma Obywatelska RP	102 368	73 120	34 123	20 474	14 624	11 374	4
Ogółem	225 524	—					8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Podział mandatów przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r. byłby identyczny jak w przypadku stosowania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague. Platforma Obywatelska wygrałaby wybory w tym okręgu wyborczym z wynikiem 4 mandatów, 2 mandaty przypadłyby Prawu i Sprawiedliwości, natomiast komitety wyborcze Ruch Palikota oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymałby po jednym mandacie. Polskie Stronnictwo Ludowe w wyborach z 2011 r. stosując zmodyfikowaną metodę przeliczania głosów na mandaty Sainte-Lague oraz Hare-Niemeyera nie uzyskałoby żadnego mandatu w tym okręgu wyborczym. Symulowany wynik wyborczy przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera przedstawiony został w tabeli 25.

Tabela 25. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 2 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	54 271	1,98	1+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	20 177	0,74	0+1
Ruch Palikota	28 853	1,05	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	13 832	0,50	0+0
Platforma Obywatelska RP	102 368	3,73	3+1
Ogółem	219 501	—	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2015 r., w okręgu wyborczym nr 2, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 4, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 3 oraz Kukiz'15 – 1. Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 26. Z przeprowadzonej symulacji wynika, iż podział mandatów pomiędzy ugrupowania polityczne byłby inny niż w przypadku metody d'Hondta. Dwa ugrupowania o największym poparciu społecznym uzyskałby, po równo, trzy mandaty. Komitet Wyborczy Wyborców Kukiz'15 otrzymałby tak samo jeden mandat, natomiast ugrupowanie Nowoczesna Ryszarda Petru dzięki zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Lague uzyskałoby jeden mandat poselski.

Tabela 26. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 2 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy				Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	
Prawo i Sprawiedliwość	72 929	52 092	24 310	14 586	10 418	3
Platforma Obywatelska RP	76 424	54 589	25 475	15 285	10 918	3
Polskie Stronnictwo Ludowe	7 448	5 320	2 483	1 490	1 064	0
Kukiz'15	20 634	14 739	6 878	4 127	2 948	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	15 544	11 103	5 181	3 109	2 221	1
Ogółem	234 095	—				8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera rozkład mandatów wygląda identycznie jak w przypadku zmodyfikowanej metody Sainte-Lague. W tabeli 27 zaprezentowano symulowany wynik wyborów w okręgu wyborczym numer 2 przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera uwzględniając wyniki głosowania z 2015 r.

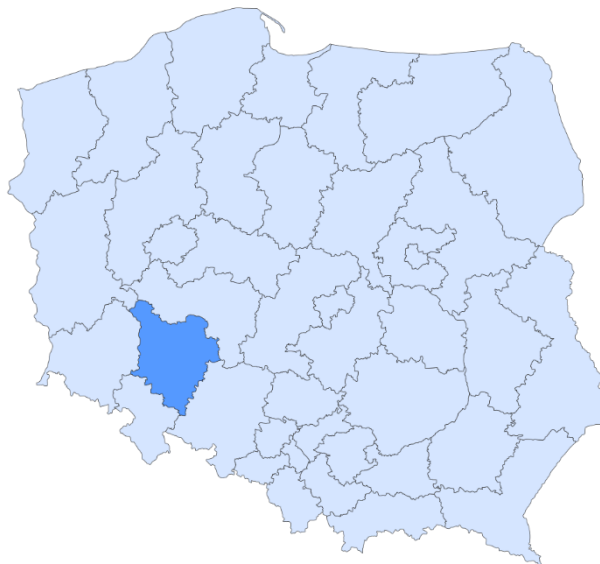
Tabela 27. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 2 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	72 929	3,02	3+0
Platforma Obywatelska RP	76 424	3,17	3+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	7 448	0,31	0+0
Kukiz'15	20 634	0,86	0+1
Nowoczesna Ryszarda Petru	15 544	0,64	0+1
Ogółem	192 979	—	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 3 obejmuje obszar miasta na prawach powiatu Wrocławia oraz powiatów województwa dolnośląskiego: górowskiego, milickiego, oleśnickiego, oławskiego, strzelińskiego, średzkiego, trzebnickiego, wołowskiego i wrocławskiego. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Wrocław. Wybieranych jest w nim 14 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 3.

Mapa 3. Położenie okręgu wyborczego nr 3 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_3.svg (dostęp dnia: 17.03.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 3, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 9, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 4 oraz Ruch Palikota – 1.

Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 28. Z przedstawionej symulacji wynika, że podział mandatów pomiędzy ugrupowania polityczne nie byłby identyczny jak w przypadku metody d'Hondta. Jeden mandat uzyskałby komitet wyborczy Sojuszu Lewicy Demokratycznej, tym samym wprowadzając swojego przedstawiciela do Sejmu z tego okręgu wyborczego. Stałby się to kosztem jednego mandatu Platformy Obywatelskiej, która w wyniku zastosowania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague uzyskałby ich nie 9 a 8. Liczba mandatów przypadająca pozostałym komitetom wyborczym nie uległaby zmianie.

Tabela 28. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 3 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy		Prawo i Sprawiedliwość	Sojusz Lewicy Demokratycznej	Ruch Palikota	Polskie Stronnictwo Ludowe	Platforma Obywatelska RP	Ogółem
Liczba głosów		127 311	26 754	47 626	21 946	250 869	496 507
Iloraz wyborczy	1,4	90 936	19 110	34 019	15 676	179 192	—
	3	42 437	8 918	15 875	7 315	83 623	
	5	25 462	5 351	9 525	4 389	50 174	
	7	18 187	3 822	6 804	3 135	35 838	
	9	14 146	2 973	5 292	2 438	27 874	
	11	11 574	2 432	4 330	1 995	22 806	
	13	9 793	2 058	3 664	1 688	19 298	
	15	8 487	1 784	3 175	1 463	16 725	
	17	7 489	1 574	2 802	1 291	14 757	
Uzyskane mandaty		4	1	1	0	8	14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Podział mandatów przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r. byłby inny niż w stosunku do oficjalnych wyników, oraz inny w stosunku do metody Sainte-Lague. Dokonując transformacji głosów na mandaty z wykorzystaniem metody Hare-Niemeyera na podstawie wyników głosowania z 2011 r. posła do Sejmu w okręgu wyborczym numer 3 wprowadził by każdy komitet wyborczy, który przekroczył 5% próg wyborczy w skali kraju. W przypadku Platformy Obywatelskiej ugrupowanie to straciłoby dwa mandaty na rzecz mniejszych partii politycznych, tj. SLD i PSL. Komitety wyborcze z najmniejszą liczbą głosów (SLD i PSL) w przypadku metody d'Hondta nie uzyskały żadnego mandatu, natomiast stosując metodę Hare-Niemeyera otrzymały po jednym mandacie. Symulowany wynik wyborczy przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera przedstawiony został w tabeli 29.

Tabela 29. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 3 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	127 311	3,76	3+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	26 754	0,79	0+1
Ruch Palikota	47 626	1,41	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	21 946	0,65	0+1
Platforma Obywatelska RP	250 869	7,40	7+0
Ogółem	474 506	—	14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2015 r., w okręgu wyborczym nr 3, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskało Prawo i Sprawiedliwość – 6, następnie Platforma Obywatelska – 4, Nowoczesna – 2, Kukiz'15 – 1.

Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 30. Z przeprowadzonej symulacji wynika, iż podział mandatów pomiędzy ugrupowania polityczne byłby inny niż w przypadku metody d'Hondta. Dwa ugrupowania o największym poparciu społecznym uzyskałyby, po równo, pięć mandatów. PiS traci jeden mandat, a PO zyskuje jeden mandat. Komitet Wyborczy Nowoczesna Ryszarda Petru otrzymałby tak samo dwa mandaty, natomiast ugrupowanie Kukiz'15 uzyskałoby o jeden mandat poselski więcej.

Tabela 30. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 3 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy						Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	
Prawo i Sprawiedliwość	163 323	116 659	54 441	32 665	23 332	18 147	14 848	5
Platforma Obywatelska RP	159 582	113 987	53 194	31 916	22 797	17 731	14 507	5
Polskie Stronnictwo Ludowe	13 604	9 717	4 535	2 721	1 943	1 512	1 237	0
Kukiz'15	45 726	32 661	15 242	9 145	6 532	5 081	4 157	2
Nowoczesna Ryszarda Petru	55 756	39 826	18 585	11 151	7 965	6 195	5 069	2
Ogółem	523 371	—						14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wykorzystując metodę Hare-Niemeyera do agregacji głosów na mandaty to podział mandatów w okręgu wyborczym byłby taki sam jak w przypadku zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Lague. Symulację zaprezentowano w tabeli 31.

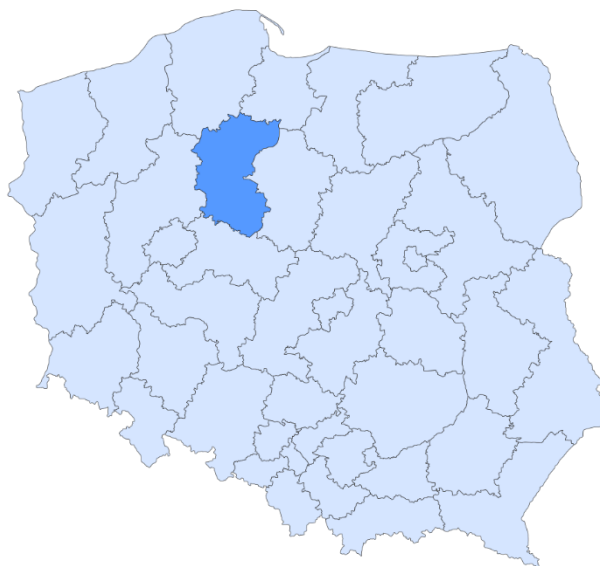
Tabela 31. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 3 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	163 323	5,22	5+0
Platforma Obywatelska RP	159 582	5,10	5+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	13 604	0,43	0+0
Kukiz'15	45 726	1,46	1+1
Nowoczesna Ryszarda Petru	55 756	1,78	1+1
Ogółem	437 991	—	14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 4 obejmuje obszar miasta na prawach powiatu Bydgoszczy oraz powiatów bydgoskiego, inowrocławskiego, mogileńskiego, nakielskiego, sępoleńskiego, świeckiego, tucholskiego i żnińskiego w województwie kujawsko-pomorskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Bydgoszcz. Wybieranych jest w nim 12 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 4.

Mapa 4. Położenie okręgu wyborczego nr 4 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_4.svg (dostęp dnia: 22.03.2019).

Podczas wyborów parlamentarnych w 2011 r. najlepszy wynik w okręgu wyborczym nr 4 do Sejmu uzyskała Platforma Obywatelska – 6 mandatów, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 3. Ruch Palikota, Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej uzyskały po jednym mandacie w tym okręgu.

Dokonując symulacji wyniku wyborczego z 2011 r. przy zastosowaniu metody Sainte-Lague do przeliczania głosów na mandaty wynik wyborczy przedstawia tabela nr 32.

Tabela 32. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 4 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy						Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	
Prawo i Sprawiedliwość	80 632	57 594	26 877	16 126	11 519	8 959	7 330	3
Sojusz Lewicy Demokratycznej	38 001	27 144	12 667	7 600	5 429	4 222	3 455	1
Ruch Palikota	44 447	31 748	14 816	8 889	6 350	4 939	4 041	2
Polskie Stronnictwo Ludowe	30 509	21 792	10 170	6 102	4 358	3 390	2 774	1
Platforma Obywatelska RP	158 938	113 527	52 979	31 788	22 705	17 660	14 449	5
Ogółem	367 624	—						12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Stosując zmodyfikowaną metodę Sainte-Lague w 12 mandatowym okręgu wyborczym, po raz kolejny zauważyć można iż ugrupowania o niskim poparciu społecznym zyskują dzięki tej metodzie dodatkowy mandat. Tak byłoby w przypadku Komitetu Wyborczego Ruch Palikota, który w przypadku metody d'Hondta uzyskał 1 mandat, natomiast z przeprowadzonej symulacji wynika, że dostałby 2 mandaty. Dzieje się tak kosztem najsilniejszego Komitetu Wyborczego Platforma Obywatelska RP, który straciłby jeden mandat. Wynik wyborczy pozostałych komitetów wyborczych pozostałby bez zmian. Identycznie, w tym okręgu wyborczym, sytuacja wyglądałaby w przypadku metody Hare-Niemeyera. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 4 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r. przedstawia tabela 33.

Tabela 33. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 4 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	80 632	2,74	2+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	38 001	1,29	1+0
Ruch Palikota	44 447	1,51	1+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	30 509	1,04	1+0
Platforma Obywatelska RP	158 938	5,41	5+0
Ogółem	352 527	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W wyniku wyborów do Sejmu w 2015 r. w okręgu wyborczym nr 4 zwyciężył Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość uzyskując 5 mandatów. Jeden mandat mniej od PiS-u

uzyskał Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP. Pozostałe komitety wyborcze, tj. Kukiz'15, Nowoczesna Ryszarda Petru oraz Polskie Stronnictwo Ludowe otrzymały po jednym mandacie. Symulację zastosowania metody Sainte-Lague przedstawiono w tabeli 34.

Tabela 34. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 4 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy						Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	
Prawo i Sprawiedliwość	113 024	80 731	37 675	22 605	16 146	12 558	10 275	5
Platforma Obywatelska RP	110 948	79 249	36 983	22 190	15 850	12 328	10 086	4
Polskie Stronnictwo Ludowe	22 701	16 215	7 567	4 540	3 243	2 522	2 064	1
Kukiz'15	29 080	20 771	9 693	5 816	4 154	3 231	2 644	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	27 334	19 524	9 111	5 467	3 905	3 037	2 485	1
Ogółem	374 277	—						12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wynik wyborczy w 2015 r. w okręgu wyborczym numer 4 przy zastosowaniu metody Sainte-Lague z pierwszym dzielnikiem 1,4 byłby identyczny jak w przypadku metody d'Hondta. Takiego samego podziału mandatów dokonano by z użyciem metody Hare-Niemeyera. Wszystkie trzy badane metody wyborcze dałyby taki sam rozkład mandatów w 2015 r.

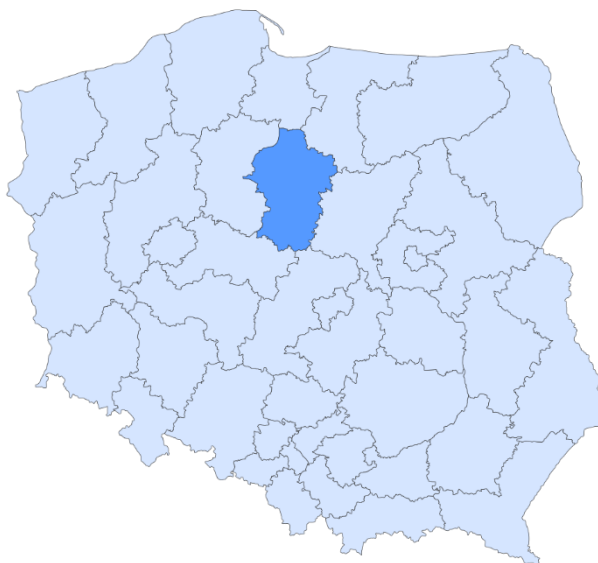
Tabela 35. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 4 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	113 024	4,47	4+1
Platforma Obywatelska RP	110 948	4,39	4+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	22 701	0,90	0+1
Kukiz'15	29 080	1,15	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	27 334	1,08	1+0
Ogółem	303 087	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 5 obejmuje obszar miast na prawach powiatu Grudziądz, Torunia i Włocławka oraz powiatów aleksandrowskiego, brodnickiego, chełmińskiego, golubsko-dobrzyńskiego, grudziądzkiego, lipnowskiego, radziejowskiego, rypińskiego, toruńskiego, wąbrzeskiego i włocławskiego w województwie kujawsko-pomorskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Toruń. Wybieranych jest w nim 13 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 5.

Mapa 5. Położenie okręgu wyborczego nr 5 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_5.svg (dostęp dnia: 22.03.2019).

W 2011 r. najwięcej mandatów do Sejmu uzyskała Platforma Obywatelska – 6, Prawo i Sprawiedliwość – 4. Ruch Palikota, Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej uzyskały po jednym mandacie w tym okręgu. Dokonując symulacji wyniku wyborczego z 2011 r. przy zastosowaniu metody Sainte-Lague do przeliczania głosów na mandaty wynik wyborczy przedstawia tabela nr 36. Zauważyć można, iż wynik wyborczy w tym okręgu byłby taki sam jak w przypadku metody d’Hondta.

Tabela 36. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 5 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy							Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	13	
Prawo i Sprawiedliwość	91 049	65 035	30 350	18 210	13 007	10 117	8 277	7 004	4
Sojusz Lewicy Demokratycznej	35 253	25 181	11 751	7 051	5 036	3 917	3 205	2 712	1
Ruch Palikota	37 741	26 958	12 580	7 548	5 392	4 193	3 431	2 903	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	33 443	23 888	11 148	6 689	4 778	3 716	3 040	2 573	1
Platforma Obywatelska RP	140 681	100 486	46 894	28 136	20 097	15 631	12 789	10 822	6
Ogółem	351 665	—							13

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Nieco inaczej sytuacja wyglądałaby gdyby zastosowano metodę Hare-Niemeyera. Zmiana polegałaby na utracie przez Platformę Obywatelską 1 mandatu na rzecz Ruchu Palikota, który wprowadziłby do Sejmu 2 posłów w tym okręgu wyborczym. Pozostałe komitety wyborcze uzyskałyby taką samą liczbę mandatów jak w oficjalnym wyniku głosowania.

Tabela 37. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 5 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	91 049	3,50	3+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	35 253	1,36	1+0
Ruch Palikota	37 741	1,45	1+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	33 443	1,29	1+0
Platforma Obywatelska RP	140 681	5,41	5+0
Ogółem	338 167	—	13

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wybory parlamentarne w 2015 r. zakończyły się zwycięstwem Prawa i Sprawiedliwości, które uzyskało 6 mandatów w tym okręgu. Cztery mandaty przypadły Platformie Obywatelskiej. Z kolei Kukiz'15, PSL i Nowoczesna otrzymały po jednym mandacie.

Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 5 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r. zaprezentowano w tabeli 38. Z przeprowadzonej symulacji wynika, że wynik wyborczy byłby identyczny jak w przypadku zastosowania metody d'Hondta.

Tabela 38. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 5 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy							Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	13	
Prawo i Sprawiedliwość	121 703	86 931	40 568	24 341	17 386	13 523	11 064	9 362	6
Platforma Obywatelska RP	93 432	66 737	31 144	18 686	13 347	10 381	8 494	7 187	4
Polskie Stronnictwo Ludowe	24 476	17 483	8 159	4 895	3 497	2 720	2 225	1 883	1
Kukiz'15	30 159	21 542	10 053	6 032	4 308	3 351	2 742	2 320	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	23 563	16 831	7 854	4 713	3 366	2 618	2 142	1 813	1
Ogółem	362 510	—							13

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W przypadku wykorzystania metody Hare-Niemeyera do przeliczania głosów na mandaty w 2015 r. wynik wyborczy dla poszczególnych ugrupowań w okręgu wyborczym byłby taki sam jak w przypadku metody d'Hondta oraz Sainte-Lague.

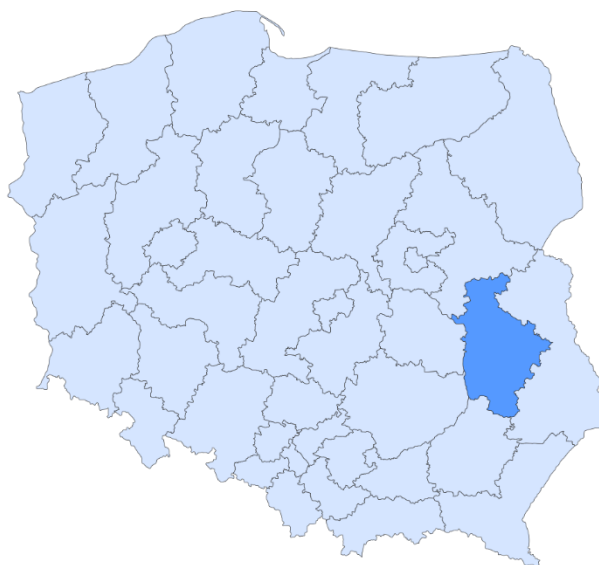
Tabela 39. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 5 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	121 703	5,39	5+1
Platforma Obywatelska RP	93 432	4,14	4+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	24 476	1,08	1+0
Kukiz'15	30 159	1,34	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	23 563	1,04	1+0
Ogółem	293 333	—	13

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 6 obejmuje obszar miasta na prawach powiatu Lublina oraz powiatów janowskiego, kraśnickiego, lubartowskiego, lubelskiego, łęczyńskiego, łukowskiego, opolskiego, puławskiego, ryckiego i świdnickiego w województwie lubelskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Lublin. Wybieranych jest w nim 15 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 6.

Mapa 6. Położenie okręgu wyborczego nr 6 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_6.svg (dostęp dnia: 22.03.2019).

Podczas wyborów parlamentarnych w 2011 r. najlepszy wynik w okręgu wyborczym nr 6 do Sejmu uzyskało Prawo i Sprawiedliwość – 6 mandatów, następnie Platforma Obywatelska – 4. Ruch Palikota oraz Polskie Stronnictwo Ludowe otrzymały po 2 mandaty, natomiast Sojuszowi Lewicy Demokratycznej przypadł jeden mandat w tym okręgu.

Dokonując symulacji wyniku wyborczego z 2011 r. przy zastosowaniu metody Sainte-Lague do przeliczania głosów na mandaty wynik wyborczy przedstawia tabela nr 40.

Tabela 40. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 6 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy							Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	13	
Prawo i Sprawiedliwość	177 543	126 816	59 181	35 509	25 363	19 727	16 140	13 657	6
Sojusz Lewicy Demokratycznej	29 799	21 285	9 933	5 960	4 257	3 311	2 709	2 292	1
Ruch Palikota	54 139	38 671	18 046	10 828	7 734	6 015	4 922	4 165	2
Polskie Stronnictwo Ludowe	57 606	41 147	19 202	11 521	8 229	6 401	5 237	4 431	2
Platforma Obywatelska RP	116 252	83 037	38 751	23 250	16 607	12 917	10 568	8 943	4
Ogółem	460 155	—							15

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W przypadku zastosowania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague w 2011 r. w stosunku do metody d'Hondta to wynik wyborczy nie uległby zmianie. Liczba mandatów dla poszczególnych komitetów wyborczych byłaby identyczna jak w przypadku oficjalnych wyników wyborów w tym okręgu wyborczym.

Tabela 41. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 6 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	177 543	6,12	6+0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	29 799	1,03	1+0
Ruch Palikota	54 139	1,87	1+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	57 606	1,98	1+1
Platforma Obywatelska RP	116 252	4,01	4+0
Ogółem	435 339	—	15

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Zmiany w podziale mandatów nie przyniosłoby zastosowanie metody Hare-Niemeyera. Wynik wyborczy byłby dokładnie taki sam jak w przypadku metody d'Hondta oraz Sainte-Lague. Symulacja zamieszczona została w tabeli 41.

W 2015 r. w wyniku wyborów do Sejmu w okręgu wyborczym nr 6 wygrało Prawo i Sprawiedliwość uzyskując 10 mandatów, następnie uplasowała się Platforma Obywatelska z wynikiem 3 mandatów. Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Kukiz'15 otrzymały po jednym mandacie. W tabeli 42 zaprezentowano symulację wyniku wyborczego z 2015 r. przy zastosowaniu metody Sainte-Lague. Efektem przeprowadzonej symulacji jest utrata dwóch mandatów

przez PiS na rzecz komitetów wyborczych o niskim poparciu społecznym, tj. Kukiz'15 oraz Nowoczesna Ryszarda Petru. Obydwa ugrupowania zyskały po jednym mandacie.

Tabela 42. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 6 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy								Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	13	15	
Prawo i Sprawiedliwość	232 014	165 724	77 338	46 403	33 145	25 779	21 092	17 847	15 468	8
Platforma Obywatelska RP	80 892	57 780	26 964	16 178	11 556	8 988	7 354	6 222	5 393	3
Polskie Stronnictwo Ludowe	37 733	26 952	12 578	7 547	5 390	4 193	3 430	2 903	2 516	1
Kukiz'15	45 448	32 463	15 149	9 090	6 493	5 050	4 132	3 496	3 030	2
Nowoczesna Ryszarda Petru	22 158	15 827	7 386	4 432	3 165	2 462	2 014	1 704	1 477	1
Ogółem	487 720	—								15

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Identyczny podział mandatów, jak w przypadku zmodyfikowanej metody Sainte-Lague, dokonany zostałby przy użyciu metody Hare-Niemeyera. Obliczenia zawarto w tabeli 43.

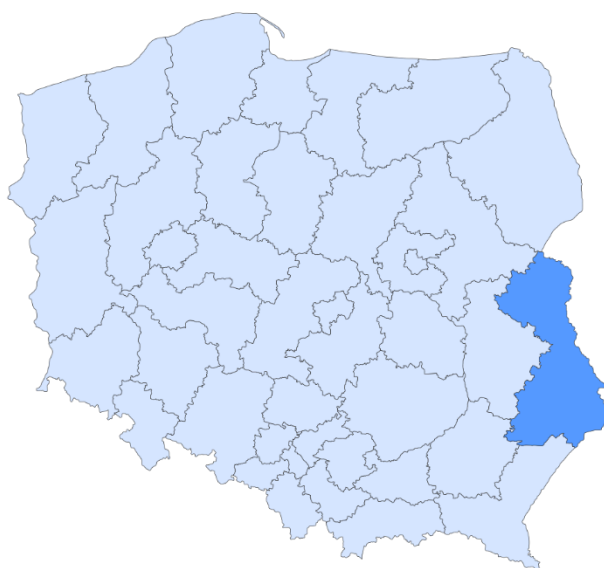
Tabela 43. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 6 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	232 014	8,32	8+0
Platforma Obywatelska RP	80 892	2,90	2+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	37 733	1,35	1+0
Kukiz'15	45 448	1,63	1+1
Nowoczesna Ryszarda Petru	22 158	0,79	0+1
Ogółem	418 245	—	15

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 7 obejmuje obszar miast na prawach powiatu Białej Podlaskiej, Chełma i Zamościa oraz powiatów bialskiego, biłgorajskiego, chełmskiego, hrubieszowskiego, krasnostawskiego, parczewskiego, radzyńskiego, tomaszowskiego, włodawskiego i zamojskiego w województwie lubelskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Chełm. Wybieranych jest w nim 12 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 7.

Mapa 7. Położenie okręgu wyborczego nr 7 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_7.svg (dostęp dnia: 23.03.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 7, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskało Prawo i Sprawiedliwość – 5, następnie Platforma Obywatelska – 3, Polskie Stronnictwo Ludowe – 2. Ruch Palikota oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymały po jednym mandacie.

Projekcję zastosowaną metody Sainte-Lague przedstawia tabela 44. Zauważyć można, iż podział mandatów pomiędzy ugrupowania polityczne nie byłby identyczny jak w przypadku metody d'Hondta. Z przeprowadzonej symulacji wynika, iż tym razem nie najsilniejszy komitet wyborczy (PiS) straciłby mandat na rzecz słabszych ugrupowań lecz strata dotyczyłaby Platformy Obywatelskiej, która otrzymała 3 mandaty, z kolei stosując zmodyfikowaną metodę Sainte-Lague straciłaby jeden mandat, który przypadłby dla Ruchu Palikota. Liczba mandatów pozostałych komitetów wyborczych nie różniłaby się od tych oficjalnie podanych przez PKW.

Tabela 44. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 7 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy						Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	
Prawo i Sprawiedliwość	124 084	88 631	41 361	24 817	17 726	13 787	11 280	5
Sojusz Lewicy Demokratycznej	24 513	17 509	8 171	4 903	3 502	2 724	2 228	1
Ruch Palikota	38 296	27 354	12 765	7 659	5 471	4 255	3 481	2
Polskie Stronnictwo Ludowe	57 882	41 344	19 294	11 576	8 269	6 431	5 262	2
Platforma Obywatelska RP	63 005	45 004	21 002	12 601	9 001	7 001	5 728	2
Ogółem	317 929	—						12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Identyczny wynik wyborczy, jak w przypadku zmodyfikowanej metody Sainte-Lague, uzyskano stosując metodę Hare-Niemeyera. Wyliczenia przedstawia tabela 45.

Tabela 45. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 7 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	124 084	4,84	4+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	24 513	0,96	0+1
Ruch Palikota	38 296	1,49	1+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	57 882	2,26	2+0
Platforma Obywatelska RP	63 005	2,46	2+0
Ogółem	307 780	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2015 r., w okręgu wyborczym nr 7, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskało Prawo i Sprawiedliwość – 8, następnie Platforma Obywatelska – 2, a Kukiz'15 i PSL otrzymały po jednym mandacie.

Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 46. Z przeprowadzonej symulacji wynika, iż pomimo zastosowania metody przeliczania głosów na mandaty sprzyjającej ugrupowaniom o niskiej liczbie głosów Komitet Wyborczy Nowoczesna Ryszarda Petru nadal nie uzyskałby mandatu. Prawo i Sprawiedliwość straciłoby jeden mandat na rzecz Polskiego Stronnictwa Ludowego, które w wyniku agregacji głosów otrzymałoby dwa mandaty poselskie w tym okręgu wyborczym.

Tabela 46. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 7 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy							Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	13	
Prawo i Sprawiedliwość	163 122	116 516	54 374	32 624	23 303	18 125	14 829	12 548	7
Platforma Obywatelska RP	41 823	29 874	13 941	8 365	5 975	4 647	3 802	3 217	2
Polskie Stronnictwo Ludowe	38 689	27 635	12 896	7 738	5 527	4 299	3 517	2 976	2
Kukiz'15	35 567	25 405	11 856	7 113	5 081	3 952	3 233	2 736	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	12 745	9 104	4 248	2 549	1 821	1 416	1 159	980	0
Ogółem	339 686	—							12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Symulację zastosowania metody Hare-Niemeyera ukazano w tabeli 47. Zauważyć można, iż podział mandatów byłby taki sam jak w przypadku zastosowania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague.

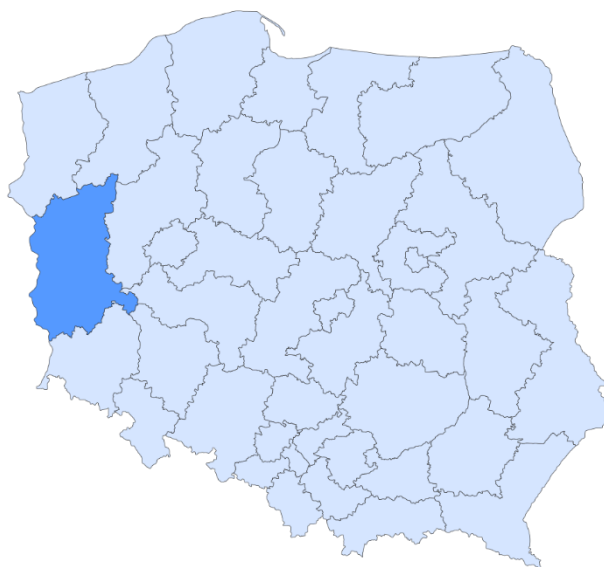
Tabela 47. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 7 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	163 122	6,70	6+1
Platforma Obywatelska RP	41 823	1,72	1+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	38 689	1,59	1+1
Kukiz'15	35 567	1,46	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	12 745	0,52	0+0
Ogółem	291 946	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 8 obejmuje obszar województwa lubuskiego. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Zielona Góra. Wybieranych jest w nim 12 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 8.

Mapa 8. Położenie okręgu wyborczego nr 8 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_8.svg (dostęp dnia: 23.03.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 8, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 6, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 3. Polskie Stronnictwo Ludowe, Ruch Palikota oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymały po jednym mandacie.

Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 48. Z przeprowadzonej symulacji wynika, że podział mandatów pomiędzy ugrupowania polityczne byłby identyczny jak w przypadku metody d'Hondta.

Tabela 48. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 8 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy							Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	13	
Prawo i Sprawiedliwość	72 302	51 644	24 101	14 460	10 329	8 034	6 573	5 562	3
Sojusz Lewicy Demokratycznej	34 300	24 500	11 433	6 860	4 900	3 811	3 118	2 639	1
Ruch Palikota	38 958	27 827	12 986	7 792	5 565	4 329	3 542	2 997	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	25 575	18 268	8 525	5 115	3 654	2 842	2 325	1 967	1
Platforma Obywatelska RP	148 970	106 407	49 657	29 794	21 281	16 552	13 543	11 459	6
Ogółem	332 656	—							12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W tabeli 49 wykonano symulację wyniku wyborczego z 2011 r. przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera. Wynik wyborczy ponownie byłby identyczny jak w przypadku metody d'Hondta oraz Sainte-Lague.

Tabela 49. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 8 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	72 302	2,71	2+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	34 300	1,29	1+0
Ruch Palikota	38 958	1,46	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	25 575	0,96	0+1
Platforma Obywatelska RP	148 970	5,58	5+1
Ogółem	320 105	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2015 r., w okręgu wyborczym nr 8, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta ugrupowania o największej liczbie mandatów były dwa: Platforma Obywatelska oraz Prawo i Sprawiedliwość – po 5 mandatów. Komitet Wyborczy Wyborców Kukiz'15 i Komitet Wyborczy Nowoczesna Ryszarda Petru otrzymały po jednym mandacie.

Symulację wyniku wyborczego z 2015 r. przy zastosowaniu metody Sainte-Lague przedstawiono w tabeli 50. Z tabeli jasno wynika, iż dwa komitety wyborcze cieszące się największym poparciem społecznym utraciły równo po jednym mandacie. Nie ulega wątpliwości,

że metoda ta daje lepszy wynik wyborczy ugrupowaniom o małym i średnim poparciu społecznym. Zauważyć można to na przykładzie PSL, które dzięki zastosowaniu metody Sainte-Lague wprowadziłoby posła do Sejmu, a Nowoczesna zyskałaby dodatkowy, drugi, mandat.

Tabela 50. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 8 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	97 877	69 912	32 626	19 575	13 982	10 875	4
Platforma Obywatelska RP	97 676	69 769	32 559	19 535	13 954	10 853	4
Polskie Stronnictwo Ludowe	17 743	12 674	5 914	3 549	2 535	1 971	1
Kukiz'15	30 284	21 631	10 095	6 057	4 326	3 365	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	34 586	24 704	11 529	6 917	4 941	3 843	2
Ogółem	346 218	—					12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Projekcję wykorzystania metody Hare-Niemeyera w okręgu wyborczym numer 8 z uwzględnieniem wyników wyborów do Sejmu z 2015 r. zaprezentowano w tabeli 51. Wynik agregacji mandatów w tym przypadku byłby identyczny jak z wykorzystaniem metody Sainte-Lague.

Tabela 51. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 8 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	97 877	4,22	4+0
Platforma Obywatelska RP	97 676	4,21	4+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	17 743	0,77	0+1
Kukiz'15	30 284	1,31	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	34 586	1,49	1+1
Ogółem	278 166	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 9 obejmuje obszar miasta na prawach powiatu Łodzi oraz powiatów brzezińskiego i łódzkiego wschodniego w województwie łódzkim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Łódź. Wybieranych jest w nim 10 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 9.

Mapa 9. Położenie okręgu wyborczego nr 9 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_9.svg (dostęp dnia: 25.03.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 9, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 5, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 3. Ruch Palikota oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymały po jednym mandacie.

Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 52. Z przeprowadzonej symulacji wynika, że podział mandatów pomiędzy ugrupowania polityczne byłby identyczny jak w przypadku metody d'Hondta.

Tabela 52. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 9 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy						Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	
Prawo i Sprawiedliwość	90 558	64 684	30 186	18 112	12 937	10 062	8 233	3
Sojusz Lewicy Demokratycznej	35 069	25 049	11 690	7 014	5 010	3 897	3 188	1
Ruch Palikota	39 204	28 003	13 068	7 841	5 601	4 356	3 564	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	9 750	6 964	3 250	1 950	1 393	1 083	886	0
Platforma Obywatelska RP	171 750	122 679	57 250	34 350	24 536	19 083	15 614	5
Ogółem	362 263	—						10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 9 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r. przedstawiono w tabeli 53. Tutaj również wynik wyborczy byłby taki sam jak w przypadku metody d'Hondta oraz Sainte-Lague.

Tabela 53. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 9 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	90 558	2,61	2+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	35 069	1,01	1+0
Ruch Palikota	39 204	1,13	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	9 750	0,28	0+0
Platforma Obywatelska RP	171 750	4,96	4+1
Ogółem	346 331	—	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wyniki głosowania na listy kandydatów na posłów w 2015 r. według formuły d'Hondta w analizowanym okręgu wyborczym były następujące: Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP oraz Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość uzyskały po 4 mandaty, natomiast Komitet Wyborczy Nowoczesna Ryszarda Petru oraz Komitet Wyborczy Wyborców Kukiz'15 po 1 mandacie.

Symulację wyniku wyborczego z 2015 r. przy zastosowaniu metody Sainte-Lague przedstawiono w tabeli 54. Rozkład mandatów byłby taki sam jak w przypadku metody d'Hondta.

Tabela 54. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 9 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	107 350	76 679	35 783	21 470	15 336	11 928	4
Platforma Obywatelska RP	112 333	80 238	37 444	22 467	16 048	12 481	4
Polskie Stronnictwo Ludowe	9 710	6 936	3 237	1 942	1 387	1 079	0
Kukiz'15	25 992	18 566	8 664	5 198	3 713	2 888	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	32 274	23 053	10 758	6 455	4 611	3 586	1
Ogółem	359 064	—					10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Zmiana metody przeliczania głosów na mandaty na metodę Hare-Niemeyera nie przyniosłaby zmiany w podziale mandatów w okręgu wyborczym. Symulację wyniku wyborów zaprezentowano w tabeli 55.

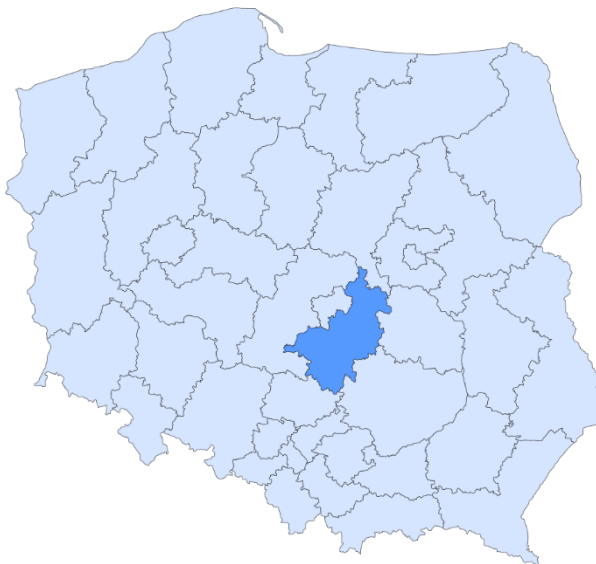
Tabela 55. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 9 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	107 350	3,73	3+1
Platforma Obywatelska RP	112 333	3,91	3+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	9 710	0,34	0+0
Kukiz'15	25 992	0,90	0+1
Nowoczesna Ryszarda Petru	32 274	1,12	1+0
Ogółem	287 659	—	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 10 obejmuje obszar miast na prawach powiatu Piotrkowa Trybunalskiego i Skierniewic oraz powiatów bełchatowskiego, opoczyńskiego, piotrkowskiego, radomszczańskiego, rawskiego, skierniewickiego i tomaszowskiego w województwie łódzkim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Piotrków Trybunalski. Wybieranych jest w nim 9 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 10.

Mapa 10. Położenie okręgu wyborczego nr 10 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_10.svg (dostęp dnia: 25.03.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 10, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskało Prawo i Sprawiedliwość – 4, następnie Platforma Obywatelska – 2. Polskie Stronnictwo Ludowe, Ruch Palikota oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymały po jednym mandacie. Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 56.

Z przeprowadzonej symulacji wynika, że podział mandatów pomiędzy ugrupowania polityczne byłby identyczny jak w przypadku metody d'Hondta.

Tabela 56. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 10 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	103 472	73 909	34 491	20 694	14 782	11 497	4
Sojusz Lewicy Demokratycznej	23 988	17 134	7 996	4 798	3 427	2 665	1
Ruch Palikota	23 010	16 436	7 670	4 602	3 287	2 557	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	34 789	24 849	11 596	6 958	4 970	3 865	1
Platforma Obywatelska RP	66 889	47 778	22 296	13 378	9 556	7 432	2
Ogółem	261 135	—					9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Bez zmian również sytuacja wyglądałaby w przypadku zastosowania metody Hare-Niemeyera do podziału głosów na mandaty, przedstawiono to w tabeli 57.

Tabela 57. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 10 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	103 472	3,69	3+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	23 988	0,86	0+1
Ruch Palikota	23 010	0,82	0+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	34 789	1,24	1+0
Platforma Obywatelska RP	66 889	2,39	2+0
Ogółem	252 148	—	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wyniki głosowania na listy kandydatów na posłów w okręgu wyborczym nr 10 w 2015 r. przedstawiają się następująco: Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość – 6 mandatów, Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP – 2 mandaty, Komitet Wyborczy Wyborców Kukiz'15 – 1 mandat.

Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 58. Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że jeden mandat w tym okręgu wyborczym uzyskałoby PSL, z kolei PiS straciłoby jeden mandat. Liczba mandatów przypadająca pozostałym komitetom wyborczym pozostałaby bez zmian.

Tabela 58. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 10 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	134 134	95 810	44 711	26 827	19 162	14 904	5
Platforma Obywatelska RP	44 173	31 552	14 724	8 835	6 310	4 908	2
Polskie Stronnictwo Ludowe	21 364	15 260	7 121	4 273	3 052	2 374	1
Kukiz'15	28 808	20 577	9 603	5 762	4 115	3 201	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	15 983	11 416	5 328	3 197	2 283	1 776	0
Ogółem	285 721	—					9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W przypadku zastosowania metody Hare-Niemeyera podział mandatów pomiędzy komitety wyborcze byłby identyczny jak w przypadku zastosowania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague. Wynik przeprowadzonej symulacji zaprezentowany został w tabeli 59.

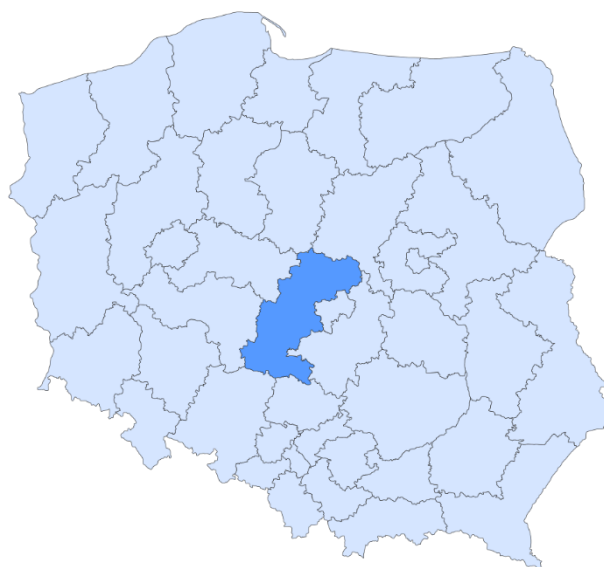
Tabela 59. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 10 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	134 134	4,94	4+1
Platforma Obywatelska RP	44 173	1,63	1+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	21 364	0,79	0+1
Kukiz'15	28 808	1,06	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	15 983	0,59	0+0
Ogółem	244 462	—	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 11 obejmuje obszar powiatów kutnowskiego, łaskiego, łęczyckiego, łowickiego, pabianickiego, pajęczańskiego, poddębickiego, sieradzkiego, wieluńskiego, wierszowskiego, zduńskowolskiego i zgierskiego w województwie łódzkim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Sieradz. Wybieranych jest w nim 12 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 11.

Mapa 11. Położenie okręgu wyborczego nr 11 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_11.svg (dostęp dnia: 25.03.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 11, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskało Prawo i Sprawiedliwość – 5, następnie Platforma Obywatelska – 4. Polskie Stronnictwo Ludowe, Ruch Palikota oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymały po jednym mandacie.

Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 60. Z przeprowadzonej symulacji wynika, że podział mandatów pomiędzy ugrupowania polityczne nie byłby identyczny jak w przypadku metody d'Hondta. Różnica polegałaby na tym, że Prawo i Sprawiedliwość, którego liczba głosów była bardzo zbliżona do wyniku Platformy Obywatelskiej, straciłoby jeden mandat na rzecz Polskiego Stronnictwa Ludowego, które dzięki zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Lague uzyskałoby dwa mandaty w tym okręgu wyborczym. Liczba mandatów przypadająca pozostałym komitetom wyborczym nie uległaby zmianie.

Tabela 60. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 11 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	109 205	78 004	36 402	21 841	15 601	12 134	4
Sojusz Lewicy Demokratycznej	29 933	21 381	9 978	5 987	4 276	3 326	1
Ruch Palikota	35 623	25 445	11 874	7 125	5 089	3 958	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	42 671	30 479	14 224	8 534	6 096	4 741	2
Platforma Obywatelska RP	106 601	76 144	35 534	21 320	15 229	11 845	4
Ogółem	339 900	—					12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 11 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r. zaprezentowana została w tabeli 61. Zauważyć można, iż podział mandatów byłby identyczny jak w przypadku metody Sainte-Lague.

Tabela 61. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 11 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	109 205	4,04	4+0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	29 933	1,11	1+0
Ruch Palikota	35 623	1,32	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	42 671	1,58	1+1
Platforma Obywatelska RP	106 601	3,95	3+1
Ogółem	324 033	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W efekcie głosowania w 2015 r. w okręgu wyborczym nr 11 przy zastosowaniu metody d'Hondta najwięcej mandatów uzyskał Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość – 7, następnie Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP – 3. Komitet Wyborczy Wyborców Kukiz'15 oraz Komitet Wyborczy Polskie Stronnictwo Ludowe otrzymały po 1 mandacie.

Symulację wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 11 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r. przedstawiono w tabeli 62. Z przeprowadzonej analizy wynika, że ugrupowanie polityczne o największej liczbie głosów (PiS) traci jeden mandat na rzecz ugrupowania o najmniejszej liczbie głosów (Nowoczesna Ryszarda Petru), tym samym wprowadziłoby jednego posła w tym okręgu wyborczym, co było niemożliwe w przypadku metody d'Hondta. Liczba mandatów dla pozostałych komitetów wyborczych nie uległaby zmianie.

Tabela 62. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 11 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy						Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	
Prawo i Sprawiedliwość	147 623	105 445	49 208	29 525	21 089	16 403	13 420	6
Platforma Obywatelska RP	78 314	55 939	26 105	15 663	11 188	8 702	7 119	3
Polskie Stronnictwo Ludowe	29 044	20 746	9 681	5 809	4 149	3 227	2 640	1
Kukiz'15	32 973	23 552	10 991	6 595	4 710	3 664	2 998	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	19 681	14 058	6 560	3 936	2 812	2 187	1 789	1
Ogółem	369 745	—						12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W przypadku użycia metody Hare-Niemeyera do agregacji głosów na mandaty w 2015 r. w analizowanym okręgu wyborczym podział mandatów byłby taki sam jak w przypadku zastosowania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague.

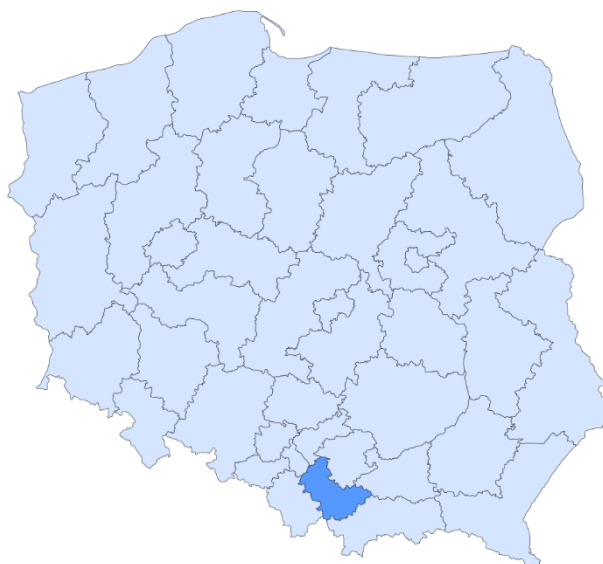
Tabela 63. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 11 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	147 623	5,76	5+1
Platforma Obywatelska RP	78 314	3,05	3+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	29 044	1,13	1+0
Kukiz'15	32 973	1,29	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	19 681	0,77	0+1
Ogółem	307 635	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 12 obejmuje obszar powiatów chrzanowskiego, myślenickiego, oświęcimskiego, suskiego i wadowickiego w województwie małopolskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Kraków. Wybieranych jest w nim 8 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 12.

Mapa 12. Położenie okręgu wyborczego nr 12 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_12.svg (dostęp dnia: 25.03.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 12, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta po 4 mandaty uzyskały dwa komitety wyborcze, tj. Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska.

Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 64. Z przeprowadzonej symulacji wynika, że podział mandatów pomiędzy ugrupowania polityczne nie byłby identyczny jak w przypadku metody d'Hondta. Różnica polegałaby na tym, że Platforma Obywatelska straciłaby jeden mandat na rzecz Ruchu Palikota. Liczba mandatów przypadająca pozostałym komitetom wyborczym nie uległaby zmianie.

Tabela 64. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 12 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	91 220	65 157	30 407	18 244	13 031	10 136	4
Sojusz Lewicy Demokratycznej	16 438	11 741	5 479	3 288	2 348	1 826	0
Ruch Palikota	21 137	15 098	7 046	4 227	3 020	2 349	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	14 074	10 053	4 691	2 815	2 011	1 564	0
Platforma Obywatelska RP	85 670	61 193	28 557	17 134	12 239	9 519	3
Ogółem	239 369	—					8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Zupełnie innego podziału mandatów w analizowanym okręgu wyborczym w 2011 r. dokonano by wykorzystując metodę Hare-Niemeyera. Symulację przedstawiono w tabeli 65. Wykorzystując metodę d'Hondta mandaty uzyskały dwa komitety wyborcze, stosując zmodyfikowaną metodę Sainte-Lague – trzy komitety wyborcze, z kolei posługując się metodą Hare-Niemeyera swojego przedstawiciela do Sejmu wprowadziłyby aż cztery komitety wyborcze. Liczba mandatów dla najsilniejszych ugrupowań uległaby zmniejszeniu o jeden mandat. Dzięki temu SLD oraz Ruch Palikota mogłyby uzyskać po jednym mandacie.

Tabela 65. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 12 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	91 220	3,19	3+0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	16 438	0,58	0+1
Ruch Palikota	21 137	0,74	0+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	14 074	0,49	0+0
Platforma Obywatelska RP	85 670	3,00	3+0
Ogółem	228 539	—	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W rezultacie głosowania z 2015 r. na podstawie metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta mandaty uzyskały trzy komitety wyborcze, tj. Prawo i Sprawiedliwość – 5, Platforma Obywatelska – 2, Kukiz'15 – 1.

Tabela 66 przedstawia podział mandatów dla komitetów wyborczych na podstawie użytych głosów, a następnie obliczonych ilorazów wyborczych na podstawie metody Sainte-Lague. Zauważyć można, że podział mandatów byłby identyczny jak w przypadku metody d'Hondta.

Tabela 66. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 12 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy						Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	
Prawo i Sprawiedliwość	133 213	95 152	44 404	26 643	19 030	14 801	12 110	5
Platforma Obywatelska RP	55 454	39 610	18 485	11 091	7 922	6 162	5 041	2
Polskie Stronnictwo Ludowe	8 226	5 876	2 742	1 645	1 175	914	748	0
Kukiz'15	23 551	16 822	7 850	4 710	3 364	2 617	2 141	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	15 731	11 236	5 244	3 146	2 247	1 748	1 430	0
Ogółem	271 577	—						8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wykorzystanie metody Hare-Niemeyera do agregacji głosów na mandaty przy uwzględnieniu wyników głosowania z 2015 r. w okręgu wyborczym nr 12 przedstawiono w tabeli 67. Z przeprowadzonej analizy wynika, że strata jednego mandatu PiS-u wypadłaby na korzyść ugrupowania Nowoczesna Ryszarda Petru. W pozostałym zakresie nie odnotowano zmian liczby mandatów.

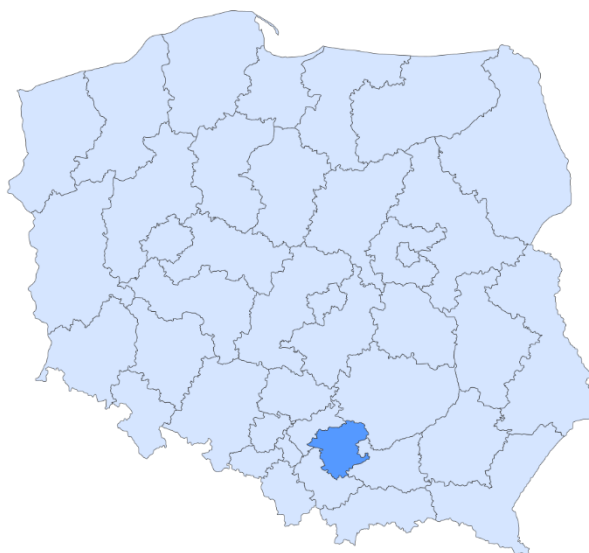
Tabela 67. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 12 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	133 213	4,51	4+0
Platforma Obywatelska RP	55 454	1,88	1+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	8 226	0,28	0+0
Kukiz'15	23 551	0,80	0+1
Nowoczesna Ryszarda Petru	15 731	0,53	0+1
Ogółem	236 175	—	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 13 obejmuje obszar miasta na prawach powiatu Krakowa oraz powiatów krakowskiego, miechowskiego i olkuskiego w województwie małopolskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Kraków. Wybieranych jest w nim 14 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 13.

Mapa 13. Położenie okręgu wyborczego nr 13 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_13.svg (dostęp dnia: 25.03.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 13, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 8, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 5. Komitet Wyborczy Ruch Palikota otrzymał 1 mandat.

Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 68. Z przeprowadzonej symulacji wynika, że komitet wyborczy, który uzyskał największą liczbę głosów (PO) straciłby jeden mandat na rzecz komitetu wyborczego o zdecydowanie słabszym wyniku głosowania (SLD). Liczba mandatów przypadająca pozostałym komitetom wyborczym nie uległaby zmianie.

Tabela 68. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 13 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy							Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	13	
Prawo i Sprawiedliwość	156 800	112 000	52 267	31 360	22 400	17 422	14 255	12 062	5
Sojusz Lewicy Demokratycznej	27 504	19 646	9 168	5 501	3 929	3 056	2 500	2 116	1
Ruch Palikota	45 079	32 199	15 026	9 016	6 440	5 009	4 098	3 468	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	22 574	16 124	7 525	4 515	3 225	2 508	2 052	1 736	0
Platforma Obywatelska RP	224 915	160 654	74 972	44 983	32 131	24 991	20 447	17 301	7
Ogółem	506 580	—							14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Inny rozkład mandatów byłby wykorzystując metodę Hare-Niemeyera w 2011 r. Każdy komitet wyborczy uprawniony do udziału w podziale mandatów uzyskałby mandat. Najmniejsza strata (2 mandaty) ponownie dotyczyłaby ugrupowania cieszącego się największym poparciem wyborców (PO). Premię wyborczą w postaci pierwszego mandatu otrzymałyby PSL oraz SLD. Podział mandatów dla poszczególnych komitetów wyborczych przedstawiono w tabeli 69.

Tabela 69. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 13 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	156 800	4,6033	4+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	27 504	0,8075	0+1
Ruch Palikota	45 079	1,3234	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	22 574	0,6627	0+1
Platforma Obywatelska RP	224 915	6,6031	6+0
Ogółem	476 872	—	14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wybory z 2015 r., odbywające się według formuły d'Hondta, przyniosły zwycięstwo Prawu i Sprawiedliwości w tym okręgu wyborczym, którego komitet wyborczy uzyskał 7 mandatów. Platforma Obywatelska z wynikiem 5 mandatów zajęła drugie miejsce. Z kolei Nowoczesna Ryszarda Petru oraz Kukiz'15 otrzymały po 1 mandacie. Reprezentacji do Sejmu nie wprowadziło Polskie Stronnictwo Ludowe.

Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 13 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r. przedstawiona została w tabeli 70. W analizowanym przykładzie zwrócić uwagę należy na wynik Platformy Obywatelskiej, która utraciła jeden mandat a nie miała największej liczby uzyskanych głosów. Prawo i Sprawiedliwość utrzymało wynik 7 mandatów, tak samo jak w przypadku metody d'Hondta. Premię wyborczą, w postaci drugiego mandatu, dzięki zastosowaniu metody Sainte-Lague uzyskała Nowoczesna Ryszarda Petru. Liczba mandatów pozostałych dwóch ugrupowań politycznych byłaby bez zmian.

Tabela 70. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 13 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy							Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	13	
Prawo i Sprawiedliwość	209 607	149 719	69 869	41 921	29 944	23 290	19 055	16 124	7
Platforma Obywatelska RP	133 558	95 399	44 519	26 712	19 080	14 840	12 142	10 274	4
Polskie Stronnictwo Ludowe	14 644	10 460	4 881	2 929	2 092	1 627	1 331	1 126	0
Kukiz'15	39 379	28 128	13 126	7 876	5 626	4 375	3 580	3 029	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	52 822	37 730	17 607	10 564	7 546	5 869	4 802	4 063	2
Ogółem	542 768	—							14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wykorzystując metodę Hare-Niemeyera przy uwzględnieniu danych z głosowania w 2015 r. to liczba mandatów przypadająca poszczególnym listom kandydatów byłaby taka sama jak w przypadku zmodyfikowanej metody Sainte-Lague. Symulację rozkładu mandatów ukazano w tabeli 71.

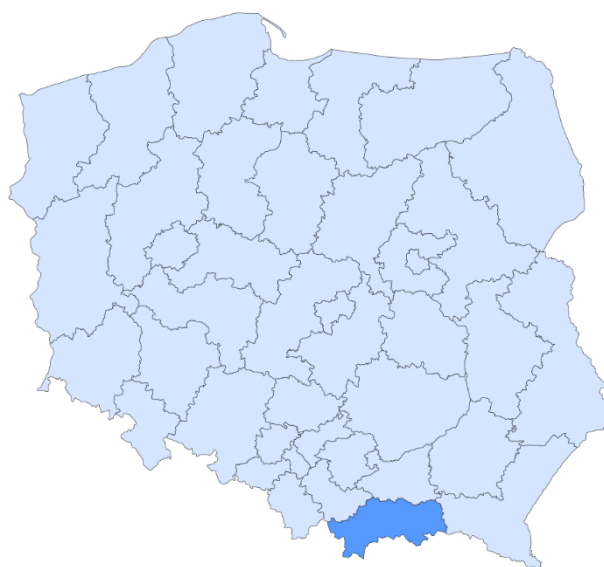
Tabela 71. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 13 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	209 607	6,52	6+1
Platforma Obywatelska RP	133 558	4,16	4+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	14 644	0,46	0+0
Kukiz'15	39 379	1,23	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	52 822	1,64	1+1
Ogółem	450 010	—	14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 14 obejmuje obszar miasta na prawach powiatu Nowego Sącza oraz powiatów gorlickiego, limanowskiego, nowosądeckiego, nowotarskiego i tatrzańskiego w województwie małopolskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Nowy Sącz. Wybieranych jest w nim 10 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 14.

Mapa 14. Położenie okręgu wyborczego nr 14 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_14.svg (dostęp dnia: 25.03.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 14, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta mandaty uzyskały dwa komitety wyborcze, tj. Prawo i Sprawiedliwość – 7 oraz Platforma Obywatelska – 3.

Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 72. Z przeprowadzonej symulacji wynika, że komitet wyborczy, który uzyskał największą liczbę głosów (PiS) straciłby jeden mandat na rzecz komitetu wyborczego o zdecydowanie słabszym wyniku głosowania (PSL). Zmiana liczby mandatów nie dotyczyłaby pozostałych komitetów wyborczych.

Tabela 72. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 14 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy						Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	
Prawo i Sprawiedliwość	143 543	102 531	47 848	28 709	20 506	15 949	13 049	6
Sojusz Lewicy Demokratycznej	11 750	8 393	3 917	2 350	1 679	1 306	1 068	0
Ruch Palikota	13 022	9 301	4 341	2 604	1 860	1 447	1 184	0
Polskie Stronnictwo Ludowe	19 387	13 848	6 462	3 877	2 770	2 154	1 762	1
Platforma Obywatelska RP	77 809	55 578	25 936	15 562	11 116	8 645	7 074	3
Ogółem	278 846	—						10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wykorzystując metodę Hare-Niemeyera dla wyniku głosowania z 2011 r. w badanym okręgu wyborczym można zauważyć, że w odróżnieniu od metody d'Hondta, mandaty zdobyłyby aż cztery komitety wyborcze. Największą stratę odnotowałoby najsilniejsze pod względem liczby głosów ugrupowanie polityczne (PiS). Strata wyniosłaby aż dwa mandaty w stosunku

do oficjalnych wyników głosowania. Z kolei największa premia wyborcza pod względem liczby otrzymanych mandatów przypadłaby ugrupowaniom politycznym o niskim poparciu społecznym (Ruch Palikota oraz PSL). Przeprowadzone badanie wykazało, że ugrupowania te otrzymałyby po jednym mandacie. Z kolei Sojusz Lewicy Demokratycznej nie uzyskałby mandatu. Liczbę mandatów przypadającym poszczególnym komitetom wyborczym przedstawiono w tabeli 73.

Tabela 73. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 14 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	143 543	5,41	5+0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	11 750	0,44	0+0
Ruch Palikota	13 022	0,49	0+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	19 387	0,73	0+1
Platforma Obywatelska RP	77 809	2,93	2+1
Ogółem	265 511	—	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wyniki głosowania na listy kandydatów na posłów z 2015 r. przedstawiają się następująco: Prawo i Sprawiedliwość – 8 mandatów, Platforma Obywatelska oraz Kukiz'15 po jednym mandacie.

W tabeli 74 zobrazowano podział mandatów przypadający poszczególnym komitetom wyborczym w przypadku zastosowania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague przy uwzględnieniu danych z głosowania w 2015 r. Z analizy wynika, że ponownie ugrupowanie najsilniejsze pod względem liczby głosów (PiS) traci jeden mandat. W wyniku obliczeń matematycznych dwa otrzymane przez Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP ilorazy skutkowałyby przyznaniem dwóch mandatów. W tym przypadku premia wyborcza wyniosłaby jeden mandat dla PO. Komitet Wyborczy Wyborców Kukiz'15 otrzymałby jeden mandat. Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Nowoczesna Ryszarda Petru nie wprowadziłyby swojego przedstawiciela do Sejmu w tym okręgu wyborczym.

Tabela 74. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 14 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy							Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	13	
Prawo i Sprawiedliwość	188 010	134 293	62 670	37 602	26 859	20 890	17 092	14 462	7
Platforma Obywatelska RP	43 309	30 935	14 436	8 662	6 187	4 812	3 937	3 331	2
Polskie Stronnictwo Ludowe	12 929	9 235	4 310	2 586	1 847	1 437	1 175	995	0
Kukiz'15	24 318	17 370	8 106	4 864	3 474	2 702	2 211	1 871	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	11 468	8 191	3 823	2 294	1 638	1 274	1 043	882	0
Ogółem	320 559	—							10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Symulację wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 14 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r. przedstawiono w tabeli 75. Z analizy wynika, że podział mandatów byłby identyczny jak w przypadku metody Sainte-Lague z pierwszym dzielnikiem 1,4.

Tabela 75. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 14 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	188 010	6,71	6+1
Platforma Obywatelska RP	43 309	1,55	1+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	12 929	0,46	0+0
Kukiz'15	24 318	0,87	0+1
Nowoczesna Ryszarda Petru	11 468	0,41	0+0
Ogółem	280 034	—	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 15 obejmuje obszar miasta na prawach powiatu Tarnowa oraz powiatów bocheńskiego, brzeskiego, dąbrowskiego, proszowickiego, tarnowskiego i wielickiego w województwie małopolskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Tarnów. Wybieranych jest w nim 9 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 15.

Mapa 15. Położenie okręgu wyborczego nr 15 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_15.svg (dostęp dnia: 26.03.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 15, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskało Prawo i Sprawiedliwość – 5, następnie Platforma Obywatelska – 3, a Polskie Stronnictwo Ludowe – 1.

Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 76. Z przeprowadzonej symulacji wynika, że podział mandatów dla poszczególnych komitetów wyborczych byłby identyczny jak w przypadku metody d'Hondta.

Tabela 76. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 15 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	112 982	80 701	37 661	22 596	16 140	12 554	5
Sojusz Lewicy Demokratycznej	13 863	9 902	4 621	2 773	1 980	1 540	0
Ruch Palikota	17 017	12 155	5 672	3 403	2 431	1 891	0
Polskie Stronnictwo Ludowe	25 833	18 452	8 611	5 167	3 690	2 870	1
Platforma Obywatelska RP	76 688	54 777	25 563	15 338	10 955	8 521	3
Ogółem	257 950	—					9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Odmienny wynik wyborczy byłby przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera. W tym przypadku cztery listy kandydatów uprawnione byłyby do otrzymania mandatu. Różnica względem pozostałych metod wyborczych polegałaby na tym, że lista kandydatów otrzymałaby

4, a nie 5 mandatów. Z kolei Ruch Palikota uzyskałby uprawnienie do otrzymania jednego mandatu.

Tabela 77. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 15 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	112 982	4,13	4+0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	13 863	0,51	0+0
Ruch Palikota	17 017	0,62	0+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	25 833	0,94	0+1
Platforma Obywatelska RP	76 688	2,80	2+1
Ogółem	246 383	—	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2015 r., w okręgu wyborczym nr 15, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskało Prawo i Sprawiedliwość – 6. Platforma Obywatelska, Kukiz'15 oraz Polskie Stronnictwo Ludowe otrzymały po jednym mandacie.

Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 15 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r. zaprezentowana została w tabeli 78. Z przeprowadzonego badania wynika, że zmiana dotyczyłaby dwóch ugrupowań politycznych o największej liczbie zdobytych głosów w okręgu wyborczym. Prawo i Sprawiedliwość straciłoby jeden mandat, który przypadłby Platformie Obywatelskiej. Sytuacja pozostałych komitetów wyborczych nie uległaby zmianie.

Tabela 78. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 15 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	151 623	108 302	50 541	30 325	21 660	16 847	5
Platforma Obywatelska RP	42 887	30 634	14 296	8 577	6 127	4 765	2
Polskie Stronnictwo Ludowe	23 552	16 823	7 851	4 710	3 365	2 617	1
Kukiz'15	28 005	20 004	9 335	5 601	4 001	3 112	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	13 233	9 452	4 411	2 647	1 890	1 470	0
Ogółem	291 641	—					9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Stosując metodę Hare-Niemeyera liczba mandatów przypadająca poszczególnym listom kandydatów byłaby taka sama jak w przypadku zmodyfikowanej metody Sainte-Lague. Symulację wyniku wyborów przy zastosowaniu tej metody przedstawiono w tabeli 79.

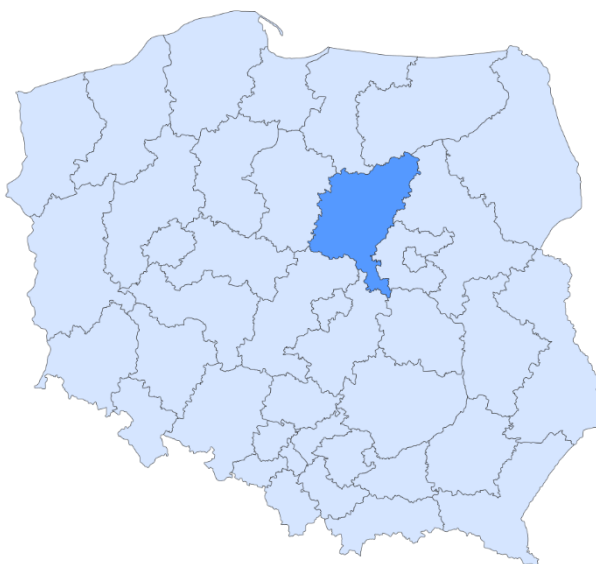
Tabela 79. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 15 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	151 623	5,26	5+0
Platforma Obywatelska RP	42 887	1,49	1+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	23 552	0,82	0+1
Kukiz'15	28 005	0,97	0+1
Nowoczesna Ryszarda Petru	13 233	0,46	0+0
Ogółem	259 300	—	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 16 obejmuje obszar miasta na prawach powiatu Płocka oraz powiatów ciechanowskiego, gostyńskiego, mławskiego, płockiego, płońskiego, przasnyskiego, sierpeckiego, sochaczewskiego, żuromińskiego i żyrardowskiego w województwie mazowieckim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Płock. Wybieranych jest w nim 10 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 16.

Mapa 16. Położenie okręgu wyborczego nr 16 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_16.svg (dostęp dnia: 26.03.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 16, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej

mandatów uzyskało Prawo i Sprawiedliwość – 4, następnie Platforma Obywatelska – 3, Polskie Stronnictwo Ludowe – 2, Ruch Palikota – 1.

Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 80. Z przeprowadzonej symulacji wynika, że wszystkie uprawnione do udziału w podziale mandatów komitety wyborcze uzyskałyby reprezentację sejmową. Premię wyborczą w stosunku do metody d'Hondta otrzymałby SLD. Wynika to z faktu, iż przy zastosowaniu metody d'Hondta nie uzyskałby żadnego mandatu, natomiast stosując zmodyfikowaną metodę Sainte-Lague SLD przypadłby jeden mandat. Strata jednego mandatu dotyczyłaby Prawa i Sprawiedliwości.

Tabela 80. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 16 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	93 307	66 648	31 102	18 661	13 330	10 367	3
Sojusz Lewicy Demokratycznej	20 798	14 856	6 933	4 160	2 971	2 311	1
Ruch Palikota	23 175	16 554	7 725	4 635	3 311	2 575	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	51 766	36 976	17 255	10 353	7 395	5 752	2
Platforma Obywatelska RP	78 623	56 159	26 208	15 725	11 232	8 736	3
Ogółem	276 510	—					10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Taki sam podział mandatów, jak w metodzie Sainte-Lague, wystąpiłby w przypadku wykorzystania metody Hare-Niemeyera. Wyliczenia zaprezentowano w tabeli 81.

Tabela 81. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 16 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	93 307	3,49	3+0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	20 798	0,78	0+1
Ruch Palikota	23 175	0,87	0+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	51 766	1,93	1+1
Platforma Obywatelska RP	78 623	2,94	2+1
Ogółem	267 669	—	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wybory parlamentarne przeprowadzone w 2015 r. dały zwycięstwo Prawu i Sprawiedliwości. Ugrupowanie uzyskało w tym okręgu wyborczym 6 mandatów do Sejmu. Dwa mandaty przypadły Platformie Obywatelskiej. Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Kukiz'15 otrzymały po jednym mandacie.

Ten sam wynik wyborczy zaobserwować można byłoby w przypadku przyjęcia metody Sainte-Lague do przeliczania głosów na mandaty, co udowodniono w tabeli 82.

Tabela 82. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 16 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy						Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	
Prawo i Sprawiedliwość	131 431	93 879	43 810	26 286	18 776	14 603	11 948	6
Platforma Obywatelska RP	49 353	35 252	16 451	9 871	7 050	5 484	4 487	2
Polskie Stronnictwo Ludowe	31 994	22 853	10 665	6 399	4 571	3 555	2 909	1
Kukiz'15	25 257	18 041	8 419	5 051	3 608	2 806	2 296	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	15 451	11 036	5 150	3 090	2 207	1 717	1 405	0
Ogółem	300 202	—						10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W wyniku zastosowania metody Hare-Niemeyera wszystkie uprawnione komitety wyborcze brałyby udział w podziale mandatów. Premia wyborcza dotyczyłaby przyznania jednego mandatu dla ugrupowania Nowoczesna Ryszarda Petru, co było nie możliwe w przypadku metody d'Hondta jak i Sainte-Lague. Symulację przedstawiono w tabeli 83.

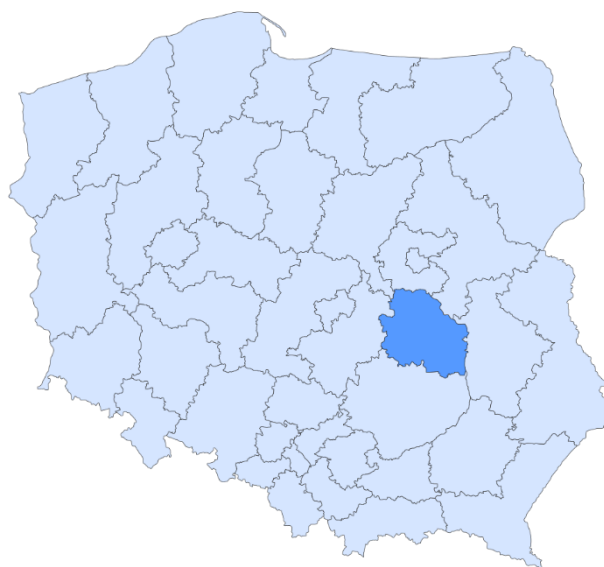
Tabela 83. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 16 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitety wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	131 431	5,18	5+0
Platforma Obywatelska RP	49 353	1,95	1+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	31 994	1,26	1+0
Kukiz'15	25 257	1,00	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	15 451	0,61	0+1
Ogółem	253 486	—	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 17 obejmuje obszar miasta na prawach powiatu Radomia oraz powiatów białobrzeskiego, grójeckiego, kozienickiego, lipskiego, przysuskiego, radomskiego, szydłowieckiego i zwolenńskiego w województwie mazowieckim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Radom. Wybieranych jest w nim 9 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 17.

Mapa 17. Położenie okręgu wyborczego nr 17 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_17.svg (dostęp dnia: 26.03.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 17, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskało Prawo i Sprawiedliwość – 4, następnie Platforma Obywatelska – 3, Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Ruch Palikota otrzymały po jednym mandacie.

Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 84. Z przeprowadzonej symulacji wynika, że wszystkie uprawnione do udziału w podziale mandatów komitety wyborcze uzyskałyby reprezentację sejmową.

Tabela 84. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 17 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	103 798	74 141	34 599	20 760	14 828	11 533	4
Sojusz Lewicy Demokratycznej	19 828	14 163	6 609	3 966	2 833	2 203	1
Ruch Palikota	22 056	15 754	7 352	4 411	3 151	2 451	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	36 488	26 063	12 163	7 298	5 213	4 054	1
Platforma Obywatelska RP	67 349	48 106	22 450	13 470	9 621	7 483	2
Ogółem	258 535	—					9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Identyczny wynik wyborczy jak w przypadku metody Sainte-Lague uzyskano by stosując metodę Hare-Niemeyera. Przeprowadzoną symulację zamieszczono w tabeli 85.

Tabela 85. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 17 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	103 798	3,74	3+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	19 828	0,72	0+1
Ruch Palikota	22 056	0,80	0+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	36 488	1,32	1+0
Platforma Obywatelska RP	67 349	2,43	2+0
Ogółem	249 519	—	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wybory do Sejmu z 2015 r. w okręgu wyborczym nr 17 przy zastosowaniu metody d'Hondta dały zwycięstwo Prawu i Sprawiedliwości, którego komitet wyborczy uzyskał 5 mandatów. Platforma Obywatelska otrzymała 2 mandaty, natomiast Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Kukiz'15 po jednym mandacie.

Symulację wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 17 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r. przedstawiono w tabeli 86. Zauważyć można, że podział mandatów pomiędzy komitety wyborcze pozostałby taki sam jak w przypadku metody d'Hondta.

Tabela 86. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 17 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	130 758	93 399	43 586	26 152	18 680	14 529	5
Platforma Obywatelska RP	48 332	34 523	16 111	9 666	6 905	5 370	2
Polskie Stronnictwo Ludowe	25 933	18 524	8 644	5 187	3 705	2 881	1
Kukiz'15	23 149	16 535	7 716	4 630	3 307	2 572	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	13 233	9 452	4 411	2 647	1 890	1 470	0
Ogółem	275 342	—					9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wykorzystując metodę Hare-Niemeyera do podziału głosów na mandaty na podstawie wyników głosowania z 2015 r. można zauważyć, że podział mandatów pomiędzy ugrupowania polityczne byłby taki sam jak w przypadku wykorzystania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym zawarta została w tabeli 87.

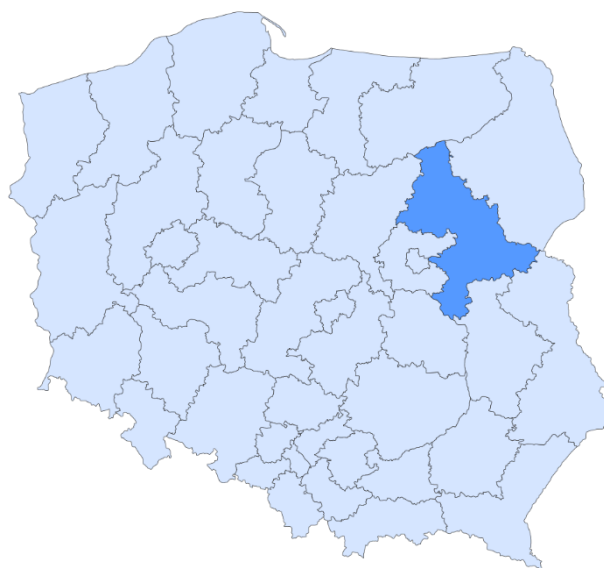
Tabela 87. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 17 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	130 758	4,87	4+1
Platforma Obywatelska RP	48 332	1,80	1+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	25 933	0,97	0+1
Kukiz'15	23 149	0,86	0+1
Nowoczesna Ryszarda Petru	13 233	0,49	0+0
Ogółem	241 405	—	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 18 obejmuje obszar miast na prawach powiatu Ostrołęki i Siedlec oraz powiatów garwolińskiego, łosickiego, makowskiego, mińskiego, ostrołęckiego, ostrowskiego, pułtuskiego, siedleckiego, sokołowskiego, węgrowskiego i wyszkowskiego. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej są Siedlce. Wybieranych jest w nim 12 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 18.

Mapa 18. Położenie okręgu wyborczego nr 18 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_18.svg (dostęp dnia: 26.03.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 18, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskało Prawo i Sprawiedliwość – 5, następnie Platforma Obywatelska – 3, Polskie Stronnictwo Ludowe – 2. Ruch Palikota oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymały po jednym mandacie.

Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 88. Z przeprowadzonej symulacji wynika, że liczba uzyskanych mandatów przez komitety wyborcze byłaby taka sama jak w przypadku oficjalnych wyników wyborów.

Tabela 88. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 18 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	139 926	99 947	46 642	27 985	19 989	15 547	5
Sojusz Lewicy Demokratycznej	24 418	17 441	8 139	4 884	3 488	2 713	1
Ruch Palikota	23 490	16 779	7 830	4 698	3 356	2 610	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	61 136	43 669	20 379	12 227	8 734	6 793	2
Platforma Obywatelska RP	77 181	55 129	25 727	15 436	11 026	8 576	3
Ogółem	342 304	—					12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Bez zmian wyglądałby podział mandatów z wykorzystaniem metody Hare-Niemeyera. Symulację wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 17 do Sejmu przy zastosowaniu tej metody w 2011 r. zaprezentowano w tabeli 89.

Tabela 89. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 18 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	139 926	5,15	5+0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	24 418	0,90	0+1
Ruch Palikota	23 490	0,86	0+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	61 136	2,25	2+0
Platforma Obywatelska RP	77 181	2,84	2+1
Ogółem	326 151	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Najwięcej mandatów w efekcie głosowania według formuły d'Hondta w 2015 r. przyznano Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość – 8. Dwa mandaty otrzymał Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP, natomiast komitetom wyborczym PSL oraz Kukiz'15 przydzielono po jednym mandacie.

Projekcję wykorzystania metody Sainte-Lague zamieszczono w tabeli 90. Wynika z niej, iż premię wyborczą uzyskałoby Polskie Stronnictwo Ludowe, które w oficjalnym wyniku wyborczym otrzymało jeden mandat, natomiast w analizowanym przypadku uzyskałoby dwa mandaty. Stałoby się to kosztem najsilniejszej partii politycznej pod względem liczby

uzyskanych głosów w okręgu wyborczym (PiS), której liczba mandatów uzyskanych zmniejszyłaby się o jeden.

Tabela 90. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 18 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy							Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	13	
Prawo i Sprawiedliwość	191 733	136 952	63 911	38 347	27 390	21 304	17 430	14 749	7
Platforma Obywatelska RP	50 858	36 327	16 953	10 172	7 265	5 651	4 623	3 912	2
Polskie Stronnictwo Ludowe	38 396	27 426	12 799	7 679	5 485	4 266	3 491	2 954	2
Kukiz'15	31 378	22 413	10 459	6 276	4 483	3 486	2 853	2 414	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	17 386	12 419	5 795	3 477	2 484	1 932	1 581	1 337	0
Ogółem	375 240	—							12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W przypadku zastosowania metody Hare-Niemeyera do wyników głosowania z 2015 r. można wskazać, że wszystkie komitety wyborcze, które przekroczyły próg wyborczy w skali kraju uzyskałyby reprezentację parlamentarną w analizowanym okręgu wyborczym. Stratę wyborczą w stosunku do oficjalnych wyników głosowania wykazałby Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość. Strata polegałaby na utracie jednego mandatu na rzecz ugrupowania o niższym poparciu społecznym. Dzięki zastosowaniu tej metody Nowoczesna Ryszarda Petru otrzymałaby pierwszy mandat.

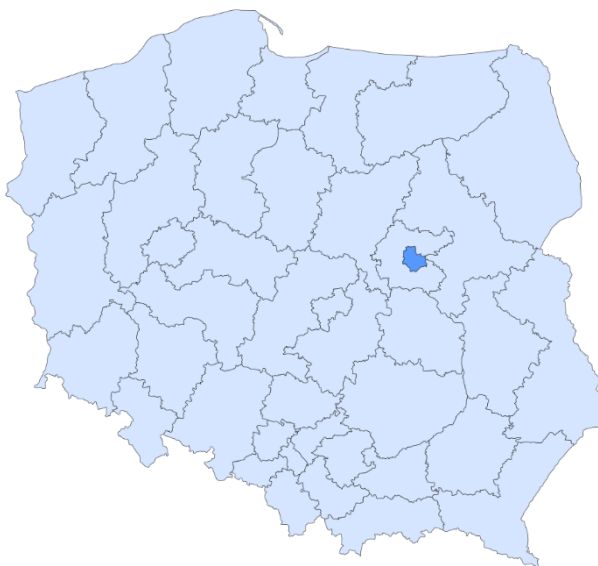
Tabela 91. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 18 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	191 733	6,98	6+1
Platforma Obywatelska RP	50 858	1,85	1+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	38 396	1,40	1+0
Kukiz'15	31 378	1,14	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	17 386	0,63	0+1
Ogółem	329 751	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 19 obejmuje obszar miasta na prawach powiatu Warszawy. Wybieranych jest w nim 20 posłów. W obwodach zagranicznych oddają swoje głosy obywatele polscy mieszkający lub przebywający podczas wyborów za granicą kraju na kandydatów zgłoszonych w tym okręgu wyborczym. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Warszawa. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 19.

Mapa 19. Położenie okręgu wyborczego nr 19 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_19.svg (dostęp dnia: 26.03.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 19, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 11, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 6, Ruch Paliкота – 2, Sojusz Lewicy Demokratycznej – 1.

Symulację wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 19 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r. przedstawiono w tabeli 92. Różnica w wyniku wyborczym przy wykorzystaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Lague w stosunku do metody d'Hondta polegałaby w tym okręgu na tym, że Platforma Obywatelska, która oficjalnie otrzymała 11 mandatów utraciłaby jeden na rzecz Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Spośród uprawnionych komitetów wyborczych do udziału w podziale mandatów tylko Polskie Stronnictwo Ludowe nie uzyskałoby mandatu. Liczba głosów, a co za tym idzie iloraz wyborczy nie wykazał odpowiedniego wyniku, który pozwoliłby wprowadzić przedstawiciela do Sejmu. Liczba mandatów przypadająca pozostałym komitetom wyborczym nie uległaby zmianie.

Tabela 92. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 19 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy		Prawo i Sprawiedliwość	Sojusz Lewicy Demokratycznej	Ruch Palikota	Polskie Stronnictwo Ludowe	Platforma Obywatelska RP	Ogółem
Liczba głosów		277 577	78 020	110 589	17 755	498 599	1 017 564
Iloraz wyborczy	1,4	198 269	55 729	78 992	12 682	356 142	—
	3	92 526	26 007	36 863	5 918	166 200	
	5	55 515	15 604	22 118	3 551	99 720	
	7	39 654	11 146	15 798	2 536	71 228	
	9	30 842	8 669	12 288	1 973	55 400	
	11	25 234	7 093	10 054	1 614	45 327	
	13	21 352	6 002	8 507	1 366	38 354	
	15	18 505	5 201	7 373	1 184	33 240	
	17	16 328	4 589	6 505	1 044	29 329	
	19	14 609	4 106	5 820	934	26 242	
	21	13 218	3 715	5 266	845	23 743	
Uzyskane mandaty		6	2	2	0	10	20

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W tabeli 93 przedstawiono symulację zastosowania metody Hare-Niemeyera dla wyniku głosowania z 2011 r. w analizowanym okręgu wyborczym. Wynika z niej, że podział mandatów dla poszczególnych ugrupowań politycznych byłby identyczny jak w przypadku metody Sainte-Lague.

Tabela 93. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 19 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	277 577	5,65	5+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	78 020	1,59	1+1
Ruch Palikota	110 589	2,25	2+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	17 755	0,36	0+0
Platforma Obywatelska RP	498 599	10,15	10+0
Ogółem	982 540	—	20

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wybory parlamentarne w 2015 r. dały zwycięstwo Komitetowi Wyborczemu Prawo i Sprawiedliwość w analizowanym okręgu wyborczym. Ugrupowanie to uzyskało 8 mandatów. O jeden mandat mniej otrzymała Platforma Obywatelska. Liście kandydatów Nowoczesna Ryszarda Petru przypadły 3 mandaty, natomiast Kukiz'15 otrzymało 2 mandaty.

Projekcję zastosowania metody Sainte-Lague z pierwszym dzielnikiem 1,4 zaprezentowano w tabeli 94. Z przeprowadzonej analizy wynika, że podział mandatów pomiędzy poszczególne komitety wyborcze nie uległby zmianie w odniesieniu do metody d'Hondta.

Tabela 94. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 19 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy		Prawo i Sprawiedliwość	Platforma Obywatelska RP	Polskie Stronnictwo Ludowe	Kukiz'15	Nowoczesna Ryszarda Petru	Ogółem
Liczba głosów		327 342	301 672	7 882	84 937	146 629	1 095 215
Iloraz wyborczy	1,4	233 816	215 480	5 630	60 669	104 735	—
	3	109 114	100 557	2 627	28 312	48 876	
	5	65 468	60 334	1 576	16 987	29 326	
	7	46 763	43 096	1 126	12 134	20 947	
	9	36 371	33 519	876	9 437	16 292	
	11	29 758	27 425	717	7 722	13 330	
	13	25 180	23 206	606	6 534	11 279	
	15	21 823	20 111	525	5 662	9 775	
	17	19 255	17 745	464	4 996	8 625	
Uzyskane mandaty		8	7	0	2	3	20

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 19 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r. przedstawiona została w tabeli 95. Podział mandatów ponownie byłby identyczny jak w przypadku metody d'Hondta oraz Sainte-Lague.

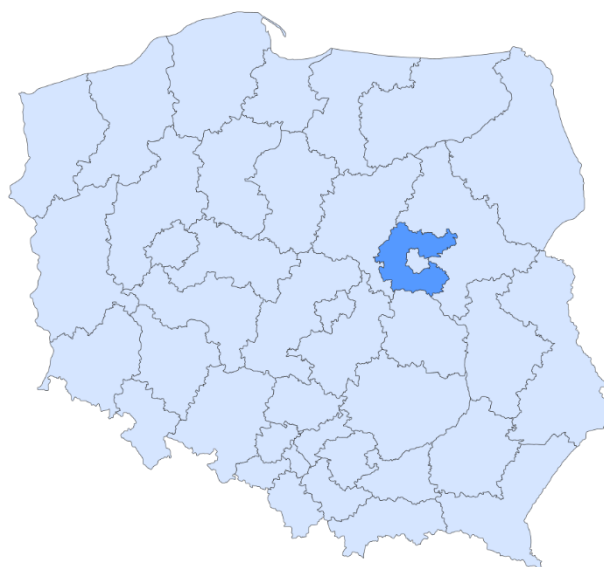
Tabela 95. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 19 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	327 342	7,54	7+1
Platforma Obywatelska RP	301 672	6,95	6+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	7 882	0,18	0+0
Kukiz'15	84 937	1,96	1+1
Nowoczesna Ryszarda Petru	146 629	3,38	3+0
Ogółem	868 462	—	20

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 20 obejmuje obszar powiatów grodziskiego, legionowskiego, nowodworskiego, otwockiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, warszawskiego zachodniego i wołomińskiego w województwie mazowieckim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Warszawa. Wybieranych jest w nim 12 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 20.

Mapa 20. Położenie okręgu wyborczego nr 20 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_20.svg (dostęp dnia: 27.03.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 20, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 6, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 4. Ruch Palikota oraz Polskie Stronnictwo Ludowe otrzymały po jednym mandacie.

Projekcję wykorzystania metody Sainte-Lague zamieszczono w tabeli 96. W wyniku przeprowadzonej symulacji mandat poselski uzyskałoby PSL. Z kolei strata jednego mandatu dotyczyłaby PO. Wynik wyborczy pozostałych ugrupowań politycznych nie uległby zmianie.

Tabela 96. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 20 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	145 893	104 209	48 631	29 179	20 842	16 210	4
Sojusz Lewicy Demokratycznej	23 739	16 956	7 913	4 748	3 391	2 638	1
Ruch Palikota	38 482	27 487	12 827	7 696	5 497	4 276	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	32 064	22 903	10 688	6 413	4 581	3 563	1
Platforma Obywatelska RP	182 123	130 088	60 708	36 425	26 018	20 236	5
Ogółem	449 884	—					12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Identyczny podział mandatów pomiędzy uprawnione komitety wyborczy dokonałby się wykrzykując metodę Hare-Niemeyera. Symulację zaprezentowano w tabeli 97.

Tabela 97. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 20 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	145 893	4,15	4+0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	23 739	0,67	0+1
Ruch Palikota	38 482	1,09	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	32 064	0,91	0+1
Platforma Obywatelska RP	182 123	5,18	5+0
Ogółem	422 301	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wynik wyborczy ugrupowań politycznych w analizowanym okręgu wyborczym po wyborach parlamentarnych w 2015 r. był dokładnie odwrotny dla dwóch największych partii politycznych w stosunku do tego z 2011 r. Najwięcej mandatów zdobyło Prawo i Sprawiedliwość – 6, następnie Platforma Obywatelska – 4. Nowoczesna Ryszarda Petru oraz Kukiz'15 otrzymały po jednym mandacie.

Przy zastosowaniu metody Sainte-Lague z pierwszym dzielnikiem 1,4 w okręgu wyborczym nr 20 uwzględniając dane z głosowania z 2015 r. to wynik wyborczy w postaci liczby mandatów przypadającym poszczególnym komitetom wyborczym były taki sam jak w przypadku metody d'Hondta. Symulacja zaprezentowana została w tabeli 98.

Tabela 98. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 20 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy						Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	
Prawo i Sprawiedliwość	190 355	135 968	63 452	38 071	27 194	21 151	17 305	6
Platforma Obywatelska RP	123 227	88 019	41 076	24 645	17 604	13 692	11 202	4
Polskie Stronnictwo Ludowe	18 666	13 333	6 222	3 733	2 667	2 074	1 697	0
Kukiz'15	35 418	25 299	11 806	7 084	5 060	3 935	3 220	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	49 098	35 070	16 366	9 820	7 014	5 455	4 463	1
Ogółem	490 616	—						12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wykorzystując metodę Hare-Niemeyera podczas wyborów parlamentarnych w 2015 r. podział mandatów pomiędzy uprawnione komitety wyborcze wyglądałby następująco: Prawo i Sprawiedliwość – 5 mandatów, Platforma Obywatelska – 4 mandaty, natomiast Nowoczesna

Ryszarda Petru, Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Kukiz'15 otrzymałyby po jednym mandacie. Metoda Hare-Niemeyera okazałaby się niekorzystna dla PiS, ponieważ utraciłoby jeden mandat parlamentarny. Premię wyborczą w postaci dodatkowego mandatu otrzymałoby ugrupowanie, które uzyskało najmniejsze poparcie wyborców, tj. PSL. Projekcję zastosowania metody Hare-Niemeyera przedstawiono w tabeli 99.

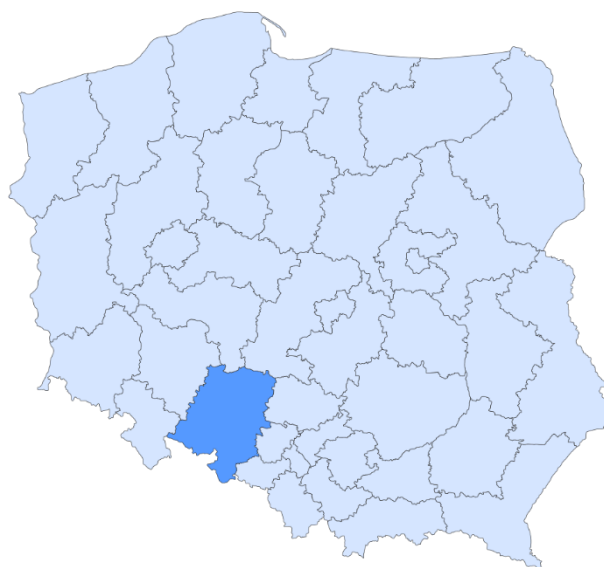
Tabela 99. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 20 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	190 355	5,48	5+0
Platforma Obywatelska RP	123 227	3,55	3+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	18 666	0,54	0+1
Kukiz'15	35 418	1,02	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	49 098	1,41	1+0
Ogółem	416 764	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 21 obejmuje obszar województwa opolskiego. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Opole. Wybieranych jest w nim 12 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 21.

Mapa 21. Położenie okręgu wyborczego nr 21 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_21.svg (dostęp dnia: 31.03.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 21, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej

mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 6, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 3. Ruch Palikota, Sojusz Lewicy Demokratycznej oraz KWW Mniejszość Niemiecka otrzymały po jednym mandacie.

Projekcję wykorzystania metody Sainte-Lague zamieszczono w tabeli 100. W wyniku przeprowadzonej symulacji mandat poselski uzyskałoby PSL, co było niemożliwe przy zastosowaniu metody d'Hondta. Z kolei strata jednego mandatu dotyczyłaby PO. Wynik wyborczy pozostałych ugrupowań politycznych nie uległby zmianie.

Tabela 100. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 21 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	65 739	46 956	21 913	13 148	9 391	7 304	3
Sojusz Lewicy Demokratycznej	24 723	17 659	8 241	4 945	3 532	2 747	1
Ruch Palikota	30 919	22 085	10 306	6 184	4 417	3 435	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	18 816	13 440	6 272	3 763	2 688	2 091	1
Platforma Obywatelska RP	140 641	100 458	46 880	28 128	20 092	15 627	5
Mniejszość Niemiecka	28 014	20 010	9 338	5 603	4 002	3 113	1
Ogółem	319 666	—					12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Identyczny podział mandatów dokonałby się z wykorzystaniem metody Hare-Niemeyera obrazuje to tabela 101.

Tabela 101. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 21 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	65 739	2,55	2+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	24 723	0,96	0+1
Ruch Palikota	30 919	1,20	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	18 816	0,73	0+1
Platforma Obywatelska RP	140 641	5,46	5+0
Mniejszość Niemiecka	28 014	1,09	1+0
Ogółem	308 852	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Podział mandatów w okręgu wyborczym w 2015 r. na podstawie oficjalnych danych PKW był następujący: Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska otrzymały po 4 mandaty, Kukiz'15 – 2, KWW Mniejszość Niemiecka oraz Nowoczesna Ryszarda Petru dostały po jednym mandacie.

Symulację wykorzystania metody Sainte-Lague dla głosowania z 2015 r. zaprezentowano w tabeli 102. Z przeprowadzonej analizy wynika, że podział mandatów dla uprawnionych list kandydatów nie uległby zmianie względem metody d'Hondta.

Tabela 102. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 21 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	93 926	67 090	31 309	18 785	13 418	10 436	4
Platforma Obywatelska RP	88 731	63 379	29 577	17 746	12 676	9 859	4
Polskie Stronnictwo Ludowe	12 464	8 903	4 155	2 493	1 781	1 385	0
Kukiz'15	42 533	30 381	14 178	8 507	6 076	4 726	2
Nowoczesna Ryszarda Petru	24 152	17 251	8 051	4 830	3 450	2 684	1
Mniejszość Niemiecka	27 530	19 664	9 177	5 506	3 933	3 059	1
Ogółem	338 248	—					12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Analizując okręg wyborczy nr 21 pod względem rozkładu mandatów przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera dla danych z głosowania w 2015 r. można zauważyć, że byłby on identyczny jak w przypadku metody d'Hondta oraz Sainte-Lague.

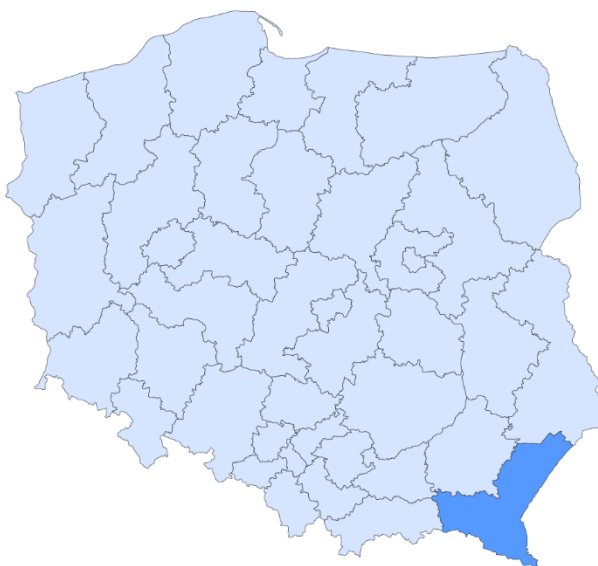
Tabela 103. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 21 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	93 926	3,90	3+1
Platforma Obywatelska RP	88 731	3,68	3+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	12 464	0,52	0+0
Kukiz'15	42 533	1,76	1+1
Nowoczesna Ryszarda Petru	24 152	1,00	1+0
Mniejszość Niemiecka	27 530	1,14	1+0
Ogółem	289 336	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 22 obejmuje obszar miast na prawach powiatu Krosna i Przemyśla oraz powiatów bieszczadzkiego, brzozowskiego, jarosławskiego, jasielskiego, krośnieńskiego, leskiego, lubaczowskiego, przemyskiego, przeworskiego i sanockiego w województwie podkarpackim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Krosno. Wybieranych jest w nim 11 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 22.

Mapa 22. Położenie okręgu wyborczego nr 22 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_22.svg (dostęp dnia: 31.03.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 22, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskało Prawo i Sprawiedliwość – 6, następnie Platforma Obywatelska – 3. Ruch Palikota oraz Polskie Stronnictwo Ludowe otrzymały po jednym mandacie.

Projekcję wykorzystania metody Sainte-Lague zamieszczono w tabeli 104. W wyniku przeprowadzonej symulacji mandat poselski uzyskałby Sojusz Lewicy Demokratycznej, co było niemożliwe przy zastosowaniu metody d'Hondta. Strata mandatu dotyczyłaby PiS.

Tabela 104. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 22 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	133 320	95 229	44 440	26 664	19 046	14 813	5
Sojusz Lewicy Demokratycznej	18 407	13 148	6 136	3 681	2 630	2 045	1
Ruch Palikota	21 044	15 031	7 015	4 209	3 006	2 338	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	37 702	26 930	12 567	7 540	5 386	4 189	1
Platforma Obywatelska RP	75 403	53 859	25 134	15 081	10 772	8 378	3
Ogółem	298 030	—					11

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W przypadku zastosowania metody Hare-Niemeyera podczas wyborów do Sejmu w 2011 r. to podział mandatów byłby identyczny jak w przypadku wykorzystania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague. Symulację wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 22 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r. zamieszczono w tabeli 105.

Tabela 105. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 22 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	133 320	5,13	5+0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	18 407	0,71	0+1
Ruch Palikota	21 044	0,81	0+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	37 702	1,45	1+0
Platforma Obywatelska RP	75 403	2,90	2+1
Ogółem	285 876	—	11

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wyniki głosowania na listy kandydatów na posłów w okręgu wyborczym nr 22 w 2015 r. przedstawiają się następująco: Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość – 7 mandatów, Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP – 2 mandaty. Po jednym mandacie otrzymały Komitet Wyborczy Wyborców Kukiz'15 oraz Komitet Wyborczy Polskie Stronnictwo Ludowe. Spośród uprawnionych list kandydatów do uczestniczenia w podziale mandatów przedstawiciela do Sejmu nie wprowadził Komitet Wyborczy Nowoczesna Ryszarda Petru.

Tabela 106 przedstawia rozkład mandatów dla uprawnionych komitetów wyborczych w przypadku zastosowania metody Sainte-Lague w 2015 r. Przeprowadzona symulacja wskazuje, że liczba uzyskanych mandatów dla komitetów wyborczych byłaby identyczna jak w przypadku metody d'Hondta.

Tabela 106. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 22 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy							Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	13	
Prawo i Sprawiedliwość	174 900	124 929	58 300	34 980	24 986	19 433	15 900	13 454	7
Platforma Obywatelska RP	44 971	32 122	14 990	8 994	6 424	4 997	4 088	3 459	2
Polskie Stronnictwo Ludowe	23 805	17 004	7 935	4 761	3 401	2 645	2 164	1 831	1
Kukiz'15	29 919	21 371	9 973	5 984	4 274	3 324	2 720	2 301	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	12 981	9 272	4 327	2 596	1 854	1 442	1 180	999	0
Ogółem	326 865	—							11

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Zmiany podziału mandatów nie odnotowano by również w przypadku zastosowania metody Hare-Niemeyera w 2015 r. w badanym okręgu wyborczym. Symulację wyniku wyborów zamieszczono w tabeli 107.

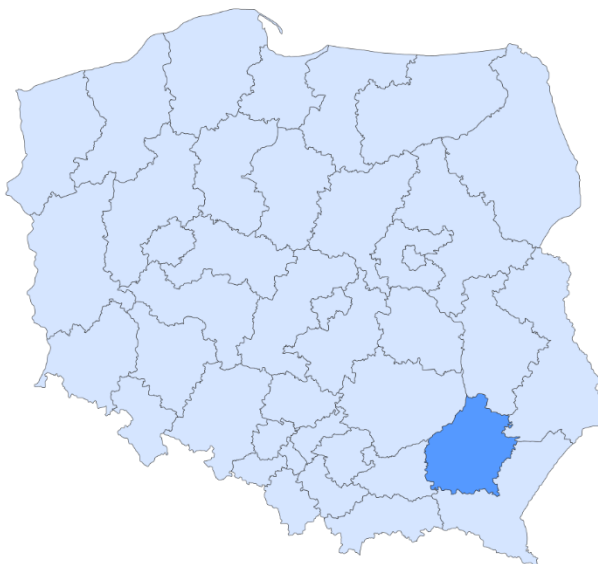
Tabela 107. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 22 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	174 900	6,71	6+1
Platforma Obywatelska RP	44 971	1,73	1+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	23 805	0,91	0+1
Kukiz'15	29 919	1,15	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	12 981	0,50	0+0
Ogółem	286 576	—	11

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 23 obejmuje obszar miast na prawach powiatu Rzeszowa i Tarnobrzega oraz powiatów dębickiego, kolbuszowskiego, leżajskiego, łańcuckiego, mieleckiego, niżańskiego, ropczycko-sędziszowskiego, rzeszowskiego, stalowowolskiego, strzyżowskiego i tarnobrzeckiego w województwie podkarpackim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Rzeszów. Wybieranych jest w nim 15 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 23.

Mapa 23. Położenie okręgu wyborczego nr 23 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_23.svg (dostęp dnia: 31.03.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 23, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskało Prawo i Sprawiedliwość – 8, następnie Platforma Obywatelska – 4. Ruch

Palikota, Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymały po jednym mandacie.

Projekcję wykorzystania metody Sainte-Lague zamieszczono w tabeli 108. Z przeprowadzonej symulacji wynika, że premię wyborczą w postaci dodatkowego mandatu w okręgu wyborczym otrzymałby Komitet Wyborczy PSL. Ugrupowanie o największej liczbie otrzymanych głosów (PiS) straciłoby jeden mandat w wyniku zastosowania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague. Liczba mandatów przypadająca dla pozostałych list kandydatów nie uległaby zmianie.

Tabela 108. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 23 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy							Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	13	
Prawo i Sprawiedliwość	219 629	156 878	73 210	43 926	31 376	24 403	19 966	16 895	7
Sojusz Lewicy Demokratycznej	25 649	18 321	8 550	5 130	3 664	2 850	2 332	1 973	1
Ruch Palikota	30 718	21 941	10 239	6 144	4 388	3 413	2 793	2 363	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	47 832	34 166	15 944	9 566	6 833	5 315	4 348	3 679	2
Platforma Obywatelska RP	111 871	79 908	37 290	22 374	15 982	12 430	10 170	8 605	4
Ogółem	457 321	—							15

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wykorzystując metodę Hare-Niemeyera do podziału głosów na mandaty w okręgu wyborczym nr 23 uwzględniając wyniki głosowania z 2011 r. to liczba mandatów przypadająca poszczególnym komitetom wyborczym byłaby identyczna jak w przypadku wykorzystania metody Sainte-Lague z pierwszym dzielnikiem 1,4. Symulacja zamieszczona została w tabeli 109.

Tabela 109. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 23 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	219 629	7,56	7+0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	25 649	0,88	0+1
Ruch Palikota	30 718	1,06	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	47 832	1,65	1+1
Platforma Obywatelska RP	111 871	3,85	3+1
Ogółem	435 699	—	15

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W 2015 r. wybory parlamentarne w okręgu wyborczym wygrało Prawo i Sprawiedliwość z wynikiem aż 12 mandatów. Dwa mandaty przypadły Platformie Obywatelskiej, a jeden

dla ugrupowania Kukiz'15. Spośród uprawnionych list kandydatów mandatu nie otrzymały komitety wyborcze Nowoczesna Ryszarda Petru oraz Polskie Stronnictwo Ludowe.

Odmienny wynik wyborczy zaobserwować można byłoby w przypadku zastosowania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague. W tym przypadku pięć komitetów wyborczych wprowadziłoby swoją reprezentację do Sejmu. Z kolei metoda d'Hondta pozwoliła na uzyskanie mandatu dla trzech ugrupowań politycznych. Premia wyborcza dotyczyłaby PSL, Nowoczesnej Ryszarda Petru oraz Kukiz'15. Każdemu z tych komitetów wyborczych przypadłoby po jednym dodatkowym mandacie. Stratę aż trzech mandatów wykazałoby PiS.

Tabela 110. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 23 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy		Prawo i Sprawiedliwość	Platforma Obywatelska RP	Polskie Stronnictwo Ludowe	Kukiz'15	Nowoczesna Ryszarda Petru	Ogółem
Liczba głosów		284 642	66 516	23 667	47 071	21 106	507 257
Iloraz wyborczy	1,4	203 316	47 511	16 905	33 622	15 076	—
	3	94 881	22 172	7 889	15 690	7 035	
	5	56 928	13 303	4 733	9 414	4 221	
	7	40 663	9 502	3 381	6 724	3 015	
	9	31 627	7 391	2 630	5 230	2 345	
	11	25 877	6 047	2 152	4 279	1 919	
	13	21 896	5 117	1 821	3 621	1 624	
	15	18 976	4 434	1 578	3 138	1 407	
	17	16 744	3 913	1 392	2 769	1 242	
	19	14 981	3 501	1 246	2 477	1 111	
Uzyskane mandaty		9	2	1	2	1	15

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Metoda Hare-Niemeyera przyniosłaby inny podział mandatów w okręgu wyborczym niż metoda d'Hondta i metoda Sainte-Lague. W tym przypadku również wszystkie uprawnione komitety wyborcze, które w skali kraju przekroczyły próg wyborczy, wprowadziłyby reprezentację do Sejmu. Różnica polegałaby na liczbie mandatów przypadających dla poszczególnych ugrupowań politycznych. Prawo i Sprawiedliwość względem metody d'Hondta straciłoby 2 mandaty. Kukiz'15 względem metody Sainte-Lague straciłby 1 mandat. Wynik wyborczy Platformy Obywatelskiej pozostałby bez zmian w każdej z analizowanych metod podziału głosów na mandaty. Nowoczesna Ryszarda Petru oraz PSL uzyskałyby premię wyborczą w postaci mandatu w stosunku do oficjalnych wyników wyborów. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 23 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r. zaprezentowana jest w tabeli 111.

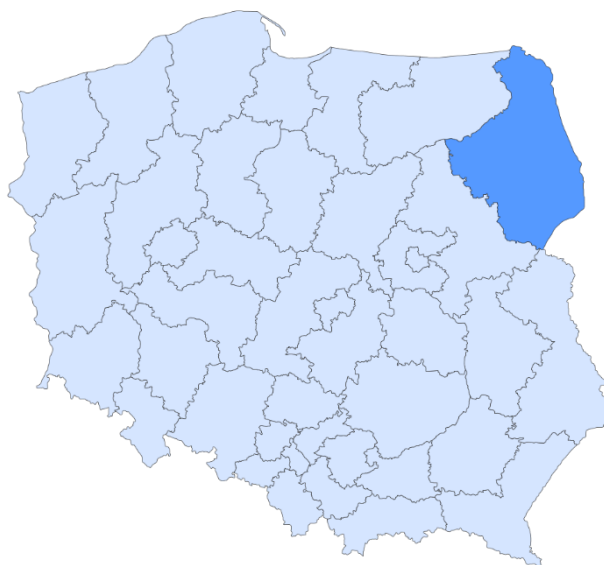
Tabela 111. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 23 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	284 642	9,64	9+1
Platforma Obywatelska RP	66 516	2,25	2+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	23 667	0,80	0+1
Kukiz'15	47 071	1,59	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	21 106	0,71	0+1
Ogółem	443 002	—	15

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 24 obejmuje obszar województwa podlaskiego. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Białystok. Wybieranych jest w nim 14 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 24.

Mapa 24. Położenie okręgu wyborczego nr 24 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_24.svg (dostęp dnia: 03.04.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 24, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskało Prawo i Sprawiedliwość – 6, następnie Platforma Obywatelska – 5. Ruch Paliкота, Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymały po jednym mandacie.

Projekcję wykorzystania metody Sainte-Lague zamieszczono w tabeli 112. Z przeprowadzonej symulacji wynika, że premię wyborczą w postaci dodatkowego mandatu w okręgu

wyborczym otrzymałoby Polskie Stronnictwo Ludowe. Strata jednego mandatu dotyczyłaby Platformy Obywatelskiej. Wynik wyborczy pozostałych komitetów wyborczych nie uległby zmianie.

Tabela 112. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 24 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy						Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	
Prawo i Sprawiedliwość	158 572	113 266	52 857	31 714	22 653	17 619	14 416	6
Sojusz Lewicy Demokratycznej	40 603	29 002	13 534	8 121	5 800	4 511	3 691	1
Ruch Palikota	34 397	24 569	11 466	6 879	4 914	3 822	3 127	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	47 338	33 813	15 779	9 468	6 763	5 260	4 303	2
Platforma Obywatelska RP	127 224	90 874	42 408	25 445	18 175	14 136	11 566	4
Ogółem	428 723	—						14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Ten sam podział mandatów w okręgu wyborczym dokonany zostałby w przypadku wykorzystania metody Hare-Niemeyera. Obliczenia zaprezentowano w tabeli 113.

Tabela 113. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 24 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	158 572	5,44	5+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	40 603	1,39	1+0
Ruch Palikota	34 397	1,18	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	47 338	1,62	1+1
Platforma Obywatelska RP	127 224	4,36	4+0
Ogółem	408 134	—	14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wybory parlamentarne w 2015 r. przyniosły znaczące zwycięstwo w okręgu wyborczym dla Prawa i Sprawiedliwości, które uzyskało 8 mandatów, 3 mandaty zdobyła Platforma Obywatelska, z kolei Kukiz'15, PSL oraz Nowoczesna Ryszarda Petru otrzymały po jednym mandacie.

Projekcie zastosowania metody Sainte-Lague z pierwszym dzielnikiem 1,4 zaprezentowano w tabeli 114. Z przeprowadzonej symulacji wynika, że wynik wyborczy dla komitetów wyborczych byłby taki sam jak w przypadku oficjalnych wyników wyborów, które odbywały się z wykorzystaniem metody d'Hondta do podziału głosów na mandaty.

Tabela 114. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 24 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy		Prawo i Sprawiedliwość	Platforma Obywatelska RP	Polskie Stronnictwo Ludowe	Kukiz'15	Nowoczesna Ryszarda Petru	Ogółem
Liczba głosów		197 575	72 894	35 116	39 509	23 361	435 368
Iloraz wyborczy	1,4	141 125	52 067	25 083	28 221	16 686	—
	3	65 858	24 298	11 705	13 170	7 787	
	5	39 515	14 579	7 023	7 902	4 672	
	7	28 225	10 413	5 017	5 644	3 337	
	9	21 953	8 099	3 902	4 390	2 596	
	11	17 961	6 627	3 192	3 592	2 124	
	13	15 198	5 607	2 701	3 039	1 797	
	15	13 172	4 860	2 341	2 634	1 557	
	17	11 622	4 288	2 066	2 324	1 374	
Uzyskane mandaty		8	3	1	1	1	14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W przypadku wykorzystania metody Hare-Niemeyera do przeliczenia głosów na mandaty przypadające dla poszczególnych komitetów wyborczych zauważyć można, iż również podział byłby taki sam jak w przypadku metody d'Hondta oraz zmodyfikowanej metody Sainte-Lague. Symulację wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 24 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r. przedstawiono w tabeli 115.

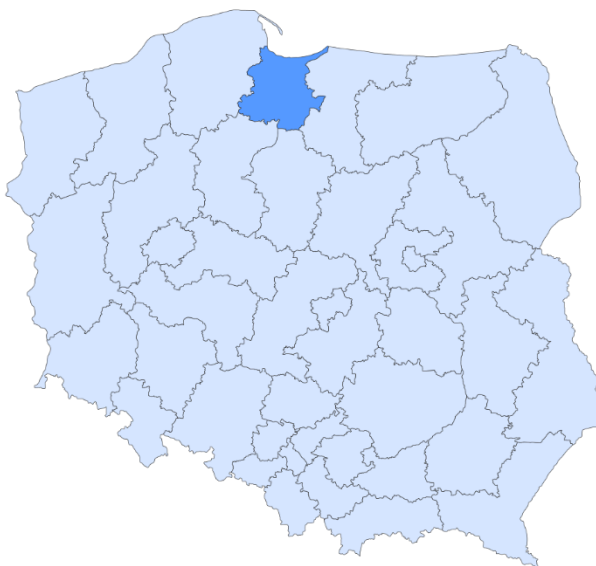
Tabela 115. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 24 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	197 575	7,51	7+1
Platforma Obywatelska RP	72 894	2,77	2+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	35 116	1,33	1+0
Kukiz'15	39 509	1,50	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	23 361	0,89	0+1
Ogółem	368 455	—	14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 25 obejmuje obszar miast na prawach powiatu Gdańska i Sopotu oraz powiatów gdańskiego, kwidzyńskiego, malborskiego, nowodworskiego, starogardzkiego, sztumskiego i tczewskiego w województwie pomorskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Gdańsk. Wybieranych jest w nim 12 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 25.

Mapa 25. Położenie okręgu wyborczego nr 25 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_25.svg (dostęp dnia: 05.04.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 24, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 8, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 3, a Ruch Palikota – 1. Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej nie otrzymały mandatu.

Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 25 do Sejmu w 2011 r. przy zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Lague zamieszczona została w tabeli 116. Z przeprowadzonej projekcji wynika, że premię wyborczą w postaci dodatkowego mandatu w okręgu wyborczym otrzymałby Sojusz Lewicy Demokratycznej. SLD nie uzyskało żadnego mandatu podczas przeliczania głosów na mandaty z wykorzystaniem metody d'Hondta. Strata jednego mandatu dotyczyłaby Platformy Obywatelskiej. Liczba mandatów przypadająca pozostałym komitetom wyborczym nie uległaby zmianie.

Tabela 116. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 25 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy							Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	13	
Prawo i Sprawiedliwość	102 131	72 951	34 044	20 426	14 590	11 348	9 285	7 856	3
Sojusz Lewicy Demokratycznej	25 542	18 244	8 514	5 108	3 649	2 838	2 322	1 965	1
Ruch Palikota	37 615	26 868	12 538	7 523	5 374	4 179	3 420	2 893	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	19 313	13 795	6 438	3 863	2 759	2 146	1 756	1 486	0
Platforma Obywatelska RP	219 106	156 504	73 035	43 821	31 301	24 345	19 919	16 854	7
Ogółem	415 326	—							12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Dzięki zastosowaniu metody Hare-Niemeyera każdy komitet wyborczy spośród uprawnionych do udziału w podziale mandatów wprowadziłby posła do Sejmu. Najwięcej mandatów uzyskalaby Platforma Obywatelska – 6 mandatów. Jest to jednak wynik słabszy o 2 mandaty w porównaniu z metodą d’Hondta oraz o 1 mandat w odniesieniu do metody Sainte-Lague. Drugie ugrupowanie polityczne pod względem liczby uzyskanych głosów to Prawo i Sprawiedliwość. Liczba uzyskanych mandatów dla PiS nie zmieniałaby się w żadnej z analizowanych symulacji. Premię wyborczą w postaci mandatu otrzymałyby listy kandydatów zgłoszone przez PSL oraz SLD. Ugrupowania te uzyskały liczbę głosów, która nie uprawniała do przyznania mandatu według formuły d’Hondta, jednak inaczej byłoby w przypadku metody Hare-Niemeyera. Symulację wykorzystania metody Hare-Niemeyera w wyborach do Sejmu w 2011 r. przedstawiono w tabeli 117.

Tabela 117. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 25 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	102 131	3,04	3+0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	25 542	0,76	0+1
Ruch Palikota	37 615	1,12	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	19 313	0,57	0+1
Platforma Obywatelska RP	219 106	6,51	6+0
Ogółem	403 707	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Według wyników głosowania z 2015 r. w okręgu wyborczym mandaty do Sejmu zdobyły cztery komitety wyborcze. Platforma Obywatelska RP oraz Prawo i Sprawiedliwość otrzymały po 5 mandatów, natomiast Nowoczesna Ryszarda Petru oraz Kukiz’15 uzyskały po 1 mandacie.

Identyczny wynik wyborczy, jak w przypadku metody d'Hondta, uzyskano by stosując metodę Sainte-Lague. Symulacja zamieszczona została w tabeli 118.

Tabela 118. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 25 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy						Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	
Prawo i Sprawiedliwość	126 466	90 333	42 155	25 293	18 067	14 052	11 497	5
Platforma Obywatelska RP	148 305	105 932	49 435	29 661	21 186	16 478	13 482	5
Polskie Stronnictwo Ludowe	12 904	9 217	4 301	2 581	1 843	1 434	1 173	0
Kukiz'15	30 536	21 811	10 179	6 107	4 362	3 393	2 776	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	39 184	27 989	13 061	7 837	5 598	4 354	3 562	1
Ogółem	427 131	—						12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Symulację wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 25 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r. zamieszczono w tabeli 119. Z analizy symulacji wynika, że rozkład mandatów byłby inny niż w przypadku pozostałych dwóch metod wyborczych. Każdy uprawniony komitet wyborczy otrzymałby mandat. Strata jednego mandatu, względem oficjalnych wyników wyborów, dotyczyłaby PiS, natomiast premię wyborczą w postaci mandatu otrzymałoby PSL.

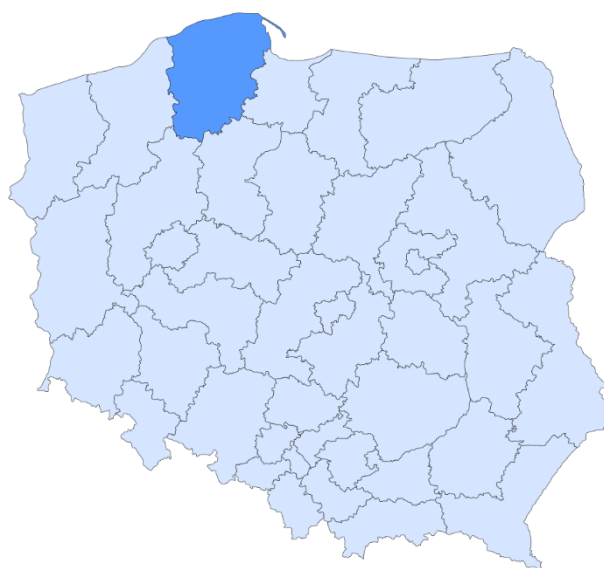
Tabela 119. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 25 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	126 466	4,25	4+0
Platforma Obywatelska RP	148 305	4,98	4+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	12 904	0,43	0+1
Kukiz'15	30 536	1,03	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	39 184	1,32	1+0
Ogółem	357 395	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 26 obejmuje obszar miast na prawach powiatu Gdyni i Słupska oraz powiatów bytowskiego, chojnickiego, człuchowskiego, kartuskiego, kościerskiego, lęborskiego, puckiego, słupskiego i wejherowskiego w województwie pomorskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Gdynia. Wybieranych jest w nim 14 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 26.

Mapa 26. Położenie okręgu wyborczego nr 26 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_26.svg (dostęp dnia: 06.04.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 26, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 8, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 4. Ruch Palikota oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymały po jednym mandacie.

W efekcie przeprowadzonej symulacji według metody Sainte-Lague PSL uzyskałoby 1 mandat w okręgu wyborczym, natomiast PO straciłaby jeden.

Tabela 120. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 26 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy							Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	13	
Prawo i Sprawiedliwość	113 647	81 176	37 882	22 729	16 235	12 627	10 332	8 742	4
Sojusz Lewicy Demokratycznej	36 190	25 850	12 063	7 238	5 170	4 021	3 290	2 784	1
Ruch Palikota	43 264	30 903	14 421	8 653	6 181	4 807	3 933	3 328	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	25 485	18 204	8 495	5 097	3 641	2 832	2 317	1 960	1
Platforma Obywatelska RP	220 245	157 318	73 415	44 049	31 464	24 472	20 022	16 942	7
Ogółem	453 828	—							14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Zastosowanie metody Hare-Niemeyera skutkowałoby uzyskaniem mandatów przez pięć komitetów wyborczych. Zysk wyborczy uzyskałoby PSL, któremu przypadłby jeden mandat, z kolei stratę wyborczą należałoby odnotować w przypadku PO, która pozbawiona byłaby jednego mandatu w stosunku do metody d'Hondta. Obliczenia zamieszczone zostały w tabeli 121.

Tabela 121. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 26 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	113 647	3,63	3+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	36 190	1,15	1+0
Ruch Palikota	43 264	1,38	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	25 485	0,81	0+1
Platforma Obywatelska RP	220 245	7,03	7+0
Ogółem	438 831	—	14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wyniki wyborów parlamentarnych, które przeprowadzone zostały w 2015 r. przedstawiają się następująco: Platforma Obywatelska RP oraz Prawo i Sprawiedliwość uzyskały po 6 mandatów, Nowoczesna Ryszarda Petru i Kukiz'15 otrzymały po jednym mandacie.

Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 26 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r. przedstawiona została w tabeli 122. Z przeprowadzonej analizy wynika, iż podział mandatów były taki sam jak w przypadku metody d'Hondta.

Tabela 122. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 26 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy						Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	
Prawo i Sprawiedliwość	145 698	104 070	48 566	29 140	20 814	16 189	13 245	6
Platforma Obywatelska RP	156 147	111 534	52 049	31 229	22 307	17 350	14 195	6
Polskie Stronnictwo Ludowe	15 064	10 760	5 021	3 013	2 152	1 674	1 369	0
Kukiz'15	37 410	26 721	12 470	7 482	5 344	4 157	3 401	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	38 344	27 389	12 781	7 669	5 478	4 260	3 486	1
Ogółem	466 708	—						14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wszystkie pięć uprawnionych komitetów wyborczych do uczestniczenia w podziale mandatów w okręgu wyborczym otrzymałoby mandat parlamentarny w przypadku wykorzystania metody Hare-Niemeyera do agregacji głosów na mandaty. Premia wyborcza przypadłaby dla Polskiego Stronnictwa Ludowego, które wprowadziłoby do Sejmu jednego posła z tego okręgu wyborczego. Było to nie możliwe w przypadku stosowania metody d'Hondta, jak i Sainte-Lague. Stratę jednego mandatu odnotować należy dla ugrupowania PiS, które w oficjalnych wynikach wyborów uzyskano ich 6. Symulacja zaprezentowana została w tabeli 123.

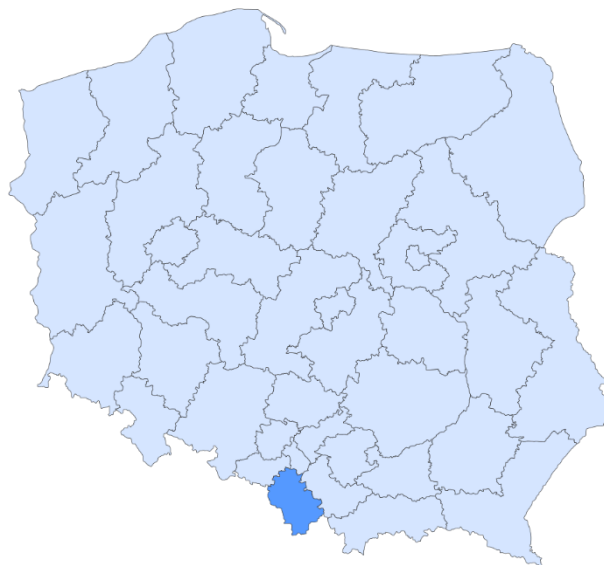
Tabela 123. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 26 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	145 698	5,19	5+0
Platforma Obywatelska RP	156 147	5,57	5+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	15 064	0,54	0+1
Kukiz'15	37 410	1,33	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	38 344	1,37	1+0
Ogółem	392 663	—	14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 27 obejmuje obszar miasta na prawach powiatu Bielska-Białej oraz powiatów bielskiego, cieszyńskiego, pszczyńskiego i żywieckiego w województwie śląskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Bielsko-Biała. Wybieranych jest w nim 9 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 27.

Mapa 27. Położenie okręgu wyborczego nr 27 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_27.svg (dostęp dnia: 11.04.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 27, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 5, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 3, a Ruch Palikota otrzymał 1 mandat.

W efekcie przeprowadzonej symulacji według metody Sainte-Lague premię wyborczą w postaci jednego mandatu otrzymałby komitet wyborczy PSL. Analiza symulacji

zamieszczonej w tabeli 124 wskazuje, że stratę jednego mandatu, względem metody d'Hondta, odnotować należy dla komitetu wyborczego PO. Liczba mandatów przypadający pozostałym komitetom wyborczym nie uległaby zmianie.

Tabela 124. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 27 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	98 152	70 109	32 717	19 630	14 022	10 906	3
Sojusz Lewicy Demokratycznej	19 881	14 201	6 627	3 976	2 840	2 209	0
Ruch Palikota	29 338	20 956	9 779	5 868	4 191	3 260	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	21 143	15 102	7 048	4 229	3 020	2 349	1
Platforma Obywatelska RP	131 471	93 908	43 824	26 294	18 782	14 608	4
Ogółem	311 455	—					9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Identyczny wynik wyborczy, jak w przypadku zmodyfikowanej metody Sainte-Lague, przyniosłoby zastosowanie metody Hare-Niemeyera do przeliczania głosów na mandaty podczas wyborów parlamentarnych w 2011 r. Projekcja wykorzystania metody Hare-Niemeyera w okręgu wyborczym znajduje się w tabeli 125.

Tabela 125. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 27 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	98 152	2,94	2+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	19 881	0,60	0+0
Ruch Palikota	29 338	0,88	0+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	21 143	0,63	0+1
Platforma Obywatelska RP	131 471	3,94	3+1
Ogółem	299 985	—	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Cztery komitety wyborcze otrzymały mandaty parlamentarne w okręgu wyborczym w wyniku wyborów do Sejmu przeprowadzonych w 2015 r. Podział mandatów, według metody d'Hondta, był następujący: Prawo i Sprawiedliwość – 5 mandatów, Platforma Obywatelska RP – 2 mandaty, Kukiz'15 – 1 mandat, Nowoczesna Ryszarda Petru – 1 mandat.

Zastosowanie zmodyfikowanej metody Sainte-Lague w celu podziału głosów na mandaty w okręgu wyborczym zaprezentowane zostało w tabeli 126. Z przeprowadzonej symulacji wynika, że Platforma Obywatelska zyskałaby jeden mandat parlamentarny. Stałoby się to

kosztem jednego mandatu dla PiS, które w efekcie stosowania metody d'Hondta otrzymało 5 mandatów. Nie odnotowano zmian dla pozostałych komitetów wyborczych.

Tabela 126. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 27 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	136 330	97 379	45 443	27 266	19 476	15 148	4
Platforma Obywatelska RP	79 506	56 790	26 502	15 901	11 358	8 834	3
Polskie Stronnictwo Ludowe	11 533	8 238	3 844	2 307	1 648	1 281	0
Kukiz'15	31 570	22 550	10 523	6 314	4 510	3 508	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	27 882	19 916	9 294	5 576	3 983	3 098	1
Ogółem	337 288	—					9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Symulacja wyników wyborów parlamentarnych z 2015 r. przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera dałaby taki sam podział mandatów w okręgu wyborczym jak w przypadku zastosowania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague. Obliczenia zawarte zostały w tabeli 127.

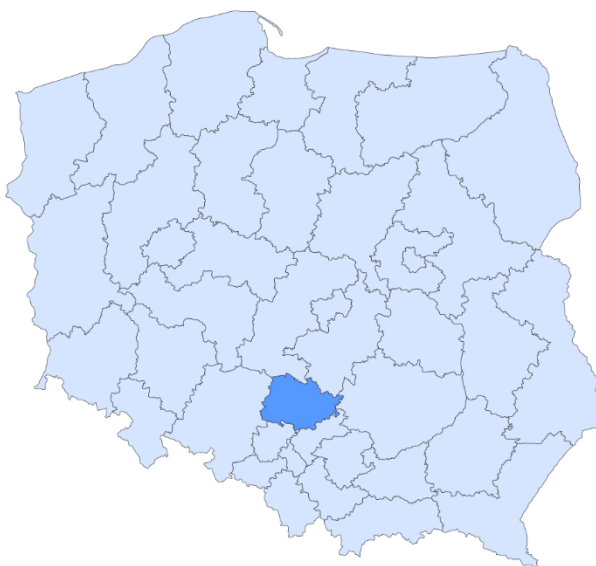
Tabela 127. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 27 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	136 330	4,28	4+0
Platforma Obywatelska RP	79 506	2,49	2+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	11 533	0,36	0+0
Kukiz'15	31 570	0,99	0+1
Nowoczesna Ryszarda Petru	27 882	0,87	0+1
Ogółem	286 821	—	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 28 obejmuje obszar miasta na prawach powiatu Częstochowy oraz powiatów częstochowskiego, kłobuckiego, lublinieckiego i myszkowskiego w województwie śląskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Częstochowa. Wybieranych jest w nim 7 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 28.

Mapa 28. Położenie okręgu wyborczego nr 28 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_28.svg (dostęp dnia: 11.04.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 28, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 3, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 2. Ruch Palikota oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymały po jednym mandacie.

W efekcie przeprowadzonej symulacji według metody Sainte-Lague liczba mandatów przypadająca komitetom wyborczym byłaby identyczna jak w przypadku metody d'Hondta. Obliczenia zaprezentowano w tabeli 128.

Tabela 128. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 28 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy				Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	
Prawo i Sprawiedliwość	61 429	43 878	20 476	12 286	8 776	2
Sojusz Lewicy Demokratycznej	23 547	16 819	7 849	4 709	3 364	1
Ruch Palikota	30 049	21 464	10 016	6 010	4 293	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	19 688	14 063	6 563	3 938	2 813	0
Platforma Obywatelska RP	78 500	56 071	26 167	15 700	11 214	3
Ogółem	224 497	—				7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Inaczej wyglądałaby sytuacja w przypadku zastosowania metody Hare-Niemeyera w celu agregacji głosów na mandaty. Wszystkie pięć uprawnionych komitetów wyborczych uzyskałoby mandat parlamentarny w okręgu wyborczym. Premia wyborcza w postaci jednego mandatu dotyczyłaby PSL, które uzyskało najmniejszą liczbę głosów lecz pomimo tego

wprowadziłoby posła do Sejmu. Utratę jednego posła w analizowanym okręgu wyborczym odnotować należałoby dla PO. Symulacja przeprowadzona została w tabeli 129.

Tabela 129. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 28 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	61 429	2,02	2+0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	23 547	0,77	0+1
Ruch Palikota	30 049	0,99	0+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	19 688	0,65	0+1
Platforma Obywatelska RP	78 500	2,58	2+0
Ogółem	213 213	—	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wybory parlamentarne w 2015 r. w badanym okręgu wyborczym zakończyły się zwycięstwem dla Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość, który uzyskał 4 mandaty. Platforma Obywatelska RP otrzymała 2 mandaty, a Kukiz'15 jeden.

Projekcję wykorzystania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague przedstawiono w tabeli 130. Z przeprowadzonej symulacji nie wynika zmiana w podziale mandatów w okręgu wyborczym. Układ przypadających mandatów dla komitetów wyborczych byłby taki sam jak w przypadku stosowania metody d'Hondta.

Tabela 130. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 28 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	84 773	60 552	28 258	16 955	12 110	9 419	4
Platforma Obywatelska RP	49 580	35 414	16 527	9 916	7 083	5 509	2
Polskie Stronnictwo Ludowe	11 799	8 428	3 933	2 360	1 686	1 311	0
Kukiz'15	27 521	19 658	9 174	5 504	3 932	3 058	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	15 942	11 387	5 314	3 188	2 277	1 771	0
Ogółem	236 634	—					7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W przypadku wykorzystania metody Hare-Niemeyera w wyborach parlamentarnych w 2015 r. obraz sceny politycznej byłby nieco inny niż w przypadku zastosowania metody d'Hondta lub Sainte-Lague. Różnica polegałaby na tym, że mandat uzyskałaby Nowoczesna Ryszarda Petru, natomiast PiS straciłoby jednego przedstawiciela z tego okręgu wyborczego. W przypadku pozostałych ugrupowań politycznych nie odnotowano by zmiany w podziale

mandatów. Symulację wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 28 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r. przedstawiono w tabeli 131.

Tabela 131. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 28 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	84 773	3,13	3+0
Platforma Obywatelska RP	49 580	1,83	1+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	11 799	0,44	0+0
Kukiz'15	27 521	1,02	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	15 942	0,59	0+1
Ogółem	189 615	—	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 29 obejmuje obszar miast na prawach powiatu Bytomia, Gliwic i Zabrze oraz powiatów gliwickiego i tarnogórskiego w województwie śląskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej są Gliwice. Wybieranych jest w nim 9 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 29.

Mapa 29. Położenie okręgu wyborczego nr 29 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_29.svg (dostęp dnia: 13.04.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 29, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 6, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 2, a Ruch Palikota – 1.

Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 29 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r. zaprezentowana została w tabeli 132. Z przeprowadzonej analizy wynika, po pierwsze, że ugrupowanie polityczne, które otrzymało najwięcej głosów w okręgu wyborczym (Platforma Obywatelska) w wyniku zastosowania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague uzyskałoby 5 mandatów. Oznacza to stratę jednego mandatu względem oficjalnych wyników wyborów. Po drugie ugrupowanie polityczne o średnim poparciu wyborców (Sojusz Lewicy Demokratycznej) otrzymałoby jeden mandat parlamentarny. Sytuację taką nazywać należy premią wyborczą dla SLD.

Tabela 132. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 29 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy						Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	
Prawo i Sprawiedliwość	65 724	46 946	21 908	13 145	9 389	7 303	5 975	2
Sojusz Lewicy Demokratycznej	21 932	15 666	7 311	4 386	3 133	2 437	1 994	1
Ruch Palikota	30 320	21 657	10 107	6 064	4 331	3 369	2 756	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	14 028	10 020	4 676	2 806	2 004	1 559	1 275	0
Platforma Obywatelska RP	140 272	100 194	46 757	28 054	20 039	15 586	12 752	5
Ogółem	281 188	—						9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Identyczny podział mandatów, jak w przypadku zmodyfikowanej metody Sainte-Lague, uzyskano by stosując metodę Hare-Niemeyera. Symulację zaprezentowano w tabeli 133.

Tabela 133. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 29 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	65 724	2,17	2+0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	21 932	0,72	0+1
Ruch Palikota	30 320	1,00	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	14 028	0,46	0+0
Platforma Obywatelska RP	140 272	4,64	4+1
Ogółem	272 276	—	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2015 r. podział głosów na mandaty według metody d'Hondta w okręgu wyborczym był następujący: Prawo i Sprawiedliwość – 4 mandaty, Platforma Obywatelska – 3 mandaty, Kukiz'15 – 1 mandat, Nowoczesna Ryszarda Petru – 1 mandat.

Projekcję wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 29 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r. przedstawiono w tabeli 134. Przeprowadzone obliczenia nie wykazują zmiany w podziale mandatów. Liczba mandatów przypadająca komitetom wyborczym byłaby identyczna jak w przypadku metody d'Hondta.

Tabela 134. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 29 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	89 584	63 989	29 861	17 917	12 798	9 954	4
Platforma Obywatelska RP	85 130	60 807	28 377	17 026	12 161	9 459	3
Polskie Stronnictwo Ludowe	7 342	5 244	2 447	1 468	1 049	816	0
Kukiz'15	35 793	25 566	11 931	7 159	5 113	3 977	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	26 122	18 659	8 707	5 224	3 732	2 902	1
Ogółem	293 667	—					9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W przypadku zastosowania metody Hare-Niemeyera dla symulacji wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 29 przy wykorzystaniu danych PKW z głosowaniu w 2015 r. nie odnotowano by zmiany w podziale mandatów pomiędzy uprawnione listy kandydatów. Szczegółowe obliczenia zaprezentowano w tabeli 135.

Tabela 135. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 29 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	89 584	3,30	3+1
Platforma Obywatelska RP	85 130	3,14	3+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	7 342	0,27	0+0
Kukiz'15	35 793	1,32	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	26 122	0,96	0+1
Ogółem	243 971	—	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 30 obejmuje obszar miast na prawach powiatu Jastrzębia-Zdroju, Rybnika i Żor oraz powiatów mikołowskiego, raciborskiego, rybnickiego i wodzisławskiego w województwie śląskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Rybnik. Wybieranych jest w nim 9 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 30.

Mapa 30. Położenie okręgu wyborczego nr 30 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_30.svg (dostęp dnia: 13.04.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 30, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 5, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 3, a Ruch Palikota – 1.

Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 30 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r. zaprezentowana została w tabeli 136. Z przeprowadzonej analizy wynika, że PO straciłaby jeden mandat na rzecz SLD, który wprowadziłby jednego posła do Sejmu w tym okręgu wyborczym.

Tabela 136. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 30 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	75 504	53 931	25 168	15 101	10 786	8 389	3
Sojusz Lewicy Demokratycznej	20 908	14 934	6 969	4 182	2 987	2 323	1
Ruch Palikota	23 804	17 003	7 935	4 761	3 401	2 645	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	9 206	6 576	3 069	1 841	1 315	1 023	0
Platforma Obywatelska RP	118 524	84 660	39 508	23 705	16 932	13 169	4
Ogółem	264 048	—					9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Ten sam wynik wyborczy, jak w przypadku metody Sainte-Lague, uzyskano by przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera. Symulacja zamieszczona została w tabeli 137.

Tabela 137. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 30 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	75 504	2,74	2+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	20 908	0,76	0+1
Ruch Palikota	23 804	0,86	0+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	9 206	0,33	0+0
Platforma Obywatelska RP	118 524	4,30	4+0
Ogółem	247 946	—	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wyniki głosowania na listy kandydatów na posłów w 2015 r. i podział mandatów według metody d'Hondta był następujący: Prawo i Sprawiedliwość – 5 mandatów, Platforma Obywatelska – 3 mandaty, Kukiz'15 – 1 mandat.

Symulacja wyników głosowania z 2015 r. z wykorzystaniem metody Sainte-Lague z pierwszym dzielnikiem 1,4 dałaby inny obraz podziału mandatów w okręgu wyborczym. Zmiana polegałaby na uzyskaniu pierwszego mandatu parlamentarnego dla Komitetu Wyborczego Nowoczesna Ryszarda Petru. Ponadto straciłby jeden mandat, względem metody d'Hondta, odnotowano by dla ugrupowania Prawo i Sprawiedliwość. Projekcję zastosowania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague przedstawiono w tabeli 138.

Tabela 138. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 30 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	114 799	81 999	38 266	22 960	16 400	12 755	4
Platforma Obywatelska RP	70 188	50 134	23 396	14 038	10 027	7 799	3
Polskie Stronnictwo Ludowe	5 197	3 712	1 732	1 039	742	577	0
Kukiz'15	32 794	23 424	10 931	6 559	4 685	3 644	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	18 341	13 101	6 114	3 668	2 620	2 038	1
Ogółem	289 963	—					9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Ten sam wynik wyborczy, jak w przypadku zmodyfikowanej metody Sainte-Lague, uzyskano by stosując metodę Hare-Niemeyera. Szczegółowe obliczenia zaprezentowano w tabeli 139.

Tabela 139. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 30 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	114 799	4,28	4+0
Platforma Obywatelska RP	70 188	2,62	2+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	5 197	0,19	0+0
Kukiz'15	32 794	1,22	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	18 341	0,68	0+1
Ogółem	241 319	—	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 31 obejmuje obszar miast na prawach powiatu Katowic, Chorzowa, Mysłowic, Piekar Śląskich, Rudy Śląskiej, Siemianowic Śląskich, Świętochłowic i Tychów oraz powiatu bieruńsko-lędzińskiego w województwie śląskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej są Katowice. Wybieranych jest w nim 12 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 31.

Mapa 31. Położenie okręgu wyborczego nr 31 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_31.svg (dostęp dnia: 13.04.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 31, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 7, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 3, Ruch Pali-kota oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymały po jednym mandacie.

Projekcję zastosowaną zmodyfikowanej metody Sainte-Lague przedstawia tabela 140. Zauważyć można, iż wynik podziału mandatów w okręgu wyborczym byłby identyczny jak w przypadku metody d'Hondta.

Tabela 140. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 31 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy							Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	13	
Prawo i Sprawiedliwość	98 737	70 526	32 912	19 747	14 105	10 971	8 976	7 595	3
Sojusz Lewicy Demokratycznej	25 704	18 360	8 568	5 141	3 672	2 856	2 337	1 977	1
Ruch Palikota	43 884	31 346	14 628	8 777	6 269	4 876	3 989	3 376	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	11 237	8 026	3 746	2 247	1 605	1 249	1 022	864	0
Platforma Obywatelska RP	195 018	139 299	65 006	39 004	27 860	21 669	17 729	15 001	7
Ogółem	402 715	—							12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Inny podział mandatów w okręgu wyborczym uzyskano by przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera. Różnica względem pozostałych dwóch metod przeliczania głosów na mandaty polegałaby na tym, że najsilniejsze ugrupowanie polityczne pod względem liczby otrzymanych głosów (Platforma Obywatelska) straciłoby jeden mandat na rzecz komitetu wyborczego o niskim poparciu społecznym (Sojusz Lewicy Demokratycznej). Symulacja nie wykazała zmiany w liczbie przyznanych mandatów w przypadku pozostałych komitetów wyborczych.

Tabela 141. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 31 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	98 737	3,16	3+0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	25 704	0,82	0+1
Ruch Palikota	43 884	1,41	1+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	11 237	0,36	0+0
Platforma Obywatelska RP	195 018	6,25	6+0
Ogółem	374 580	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Podział mandatów dla komitetów wyborczych, przeprowadzony według formuły d'Hondta, w 2015 r. był następujący: Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska otrzymały po 5 mandatów, a Kukiz'15 oraz Nowoczesna Ryszarda Petru uzyskały po 1 mandacie.

Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 31 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r. zaprezentowana została w tabeli 142. Z analizy projekcji wyborczej wynika, że w dalszym ciągu cztery ugrupowania polityczne uzyskiwałyby mandaty parlamentarne z tą różnicą, że PO otrzymałaby o jeden mniej, a Kukiz'15 o jeden więcej niż w przypadku metody d'Hondta.

Tabela 142. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 31 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy						Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	
Prawo i Sprawiedliwość	135 367	96 691	45 122	27 073	19 338	15 041	12 306	5
Platforma Obywatelska RP	116 658	83 327	38 886	23 332	16 665	12 962	10 605	4
Polskie Stronnictwo Ludowe	4 064	2 903	1 355	813	581	452	369	0
Kukiz'15	41 344	29 531	13 781	8 269	5 906	4 594	3 759	2
Nowoczesna Ryszarda Petru	35 591	25 422	11 864	7 118	5 084	3 955	3 236	1
Ogółem	411 190	—						12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Projekcję wyborczą przedstawiającą zastosowanie metody Hare-Niemeyera zaprezentowano w tabeli 143. W efekcie przeprowadzonej symulacji zauważyć można, iż liczba uzyskanych mandatów parlamentarnych oraz ich podział na poszczególne komitety wyborcze byłby identyczny jak w przypadku zmodyfikowanej metody Sainte-Lague.

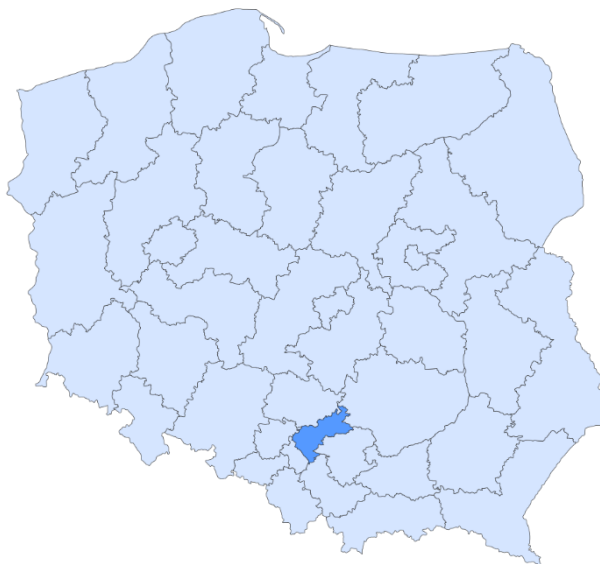
Tabela 143. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 31 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	135 367	4,88	4+1
Platforma Obywatelska RP	116 658	4,20	4+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	4 064	0,15	0+0
Kukiz'15	41 344	1,49	1+1
Nowoczesna Ryszarda Petru	35 591	1,28	1+0
Ogółem	333 024	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 32 obejmuje obszar miast na prawach powiatu Dąbrowy Górniczej, Jaworzna i Sosnowca oraz powiatów będzińskiego i zawierciańskiego w województwie śląskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Sosnowiec. Wybieranych jest w nim 9 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 32.

Mapa 32. Położenie okręgu wyborczego nr 32 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_32.svg (dostęp dnia: 13.04.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 32, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 5, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 2. Ruch Palikota oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymały po jednym mandacie.

Projekcję zastosowaną zmodyfikowanej metody Sainte-Lague przedstawia tabela 144. Analiza symulacji wyborczej wskazuje, że premię wyborczą w postaci dodatkowego mandatu otrzymałby Ruch Palikota, natomiast Platforma Obywatelska straciłaby jeden mandat. Wynik pozostałych komitetów wyborczych nie uległby zmianie.

Tabela 144. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 32 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	59 453	42 466	19 818	11 891	8 493	6 606	2
Sojusz Lewicy Demokratycznej	36 460	26 043	12 153	7 292	5 209	4 051	1
Ruch Palikota	41 504	29 646	13 835	8 301	5 929	4 612	2
Polskie Stronnictwo Ludowe	12 281	8 772	4 094	2 456	1 754	1 365	0
Platforma Obywatelska RP	120 530	86 093	40 177	24 106	17 219	13 392	4
Ogółem	280 320	—					9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Projekcję wyborczą dla okręgu wyborczego nr 32 przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera zamieszczono w tabeli 145. Z zaprezentowanej projekcji wynika, że wszystkie uprawnione komitety wyborcze, które w skali kraju przekroczyły próg wyborczy otrzymałyby mandat w tym okręgu wyborczym. Strata wyborcza, podobnie jak w przypadku metody Sainte-Lague, dotyczyła by ponownie najsilniejszego ugrupowania politycznego pod względem poparcia wyborców (PO). Zysk wyborczy w postaci pierwszego mandatu odnotowano by dla PSL.

Tabela 145. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 32 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	59 453	1,98	1+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	36 460	1,21	1+0
Ruch Palikota	41 504	1,38	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	12 281	0,41	0+1
Platforma Obywatelska RP	120 530	4,01	4+0
Ogółem	270 228	—	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2015 r. czterem komitetom wyborczym przypadły mandaty parlamentarne. Prawo i Sprawiedliwość otrzymało 4 mandaty, Platforma Obywatelska – 3, Kukiz'15 – 1, Nowoczesna Ryszarda Petru – 1.

Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 32 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r. zawarta została w tabeli 146. Liczba mandatów przypadająca poszczególnym komitetom wyborczym byłaby taka sama jak w przypadku metody d'Hondta.

Tabela 146. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 32 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	84 410	60 293	28 137	16 882	12 059	9 379	4
Platforma Obywatelska RP	72 755	51 968	24 252	14 551	10 394	8 084	3
Polskie Stronnictwo Ludowe	6 687	4 776	2 229	1 337	955	743	0
Kukiz'15	29 161	20 829	9 720	5 832	4 166	3 240	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	25 522	18 230	8 507	5 104	3 646	2 836	1
Ogółem	284 643	—					9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Ponownie ten sam podział mandatów uzyskano by w przypadku zastosowania metody Hare-Niemeyera do agregacji głosów na mandaty. Szczegółowe obliczenia zamieszczono w tabeli 147.

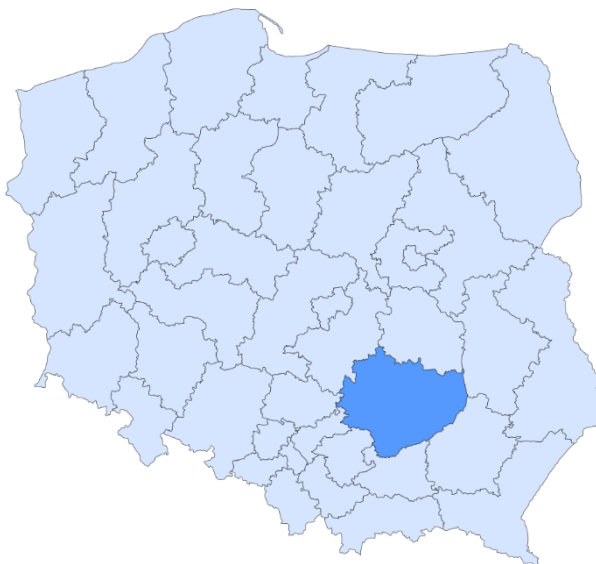
Tabela 147. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 32 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	84 410	3,48	3+1
Platforma Obywatelska RP	72 755	3,00	3+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	6 687	0,28	0+0
Kukiz'15	29 161	1,20	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	25 522	1,05	1+0
Ogółem	218 535	—	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 33 obejmuje obszar województwa świętokrzyskiego. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej są Kielce. Wybieranych jest w nim 16 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 33.

Mapa 33. Położenie okręgu wyborczego nr 33 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_33.svg (dostęp dnia: 13.04.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 33, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskało Prawo i Sprawiedliwość – 6, następnie Platforma Obywatelska – 5. Polskiemu

stronnictwu Ludowemu przypadły 3 mandaty, Ruch Palikota oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymały po jednym mandacie.

Projekcję zastosowana zmodyfikowanej metody Sainte-Lague przedstawia tabela 148. Analiza symulacji wyborczej wskazuje, że dwa ugrupowania polityczne o największym poparcu społecznym (PO i PiS) straciłyby po jednym mandacie. Z kolei ugrupowania o najmniejszym poparciu wyborców (SLD i Ruch Palikota) zyskałyby po jednym mandacie. Zmiana nie dotyczyłaby PSL, któremu nadal przypadłyby 3 mandaty.

Tabela 148. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 33 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy						Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	
Prawo i Sprawiedliwość	138 039	98 599	46 013	27 608	19 720	15 338	12 549	5
Sojusz Lewicy Demokratycznej	42 096	30 069	14 032	8 419	6 014	4 677	3 827	2
Ruch Palikota	38 331	27 379	12 777	7 666	5 476	4 259	3 485	2
Polskie Stronnictwo Ludowe	85 590	61 136	28 530	17 118	12 227	9 510	7 781	3
Platforma Obywatelska RP	109 916	78 511	36 639	21 983	15 702	12 213	9 992	4
Ogółem	432 904	—						16

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Ten sam wynik wyborów, jak w przypadku zmodyfikowanej metody Sainte-Lague, uzyskano by przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera. Symulacja zamieszczona została w tabeli 149.

Tabela 149. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 33 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	138 039	5,34	5+0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	42 096	1,63	1+1
Ruch Palikota	38 331	1,48	1+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	85 590	3,31	3+0
Platforma Obywatelska RP	109 916	4,25	4+0
Ogółem	413 972	—	16

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Pięć komitetów wyborczych uzyskało mandat parlamentarny w okręgu wyborczym nr 33 w wyborach do Sejmu i Senatu w 2015 r. Najwięcej, bo aż 9 mandatów, uzyskało Prawo i Sprawiedliwość, następnie Platforma Obywatelska – 3 mandaty, Polskie Stronnictwo Ludowe – 2 mandaty, a Kukiz'15 oraz Nowoczesna Ryszarda Petru otrzymały po 1 mandacie.

Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 33 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r. zamieszczona została w tabeli 150. Z przeprowadzonej analizy projekcji wyborczej wynika, że ponownie ugrupowanie o największym poparciu wyborców (PiS) straciłoby jeden mandat na rzecz ugrupowania o niskiej liczbie głosów (Kukiz'15). W przypadku pozostałych komitetów wyborczych nie odnotowano by żadnych zmian w podziale mandatów.

Tabela 150. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 33 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy		Prawo i Sprawiedliwość	Platforma Obywatelska RP	Polskie Stronnictwo Ludowe	Kukiz'15	Nowoczesna Ryszarda Petru	Ogółem
Liczba głosów		200 652	80 866	44 574	44 115	23 360	468 690
Iloraz wyborczy	1,4	143 323	57 761	31 839	31 511	16 686	—
	3	66 884	26 955	14 858	14 705	7 787	
	5	40 130	16 173	8 915	8 823	4 672	
	7	28 665	11 552	6 368	6 302	3 337	
	9	22 295	8 985	4 953	4 902	2 596	
	11	18 241	7 351	4 052	4 010	2 124	
	13	15 435	6 220	3 429	3 393	1 797	
	15	13 377	5 391	2 972	2 941	1 557	
	17	11 803	4 757	2 622	2 595	1 374	
Uzyskane mandaty		8	3	2	2	1	16

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wykorzystanie metody Hare-Niemeyera w wyborach parlamentarnych w 2015 r. dałoby taki sam efekt w podziale mandatów jak w przypadku zmodyfikowanej metody Sainte-Lague. Szczegółowe obliczenia zaprezentowano w tabeli 151.

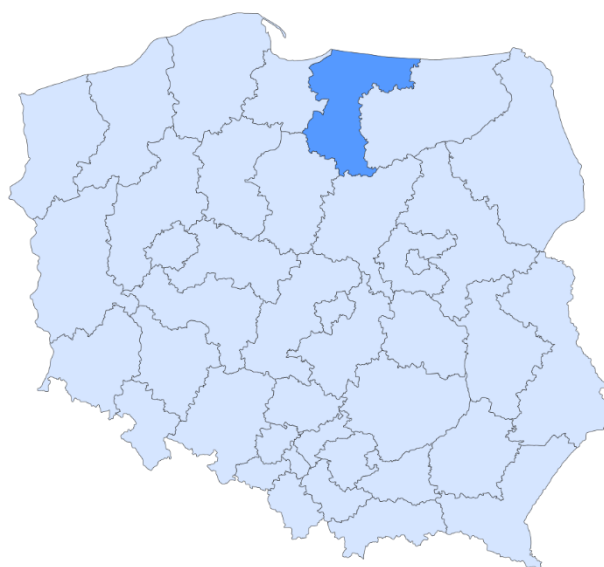
Tabela 151. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 33 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	200 652	8,16	8+0
Platforma Obywatelska RP	80 866	3,29	3+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	44 574	1,81	1+1
Kukiz'15	44 115	1,79	1+1
Nowoczesna Ryszarda Petru	23 360	0,95	0+1
Ogółem	393 567	—	16

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 34 obejmuje obszar miasta na prawach powiatu Elbląga oraz powiatów bartoszyckiego, braniewskiego, działdowskiego, elbląskiego, iławskiego, lidzbarskiego, nowomiejskiego i ostródzkiego w województwie warmińsko-mazurskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Elbląg. Wybieranych jest w nim 8 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 34.

Mapa 34. Położenie okręgu wyborczego nr 34 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_34.svg (dostęp dnia: 13.04.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 34, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 4, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 2. Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Ruch Palikota otrzymały po 1 mandacie.

Projekcję zastosowaną metody Sainte-Lague przedstawia tabela 152. Analiza symulacji wyborczej wskazuje, iż wynik wyborczy byłby identyczny jak w przypadku metody d'Hondta.

Tabela 152. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 34 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	45 403	32 431	15 134	9 081	6 486	5 045	2
Sojusz Lewicy Demokratycznej	15 091	10 779	5 030	3 018	2 156	1 677	0
Ruch Palikota	22 659	16 185	7 553	4 532	3 237	2 518	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	23 870	17 050	7 957	4 774	3 410	2 652	1
Platforma Obywatelska RP	82 904	59 217	27 635	16 581	11 843	9 212	4
Ogółem	195 660	—					8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Pięć komitetów wyborczych uzyskałoby mandat parlamentarny w 2011 r. gdyby stosowana była metoda Hare-Niemeyera. Różnica w stosunku do pozostałych dwóch metod wyborczych polegałaby na tym, że Sojusz Lewicy Demokratycznej zyskałby pierwszy mandat w tym okręgu wyborczym, natomiast stratę jednego mandatu odnotowano by przy ugrupowaniu PO.

Tabela 153. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 34 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy.	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	45 403	1,91	1+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	15 091	0,64	0+1
Ruch Palikota	22 659	0,95	0+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	23 870	1,01	1+0
Platforma Obywatelska RP	82 904	3,49	3+0
Ogółem	189 927	—	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Podział mandatów dla komitetów wyborczych na podstawie uzyskanych głosów, a następnie obliczonych ilorazów wyborczych na podstawie metody d'Hondta w wyniku wyborów parlamentarnych w 2015 r. jest następujący: Prawo i Sprawiedliwość – 4 mandaty, Platforma Obywatelska – 3 mandaty, Kukiz'15 – 1 mandat.

Projekcję wyniku wyborów w okręgu wyborczym z wykorzystaniem zmodyfikowanej metody Sainte-Lague zawarto w tabeli 154. W analizowanym przypadku różnica w stosunku do metody d'Hondta polega na osłabieniu (pozbawieniu jednego mandatu) najsilniejszego ugrupowania pod względem liczby uzyskanych głosów (PiS) na rzecz wzmocnienia (uzyskanie pierwszego mandatu) ugrupowania o niski poparcie wyborców (PSL).

Tabela 154. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 34 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy				Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	
Prawo i Sprawiedliwość	63 236	45 169	21 079	12 647	9 034	3
Platforma Obywatelska RP	60 359	43 114	20 120	12 072	8 623	3
Polskie Stronnictwo Ludowe	13 411	9 579	4 470	2 682	1 916	1
Kukiz'15	16 514	11 796	5 505	3 303	2 359	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	11 668	8 334	3 889	2 334	1 667	0
Ogółem	200 362	—				8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Ten sam wynik wyborczy, jak w przypadku metody Sainte-Lague, uzyskano by przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera. Symulacja znajduje się w tabeli 155.

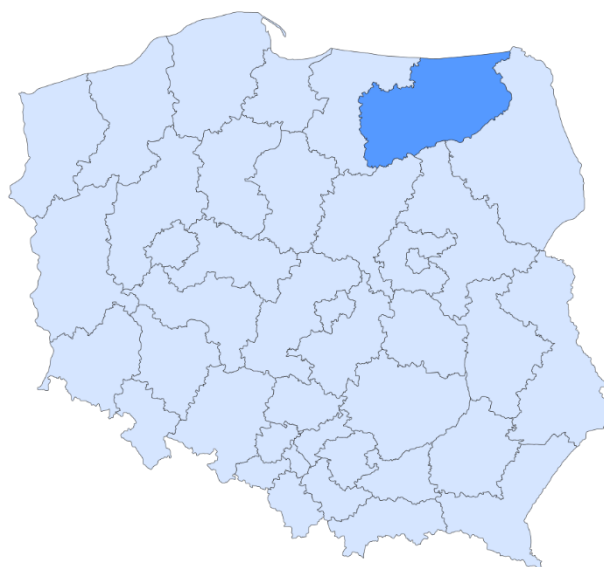
Tabela 155. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 34 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	63 236	3,06	3+0
Platforma Obywatelska RP	60 359	2,92	2+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	13 411	0,65	0+1
Kukiz'15	16 514	0,80	0+1
Nowoczesna Ryszarda Petru	11 668	0,57	0+0
Ogółem	165 188	—	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 35 obejmuje obszar miasta na prawach powiatu Olsztyna oraz powiatów elckiego, giżyckiego, gołdapskiego, kętrzyńskiego, mrągowskiego, nidzickiego, oleckiego, olsztyńskiego, piskiego, szczycieńskiego i węgorzewskiego w województwie warmińsko-mazurskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Olsztyn. Wybieranych jest w nim 10 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 35.

Mapa 35. Położenie okręgu wyborczego nr 35 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_35.svg (dostęp dnia: 13.04.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 35, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej

mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 5, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 2. Ruch Palikota, Sojusz Lewicy Demokratycznej oraz Polskie Stronnictwo Ludowe otrzymały po 1 mandacie.

Projekcję zastosowaną zmodyfikowanej metody Sainte-Lague przedstawia tabela 156. W efekcie przeprowadzonej symulacji podział mandatów w okręgu wyborczym byłby taki sam jak w przypadku metody d’Hondta.

Tabela 156. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 35 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy						Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	
Prawo i Sprawiedliwość	59 996	42 854	19 999	11 999	8 571	6 666	5 454	2
Sojusz Lewicy Demokratycznej	23 020	16 443	7 673	4 604	3 289	2 558	2 093	1
Ruch Palikota	29 122	20 801	9 707	5 824	4 160	3 236	2 647	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	30 713	21 938	10 238	6 143	4 388	3 413	2 792	1
Platforma Obywatelska RP	108 522	77 516	36 174	21 704	15 503	12 058	9 866	5
Ogółem	260 032	—						10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Odmienny podział mandatów w okręgu wyborczym uzyskano by przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera do przeliczania głosów na mandaty. Premię wyborczą w postaci dodatkowego mandatu otrzymałoby Prawo i Sprawiedliwość uzyskując 3 mandaty. Stratę wyborczą odnotowano by dla Platformy Obywatelskiej, której przypadłby 4 mandaty. Projekcję wyborczą zawarto w tabeli 157.

Tabela 157. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 35 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	59 996	2,39	2+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	23 020	0,92	0+1
Ruch Palikota	29 122	1,16	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	30 713	1,22	1+0
Platforma Obywatelska RP	108 522	4,32	4+0
Ogółem	251 373	—	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W 2015 r. w efekcie wyborów parlamentarnych w okręgu wyborczym nr 35 mandat posła uzyskało pięć komitetów wyborczych. Przy zastosowaniu metody d’Hondta Prawo i Sprawiedliwość otrzymało 4 mandaty, Platforma Obywatelska 3 mandaty. Z kolei pozostałe

trzy ugrupowania, tj. Kukiz'15, Polskie Stronnictwo Ludowe, Nowoczesna Ryszarda Petru otrzymały po jednym mandacie.

Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 35 do Sejmu przy zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Lague w 2015 r. nie wykazała różnic w podziale mandatów względem metody d'Hondta. Liczba mandatów przypadająca dla poszczególnych komitetów wyborczych byłaby taka sama jak w oficjalnym wyniku wyborów. Projekcję agregacji głosów na mandatu z użyciem metody Sainte-Lague zawarto w tabeli 158.

Tabela 158. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 35 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	80 970	57 836	26 990	16 194	11 567	8 997	4
Platforma Obywatelska RP	72 055	51 468	24 018	14 411	10 294	8 006	3
Polskie Stronnictwo Ludowe	22 458	16 041	7 486	4 492	3 208	2 495	1
Kukiz'15	23 888	17 063	7 963	4 778	3 413	2 654	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	18 141	12 958	6 047	3 628	2 592	2 016	1
Ogółem	266 166	—					10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Stosując metodę Hare-Niemeyera do przeliczenia głosów na mandaty w okręgu wyborczym przy wykorzystaniu danych z głosowania w 2015 r. wynik wyborczy pozostałby taki sam jak w przypadku metody d'Hondta oraz Sainte-Lague. Symulację zaprezentowano w tabeli 159.

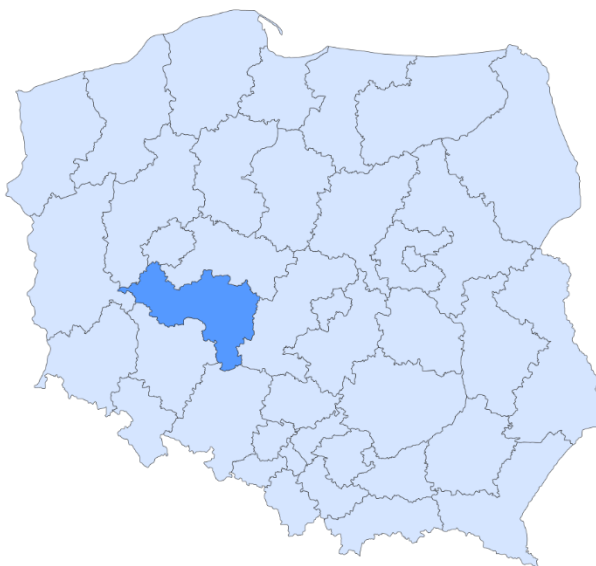
Tabela 159. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 35 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	80 970	3,72	3+1
Platforma Obywatelska RP	72 055	3,31	3+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	22 458	1,03	1+0
Kukiz'15	23 888	1,10	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	18 141	0,83	0+1
Ogółem	217 512	—	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 36 obejmuje miast na prawach powiatu Kalisza i Leszna oraz powiatów gostyńskiego, jarocińskiego, kaliskiego, kępińskiego, kościańskiego, krotoszyńskiego, leszczyńskiego, ostrowskiego, ostrzeszowskiego, pleszewskiego i rawickiego w województwie wielkopolskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Kalisz. Wybieranych jest w nim 12 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 36.

Mapa 36. Położenie okręgu wyborczego nr 36 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_36.svg (dostęp dnia: 22.04.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 36, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 5, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 3, Polskie Stronnictwo Ludowe – 2. Ruch Palikota oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymały po jednym mandacie.

Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 36 do Sejmu w 2011 r. przy zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Lague z pierwszym dzielnikiem 1,4 przedstawiona została w tabeli 160. Z analizy symulacji wyborczej wynika, że liczba mandatów przypadająca poszczególnym komitetom wyborczym w badanym okręgu wyborczym byłaby taka sama jak w przypadku metody d'Hondta.

Tabela 160. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 36 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy						Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	
Prawo i Sprawiedliwość	82 114	58 653	27 371	16 423	11 731	9 124	7 465	3
Sojusz Lewicy Demokratycznej	40 250	28 750	13 417	8 050	5 750	4 472	3 659	1
Ruch Palikota	34 367	24 548	11 456	6 873	4 910	3 819	3 124	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	43 278	30 913	14 426	8 656	6 183	4 809	3 934	2
Platforma Obywatelska RP	125 596	89 711	41 865	25 119	17 942	13 955	11 418	5
Ogółem	338 799	—						12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wynik wyborczy, uwzględniając dane z głosowania w 2011 r., przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera do przeliczenia głosów na mandaty nie uległby zmianie w stosunku do metody d'Hondta oraz Sainte-Lague. Symulacja wykorzystująca metodę Hare-Niemeyera zamieszczona została w tabeli 161. Wszystkie trzy badane metody wyborcze dały ten sam podział mandatów.

Tabela 161. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 36 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	82 114	3,03	3+0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	40 250	1,48	1+0
Ruch Palikota	34 367	1,27	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	43 278	1,59	1+1
Platforma Obywatelska RP	125 596	4,63	4+1
Ogółem	325 605	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W wyniku wyborów do Sejmu w 2015 r. najwięcej mandatów parlamentarnych uzyskało ugrupowanie Prawo i Sprawiedliwość – 5, następnie Platforma Obywatelska – 4. Polskie Stronnictwo Ludowe, Kukiz'15 oraz Nowoczesna Ryszarda Petru otrzymały po jednym mandacie.

Przy zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Lague odnotowano by różnicę w podziale mandatów pomiędzy komitety wyborcze, która polegałaby na tym, że Platforma Obywatelska straciłaby jeden mandat na rzecz PSL. Liczba mandatów przypadająca pozostałym ugrupowaniom politycznym nie uległaby zmianie. Projekcję wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 36 zaprezentowano w tabeli 162.

Tabela 162. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 36 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	115 668	82 620	38 556	23 134	16 524	12 852	5
Platforma Obywatelska RP	89 668	64 049	29 889	17 934	12 810	9 963	3
Polskie Stronnictwo Ludowe	39 874	28 481	13 291	7 975	5 696	4 430	2
Kukiz'15	28 996	20 711	9 665	5 799	4 142	3 222	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	25 557	18 255	8 519	5 111	3 651	2 840	1
Ogółem	363 184	—					12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wykorzystanie metody Hare-Niemeyera dałoby efekt taki sam jak w przypadku metody Sainte-Lague, tzn. liczba mandatów przypadająca poszczególnym komitetom wyborczym byłaby identyczna jak w przypadku metody Sainte-Lague z pierwszym dzielnikiem 1,4. Szczegółowe obliczenia zaprezentowano w tabeli 163.

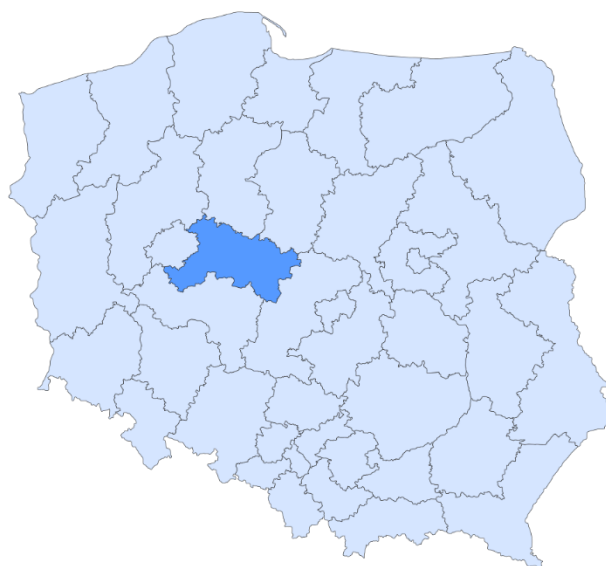
Tabela 163. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 36 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	115 668	4,63	4+1
Platforma Obywatelska RP	89 668	3,59	3+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	39 874	1,60	1+1
Kukiz'15	28 996	1,16	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	25 557	1,02	1+0
Ogółem	299 763	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 37 obejmuje obszar miasta na prawach powiatu Konina oraz powiatów gnieźnieńskiego, kolskiego, konińskiego, słupeckiego, średzkiego, śremskiego, tureckiego i wrzesińskiego w województwie wielkopolskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Konin. Wybieranych jest w nim 9 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 37.

Mapa 37. Położenie okręgu wyborczego nr 37 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_37.svg (dostęp dnia: 22.04.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 36, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 3 oraz Prawo i Sprawiedliwość – 3. Polskie Stronnictwo Ludowe, Ruch Palikota oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymały po jednym mandacie.

Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 37 do Sejmu w 2011 r. przy zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Lague z pierwszym dzielnikiem 1,4 przedstawiona została w tabeli 164. Z analizy symulacji wyborczej wynika, że liczba mandatów przypadająca poszczególnym komitetom wyborczym w badanym okręgu wyborczym byłaby taka sama jak w przypadku metody d'Hondta.

Tabela 164. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 37 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy				Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	
Prawo i Sprawiedliwość	71 795	51 282	23 932	14 359	10 256	3
Sojusz Lewicy Demokratycznej	34 289	24 492	11 430	6 858	4 898	1
Ruch Palikota	29 236	20 883	9 745	5 847	4 177	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	33 590	23 993	11 197	6 718	4 799	1
Platforma Obywatelska RP	80 857	57 755	26 952	16 171	11 551	3
Ogółem	261 920	—				9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Podział mandatów przy pomocy metody Hare-Niemeyera dla wyników głosowania z 2011 r. nie skutkowałoby zmianą ich parcelacji. Wynik wyborczy w postaci liczby mandatów przypadających poszczególnym komitetom wyborczym byłby identyczny jak w przypadku metody d'Hondta oraz Sainte-Lague. Symulacja dla metody Hare-Niemeyera zawarta została w tabeli 165.

Tabela 165. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 37 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	71 795	2,59	2+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	34 289	1,24	1+0
Ruch Palikota	29 236	1,05	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	33 590	1,21	1+0
Platforma Obywatelska RP	80 857	2,91	2+1
Ogółem	249 767	—	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W 2015 r. w wyborach do Sejmu w okręgu wyborczym nr 37 najwięcej mandatów uzyskało Prawo i Sprawiedliwość – 5, następnie Platforma Obywatelska – 2, Kukiz'15 oraz Nowoczesna Ryszarda Petru otrzymały po jednym mandacie.

Projekcję zastosowania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague zamieszczono w tabeli 166. Z przeprowadzonej analizy wynika, że najsilniejsze ugrupowanie polityczne pod względem liczby otrzymanych głosów (PiS) straciłoby jeden mandat parlamentarny. Z kolei komitet wyborczy, który otrzymał najmniejszą liczbę głosów (PSL) spośród uprawnionych do udziału w podziale mandatów uzyskałby pierwszy mandat w tym okręgu wyborczym dzięki zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Lague.

Tabela 166. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 37 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	103 781	74 129	34 594	20 756	14 826	11 531	4
Platforma Obywatelska RP	56 111	40 079	18 704	11 222	8 016	6 235	2
Polskie Stronnictwo Ludowe	19 027	13 591	6 342	3 805	2 718	2 114	1
Kukiz'15	24 486	17 490	8 162	4 897	3 498	2 721	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	19 237	13 741	6 412	3 847	2 748	2 137	1
Ogółem	277 384	—					9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wykorzystanie metody Hare-Niemeyera w celu przeliczenia głosów na mandaty dałoby ten sam wynik wyborczy jak w przypadku zmodyfikowanej metody Sainte-Lague. Symulację dla okręgu wyborczego nr 37 w głosowaniu z 2015 r. zamieszczono w tabeli 167.

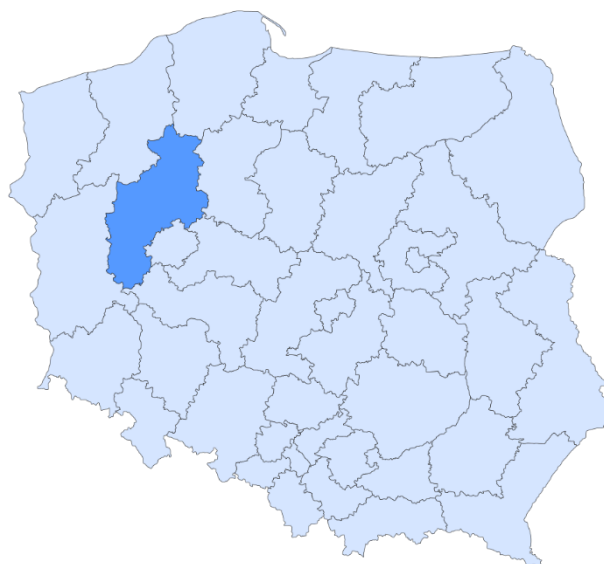
Tabela 167. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 37 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	103 781	4,20	4+0
Platforma Obywatelska RP	56 111	2,27	2+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	19 027	0,77	0+1
Kukiz'15	24 486	0,99	0+1
Nowoczesna Ryszarda Petru	19 237	0,78	0+1
Ogółem	222 642	—	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 38 obejmuje obszar powiatów chodzieskiego, czarnkowsko-trzciańskiego, grodziskiego, międzychodzkiego, nowotomyskiego, obornickiego, pilskiego, szamotulskiego, wągrowieckiego, wolsztyńskiego i złotowskiego w województwie wielkopolskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Piła. Wybieranych jest w nim 9 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 38.

Mapa 38. Położenie okręgu wyborczego nr 38 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_38.svg (dostęp dnia: 22.04.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 38, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej

mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 4, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 2. Polskie Stronnictwo Ludowe, Ruch Palikota oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymały po jednym mandacie. Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 168. Z przeprowadzonej analizy wynika, iż podział mandatów pomiędzy ugrupowania polityczne byłby identyczny jak w przypadku metody d’Hondta.

Tabela 168. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 38 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	50 023	35 731	16 674	10 005	7 146	5 558	2
Sojusz Lewicy Demokratycznej	29 638	21 170	9 879	5 928	4 234	3 293	1
Ruch Palikota	28 633	20 452	9 544	5 727	4 090	3 181	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	31 192	22 280	10 397	6 238	4 456	3 466	1
Platforma Obywatelska RP	113 226	80 876	37 742	22 645	16 175	12 581	4
Ogółem	259 953	—					9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Zmiana metody przeliczania głosów na mandaty na metodę Hare-Niemeyera nie przyniosłaby również zmiany w podziale mandatów dla poszczególnych komitetów wyborczych. Symulacja zamieszczona została w tabeli 169. Wynik wyborczy byłby taki sam jak w przypadku metody d’Hondta oraz Sainte-Lague.

Tabela 169. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 38 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	50 023	1,78	1+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	29 638	1,06	1+0
Ruch Palikota	28 633	1,02	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	31 192	1,11	1+0
Platforma Obywatelska RP	113 226	4,03	4+0
Ogółem	252 712	—	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Najwięcej mandatów w wyborach parlamentarnych w 2015 r. w okręgu wyborczym nr 38 przypadło Platformie Obywatelskiej – 4, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 3. Kukiz’15 oraz Polskie Stronnictwo Ludowe otrzymały po jednym mandacie.

Projekcję zastosowania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague zamieszczono w tabeli 170. Z przeprowadzonej analizy wynika, że najsilniejsze ugrupowanie polityczne pod

względem liczby otrzymanych głosów (PO) straciłoby jeden mandat parlamentarny. Z kolei komitet wyborczy, który otrzymał najmniejszą liczbę głosów (Nowoczesna Ryszarda Petru) spośród uprawnionych do udziału w podziale mandatów uzyskałby pierwszy mandat w tym okręgu wyborczym dzięki zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Lague.

Tabela 170. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 38 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy				Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	
Prawo i Sprawiedliwość	73 665	52 618	24 555	14 733	10 524	3
Platforma Obywatelska RP	83 845	59 889	27 948	16 769	11 978	3
Polskie Stronnictwo Ludowe	20 712	14 794	6 904	4 142	2 959	1
Kukiz'15	24 359	17 399	8 120	4 872	3 480	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	18 859	13 471	6 286	3 772	2 694	1
Ogółem	270 273	—				9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Zastosowanie metody Hare-Niemeyera dla celów symulacji w badanym okręgu wyborczym zamieszczono w tabeli 171. Analiza symulacji wskazuje, że wynik wyborczy byłby taki sam jak w przypadku zmodyfikowanej metody Sainte-Lague.

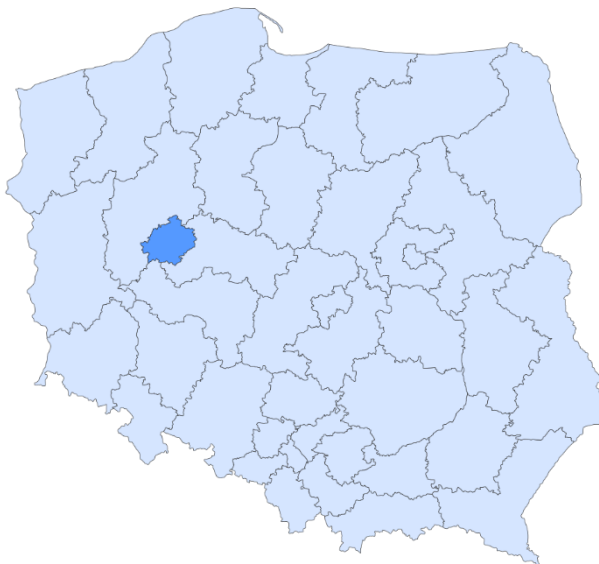
Tabela 171. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 38 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	73 665	2,99	2+1
Platforma Obywatelska RP	83 845	3,41	3+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	20 712	0,84	0+1
Kukiz'15	24 359	0,99	0+1
Nowoczesna Ryszarda Petru	18 859	0,77	0+1
Ogółem	221 440	—	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 39 obejmuje obszar miasta na prawach powiatu Poznania i powiatu poznańskiego w województwie wielkopolskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Poznań. Wybieranych jest w nim 10 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 39.

Mapa 39. Położenie okręgu wyborczego nr 39 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_39.svg (dostęp dnia: 22.04.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 39, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 6, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 2. Ruch Palikota oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymały po jednym mandacie.

Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 172. Z przeprowadzonej analizy wynika, iż podział mandatów pomiędzy ugrupowania polityczne byłby identyczny jak w przypadku metody d'Hondta.

Tabela 172. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 39 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy							Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	13	
Prawo i Sprawiedliwość	76 772	54 837	25 591	15 354	10 967	8 530	6 979	5 906	2
Sojusz Lewicy Demokratycznej	33 764	24 117	11 255	6 753	4 823	3 752	3 069	2 597	1
Ruch Palikota	46 750	33 393	15 583	9 350	6 679	5 194	4 250	3 596	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	11 960	8 543	3 987	2 392	1 709	1 329	1 087	920	0
Platforma Obywatelska RP	220 354	157 396	73 451	44 071	31 479	24 484	20 032	16 950	6
Ogółem	399 997	—							10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W przypadku zastosowania metody Hare-Niemeyera również nie odnotowano by zmiany w podziale mandatów pomiędzy komitety wyborcze. Symulacja znajduje się w tabeli 173.

Tabela 173. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 39 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	76 772	1,97	1+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	33 764	0,87	0+1
Ruch Palikota	46 750	1,20	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	11 960	0,31	0+0
Platforma Obywatelska RP	220 354	5,66	5+1
Ogółem	389 600	—	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2015 r. przedstawiciele do Sejmu z okręgu wyborczego nr 39 wprowadziły trzy komitety wyborcze, tj. Platforma Obywatelska RP – 5 mandatów, Prawo i Sprawiedliwość – 3 mandaty oraz Nowoczesna Ryszarda Petru – 2 mandaty.

Projekcję zastosowania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague zamieszczono w tabeli 174. Z przeprowadzonej analizy wynika, że najsilniejsze ugrupowanie polityczne pod względem liczby otrzymanych głosów (PO) straciłoby jeden mandat parlamentarny. Z kolei komitet wyborczy, który otrzymał najmniejszą liczbę głosów (Kukiz'15) spośród uprawnionych do udziału w podziale mandatów uzyskałby pierwszy mandat w tym okręgu wyborczym dzięki zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Lague.

Tabela 174. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 39 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	97 975	69 982	32 658	19 595	13 996	10 886	3
Platforma Obywatelska RP	146 141	104 386	48 714	29 228	20 877	16 238	4
Polskie Stronnictwo Ludowe	7 809	5 578	2 603	1 562	1 116	868	0
Kukiz'15	24 825	17 732	8 275	4 965	3 546	2 758	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	59 387	42 419	19 796	11 877	8 484	6 599	2
Ogółem	409 886	—					10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wykorzystując metodę Hare-Niemeyera w celu transformacji głosów na mandaty to zauważyć można, iż liczba uzyskanych mandatów przypadająca poszczególnym komitetom

wyborczym byłaby taka sama jak w przypadku zastosowania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague. Obliczenia zawarte zostały w tabeli 175.

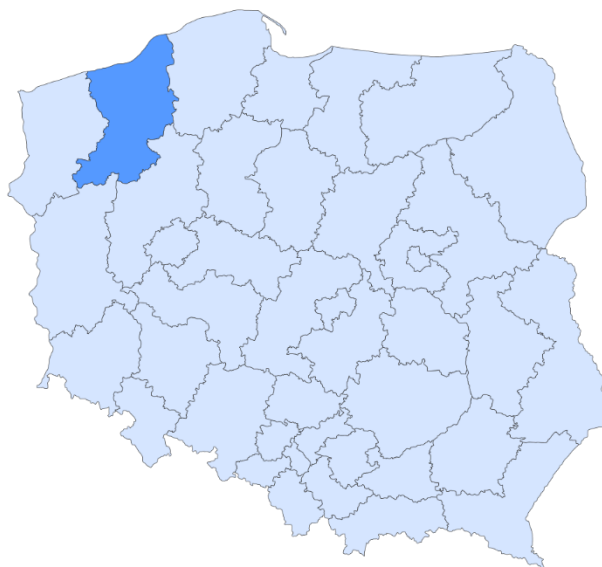
Tabela 175. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 39 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	97 975	2,91	2+1
Platforma Obywatelska RP	146 141	4,35	4+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	7 809	0,23	0+0
Kukiz'15	24 825	0,74	0+1
Nowoczesna Ryszarda Petru	59 387	1,77	1+1
Ogółem	336 137	—	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 40 obejmuje obszar miasta na prawach powiatu Koszalina oraz powiatów białogardzkiego, choszczeńskiego, drawskiego, kołobrzeskiego, koszalińskiego, sławieńskiego, szczecineckiego, świdwińskiego i wałeckiego w województwie zachodniopomorskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Koszalin. Wybieranych jest w nim 8 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 40.

Mapa 40. Położenie okręgu wyborczego nr 40 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_40.svg (dostęp dnia: 22.04.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 40, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej

mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 4, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 2. Ruch Palikota oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymały po jednym mandacie.

Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 176. Z przeprowadzonej analizy wynika, iż podział mandatów pomiędzy ugrupowania polityczne byłby identyczny jak w przypadku metody d'Hondta.

Tabela 176. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 40 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy					Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	
Prawo i Sprawiedliwość	45 558	32 541	15 186	9 112	6 508	5 062	2
Sojusz Lewicy Demokratycznej	24 474	17 481	8 158	4 895	3 496	2 719	1
Ruch Palikota	26 582	18 987	8 861	5 316	3 797	2 954	1
Polskie Stronnictwo Ludowe	13 756	9 826	4 585	2 751	1 965	1 528	0
Platforma Obywatelska RP	99 506	71 076	33 169	19 901	14 215	11 056	4
Ogółem	215 033	—					8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Żadnej zmiany nie przyniosłoby zastosowanie metody Hare-Niemeyera do transformacji głosów na mandaty w okręgu wyborczym. Liczba mandatów dla komitetów wyborczych byłaby taka sama jak w przypadku metody d'Hondta oraz Sainte-Lague. Symulacja zaprezentowana została w tabeli 177.

Tabela 177. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 40 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	45 558	1,74	1+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	24 474	0,93	0+1
Ruch Palikota	26 582	1,01	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	13 756	0,52	0+0
Platforma Obywatelska RP	99 506	3,79	3+1
Ogółem	209 876	—	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W wyborach parlamentarnych w 2015 r. cztery komitety wyborcze uzyskały reprezentację w okręgu wyborczym, były to: Platforma Obywatelska – 3 mandaty, Prawo i Sprawiedliwość – 3 mandaty, Kukiz'15 – 1 mandat, Nowoczesna Ryszarda Petru – 1 mandat.

Zastosowanie zmodyfikowanej metody Sainte-Lague dla danych z głosowania w 2015 r. w analizowanym okręgu wyborczym przedstawiono w tabeli 178. Przeprowadzona symulacja nie wykazuje zmiany w podziale mandatów w stosunku do oficjalnych wyników wyborów.

Tabela 178. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 40 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy				Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	
Prawo i Sprawiedliwość	62 032	44 309	20 677	12 406	8 862	3
Platforma Obywatelska RP	65 262	46 616	21 754	13 052	9 323	3
Polskie Stronnictwo Ludowe	8 972	6 409	2 991	1 794	1 282	0
Kukiz'15	20 428	14 591	6 809	4 086	2 918	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	17 488	12 491	5 829	3 498	2 498	1
Ogółem	217 017	—				8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Identyczny wynik wyborczy uzyskano by przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w celu agregacji głosów na mandaty. Ponownie podział mandatów dla poszczególnych ugrupowań politycznych byłby taki sam jak w przypadku metody d'Hondta oraz Sainte-Lague. Obliczenia zawarto w tabeli 179.

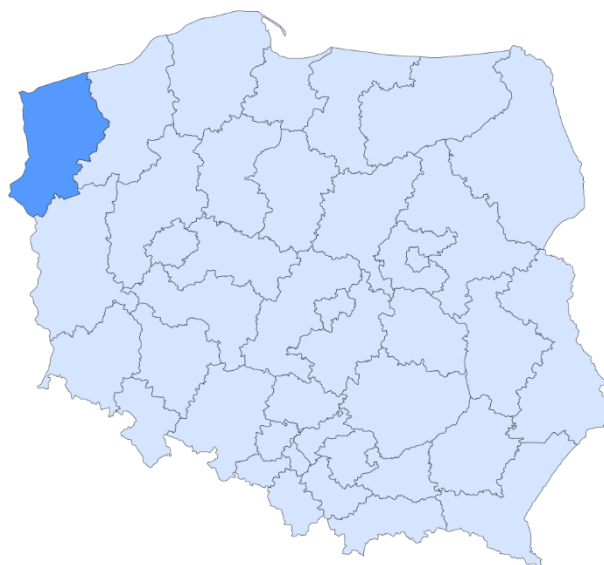
Tabela 179. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 40 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	62 032	2,85	2+1
Platforma Obywatelska RP	65 262	3,00	3+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	8 972	0,41	0+0
Kukiz'15	20 428	0,94	0+1
Nowoczesna Ryszarda Petru	17 488	0,80	0+1
Ogółem	174 182	—	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Okręg wyborczy nr 41 obejmuje obszar miast na prawach powiatu Szczecina i Świnoujścia oraz powiatów goleniowskiego, gryfickiego, gryfińskiego, kamieńskiego, łobeskiego, myśliborskiego, polickiego, pyrzyckiego i stargardzkiego w województwie zachodniopomorskim. Siedzibą okręgowej komisji wyborczej jest Szczecin. Wybieranych jest w nim 12 posłów. Położenie okręgu wyborczego na mapie Polski obrazuje mapa nr 41.

Mapa 41. Położenie okręgu wyborczego nr 41 na mapie Polski



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sejm_RP_41.svg (dostęp dnia: 29.04.2019).

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r., w okręgu wyborczym nr 41, przy zastosowaniu metody przeliczania głosów na mandaty według formuły d'Hondta najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 7, następnie Prawo i Sprawiedliwość – 3. Ruch Palikota oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej otrzymały po jednym mandacie.

Projekcję zastosowana metody Sainte-Lague przedstawia tabela 180. Z przeprowadzonej analizy wynika, iż podział mandatów pomiędzy ugrupowania polityczne byłby inny niż w przypadku metody d'Hondta. Różnica polegałaby na tym, że najsilniejsze pod względem liczby otrzymanych głosów ugrupowanie polityczne (PO) straciłoby jeden mandat parlamentarny. Premię wyborczą w postaci dodatkowego, drugiego, mandatu otrzymałoby ugrupowanie o średnim poparciu wyborców (Ruch Palikota).

Tabela 180. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 41 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy							Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	13	
Prawo i Sprawiedliwość	82 529	58 949	27 510	16 506	11 790	9 170	7 503	6 348	3
Sojusz Lewicy Demokratycznej	42 165	30 118	14 055	8 433	6 024	4 685	3 833	3 243	1
Ruch Palikota	45 111	32 222	15 037	9 022	6 444	5 012	4 101	3 470	2
Polskie Stronnictwo Ludowe	16 545	11 818	5 515	3 309	2 364	1 838	1 504	1 273	0
Platforma Obywatelska RP	178 124	127 231	59 375	35 625	25 446	19 792	16 193	13 702	6
Ogółem	381 020	—							12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Skutkiem zastosowania metody Hare-Niemeyera celem transformacji głosów na mandaty byłoby uzyskanie mandatów parlamentarnych przez wszystkie uprawnione komitety wyborcze. Stratę wyborczą ponownie odnotować należałoby w przypadku Platformy Obywatelskiej, natomiast premia wyborcza przypadłaby dla polskiego Stronnictwa Ludowego – byłby to pierwszy mandat tego ugrupowania w okręgu wyborczym. Szczegółowe obliczenia znajdują się w tabeli 181.

Tabela 181. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 41 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	82 529	2,72	2+1
Sojusz Lewicy Demokratycznej	42 165	1,39	1+0
Ruch Palikota	45 111	1,49	1+0
Polskie Stronnictwo Ludowe	16 545	0,54	0+1
Platforma Obywatelska RP	178 124	5,86	5+1
Ogółem	364 474	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wybory parlamentarne w 2015 r. w okręgu wyborczym nr 41 zakończyły się uzyskaniem mandatów dla czterech list kandydatów, były to: Platforma Obywatelska – 5 mandatów, Prawo i Sprawiedliwość – 5 mandatów, Nowoczesna Ryszarda Petru – 1 mandat, Kukiz'15 – 1 mandat. Jedynie Polskie Stronnictwo Ludowe, które było uprawnione do uczestniczenia w podziale mandatów nie uzyskało reprezentacji do Sejmu.

Ten sam wynik wyborczy zaobserwować można byłoby w przypadku przyjęcia zmodyfikowanej metody Sainte-Lague do przeliczania głosów na mandaty, co udowodniono w tabeli 182.

Tabela 182. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 41 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Iloraz wyborczy						Uzyskane mandaty
		1,4	3	5	7	9	11	
Prawo i Sprawiedliwość	110 697	79 069	36 899	22 139	15 814	12 300	10 063	5
Platforma Obywatelska RP	121 479	86 771	40 493	24 296	17 354	13 498	11 044	5
Polskie Stronnictwo Ludowe	14 776	10 554	4 925	2 955	2 111	1 642	1 343	0
Kukiz'15	32 030	22 879	10 677	6 406	4 576	3 559	2 912	1
Nowoczesna Ryszarda Petru	32 964	23 546	10 988	6 593	4 709	3 663	2 997	1
Ogółem	380 499	—						12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Inny wynik wyborczy uzyskano by przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera. Wykorzystanie tej metody pozwoliłoby uzyskać mandat wszystkim pięciu komitetom wyborczym uprawnionym do udziału w podziale mandatów. Stratę wyborczą poniosłoby Prawo i Sprawiedliwość, które straciłoby jeden mandat na rzecz Polskiego Stronnictwa Ludowego. Liczba mandatów przypadająca pozostałym ugrupowaniom politycznym nie uległaby zmianie.

Tabela 183. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 41 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Liczba kwot prostych	Uzyskane mandaty
Prawo i Sprawiedliwość	110 697	4,26	4+0
Platforma Obywatelska RP	121 479	4,67	4+1
Polskie Stronnictwo Ludowe	14 776	0,57	0+1
Kukiz'15	32 030	1,23	1+0
Nowoczesna Ryszarda Petru	32 964	1,27	1+0
Ogółem	311 946	—	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

4. Podsumowanie

Przechodząc do podsumowania poczynionej analizy statystycznej i przeprowadzonych licznych symulacji należy na wstępie przypomnieć kilka faktów, które są niezbędne do prawidłowego odczytania wyników badań.

Po pierwsze, wybory parlamentarne w Polsce, które odbyły się 9 października 2011 r. przeprowadzone zostały według zasad wprowadzonych przez Kodeks wyborczy z 5 stycznia 2011 r. Zakończyły się zwycięstwem Platformy Obywatelskiej, która uzyskała 39,18% głosów co dało jej 207 mandatów. Po raz pierwszy od 1989 roku partia sprawująca władzę wygrała kolejne wybory. Do Sejmu dostały się także: Prawo i Sprawiedliwość (157 mandatów), Polskie Stronnictwo Ludowe (28 mandatów), Sojusz Lewicy Demokratycznej (27 mandatów), Ruch Palikota (40 mandatów) oraz jeden poseł Mniejszości Niemieckiej. PO i PSL łącząc siły w parlamencie osiągnęły większość zdolną do utrzymania władzy w państwie, dzięki temu po wyborach odnowiona została koalicja PO-PSL.

Po drugie, wybory do Sejmu i Senatu, które odbyły się 25 października 2015 r. zakończyły się zwycięstwem Prawa i Sprawiedliwości. Zwycięskie ugrupowanie polityczne otrzymało 37,58% głosów co przełożyło się na 235 mandatów, tym samym uzyskując większość w izbie niższej parlamentu. Po raz pierwszy od 1989 roku jeden komitet wyborczy zdobył większość sejmową umożliwiającą sformowanie samodzielnego rządu. Do Sejmu dostały się także: Platforma Obywatelska (138 mandatów), Kukiz'15 (42 mandaty), Nowoczesna (28 mandatów) i Polskie Stronnictwo Ludowe (16 mandatów). Jeden mandat przypadł Mniejszości Niemieckiej.

Po trzecie, przedmiotem analizy autora były oficjalne dane statystyczne pochodzące z dwóch elekcji do Sejmu (2011 i 2015) i na ich podstawie dokonano symulacji wyborczych we wszystkich okręgach wyborczych w Polsce w oparciu o dwie inne metody wyborcze, tj. zmodyfikowaną Sainte-Lague oraz Hare-Niemeyera. Oznacza to, iż dokonano czterech symulacji dla każdego okręgu wyborczego, co daje w sumie 164 symulacje. Materiał badawczy obejmuje więc 3 metody wyborcze i 246 wyników wyborczych za lata 2011-2015.

Po czwarte, w obydwu badanych elekcjach jako sposób przeliczania głosów na mandaty ustawodawca przyjął metodę d'Hondta, która premiuje ugrupowania o dużym poparciu społecznym.

Po piąte, we wszystkich przeprowadzonych symulacjach przyjęto założenie, iż wyborca oddałby taki sam głos bez względu na zmianę metody wyborczej.

Poza postawionym we wstępie pytaniem badawczym numer 6, które odnosi się do całego rozdziału trzeciego, autor przed przystąpieniem do symulacji postawił ponadto pięć dodatkowych pytań badawczych:

- 1) Jaki będzie wpływ poszczególnych metod wyborczych na liczbę mandatów przypadających dla komitetów wyborczych w skali kraju?
- 2) Kto zyska a kto straci najwięcej mandatów parlamentarnych?
- 3) Jaka będzie różnica w liczbie przyznanych mandatów pomiędzy metodami wyborczymi?
- 4) Czy zwycięskie ugrupowanie polityczne według oficjalnych wyników wyborów utrzymałoby władzę w państwie w efekcie zastosowania innej metody przeliczania głosów na mandaty?
- 5) Czy zmiana metody przeliczania głosów na mandaty miałaby wpływ na kształt sceny politycznej? Jeśli tak, to jaki?

Dla uzyskania odpowiedzi na postawione pytania, jak i całościowego podsumowania przeprowadzonych badań autor przedstawia w tabeli 184 i 185 zestawienie wyników poczynionych symulacji dla każdego komitetu wyborczego w każdym okręgu wyborczym. Ma ono na celu zobrazowanie wyników bez konieczności powrotu do projekcji konkretnego okręgu wyborczego.

Zestawiając ze sobą wszystkie symulacje, można powiedzieć, że hipoteza badawcza, która zakładała, że „zmiana metody przeliczania głosów na mandaty, na zmodyfikowaną metodę Sainte-Lague lub Hare-Niemeyera, spowodowałaby nieuzyskanie większości parlamentarnej przez partię polityczną, która oficjalnie wygrała wybory w 2011 i 2015 r.” została zweryfikowana w całości pozytywnie. Oznacza to, iż przyjęcie przez ustawodawcę w toku prac parlamentarnych nad Kodeksem wyborczym (2008-2011) zmodyfikowanej metody Sainte-Lague, której gorącymi zwolennikami byli członkowie klubów SLD oraz PSL, skutkowałoby nie uzyskaniem większości parlamentarnej przez Platformę Obywatelską oraz Polskie Stronnictwo Ludowe w 2011 r. Ponadto Prawo i Sprawiedliwość również nie otrzymałoby wystarczającej liczby mandatów uprawniających do samodzielnego sprawowania władzy, tak jak to było w 2015 r.

W wyborach parlamentarnych w 2011 r., w których przeliczenie głosów na mandaty dokonywane było metodą d'Hondta, PO i PSL uzyskały łącznie 235 mandatów. Z przeprowadzonych symulacji wynika, iż gdyby podczas prac parlamentarnych zdecydowano pozostawić w Kodeksie wyborczym zapisy projektodawców (SLD) mówiące o tym żeby mandaty dzielić według metody Sainte-Lague w wersji skandynawskiej to PO i PSL nie uzyskałyby wystarczającej liczby mandatów niezbędnej do utrzymania większości w Sejmie. Gdyby podział

mandatów następowałyby według tej metody ugrupowania te otrzymałyby 223 mandaty. Wówczas do utworzenia stabilnej większości niezbędne byłoby zbudowanie szerszej koalicji składającej się min. z trzech ugrupowań. Dla Platformy Obywatelskiej w 2011 r. najbliższym koalicjantem w takiej sytuacji mógłby być Sojusz Lewicy Demokratycznej. Tym sposobem koalicja parlamentarna zrzeszałaby trzy partie polityczne (PO, PSL, SLD), które razem dysponowałyby 262 głosami w Sejmie. W opozycji pozostawałoby Prawo i Sprawiedliwość oraz Ruch Palikota. Innym wariantem mogłaby być koalicja Platformy Obywatelskiej z Ruchem Palikota. Łącznie te dwa ugrupowania uzyskałyby 234 mandaty i zdobyłyby stabilną większość w Sejmie. Drugi scenariusz wydaje się być jednak mało prawdopodobny z uwagi na jasne wówczas deklaracje polityków PO i PSL o chęci dalszej współpracy po wyborach. W symulacji zastosowania metody Hare-Niemeyera do przeliczania głosów na mandaty w 2011 r. sytuacja polityczna wyglądałaby podobnie, jak w przypadku zmodyfikowanej metody Sainte-Lague (też trzy ugrupowania tworzyłyby większość) z tą jednak różnicą, że siła głosu małych ugrupowań (SLD, Ruch Palikota, PSL) w przetargach politycznych budowania koalicji rządzącej byłaby większa. Przy użyciu metody d'Hondta partie te otrzymałyby razem 95 mandatów. Z kolei w przypadku zmodyfikowanej metody Sainte-Lague byłoby to 120 mandatów, a dla metody Hare-Niemeyera aż 131 mandatów.

Przeprowadzone w 2015 r. wybory do Sejmu i Senatu, w których podział mandatów dokonywany był również z wykorzystaniem metody d'Hondta, wygrało Prawo i Sprawiedliwość zdobywając 235 mandatów. Wykonane symulacje wskazują, że PiS nie uzyskałoby wystarczającej większości w Sejmie aby stworzyć swój rząd jeśli obowiązywałaby zmodyfikowana metoda Sainte-Lague. Przy zastosowaniu tej metody PiS uzyskałoby 217 mandatów (18 mandatów mniej). Skutkiem tej metody byłby ponownie rząd składający się przynajmniej z dwóch ugrupowań politycznych. W 2015 r. koalicjantem dla PiS-u mogłoby zostać jedynie ugrupowanie Kukiz'15 z uwagi na bliskość programową. W takim przypadku koalicja PiS-Kukiz'15 liczyłaby 265 posłów. W opozycji pozostałaby Platforma Obywatelska, Nowoczesna oraz Polskie Stronnictwo Ludowe. W przypadku stosowania metody Hare-Niemeyera Prawo i Sprawiedliwość również nie uzyskałoby samodzielnie władzy w kraju – partii przypadłoby 210 mandatów (25 mniej). Ponownie konieczny byłby koalicjant. W tym przypadku łącznie z ugrupowaniem Kukiz'15 ich liczba głosów w Sejmie wyniosłaby 257. W 2015 r. siła głosu małych ugrupowań politycznych (PSL, Nowoczesna, Kukiz'15) według metody d'Hondta to 86 mandatów. Z kolei przy zastosowaniu metody zmodyfikowanej Sainte-Lague ich liczba mandatów wyniosłaby 108, a dla metody Hare-Niemeyera byłoby to 115 mandatów.

Tabela 184. Wyniki symulacji wyborczych w 2011 r.

okręg wyborczy	komitet wyborczy														
	Prawo i Sprawiedliwość			Sojusz Lewicy Demokratycznej			Ruch Palikota			Polskie Stronnictwo Ludowe			Platforma Obywatelska RP		
	metoda wyborcza														
	d'H	S-L	H-N	d'H	S-L	H-N	d'H	S-L	H-N	d'H	S-L	H-N	d'H	S-L	H-N
1	4	4	3	2	2	2	1	1	1	0	0	1	5	5	5
2	2	2	2	0	1	1	1	1	1	0	0	0	5	4	4
3	4	4	4	0	1	1	1	1	1	0	0	1	9	8	7
4	3	3	3	1	1	1	1	2	2	1	1	1	6	5	5
5	4	4	4	1	1	1	1	1	2	1	1	1	6	6	5
6	6	6	6	1	1	1	2	2	2	2	2	2	4	4	4
7	5	5	5	1	1	1	1	2	2	2	2	2	3	2	2
8	3	3	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	6	6	6
9	3	3	3	1	1	1	1	1	1	0	0	0	5	5	5
10	4	4	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
11	5	4	4	1	1	1	1	1	1	1	2	2	4	4	4
12	4	4	3	0	0	1	0	1	1	0	0	0	4	3	3
13	5	5	5	0	1	1	1	1	1	0	0	1	8	7	6
14	7	6	5	0	0	0	0	0	1	0	1	1	3	3	3
15	5	5	4	0	0	0	0	0	1	1	1	1	3	3	3
16	4	3	3	0	1	1	1	1	1	2	2	2	3	3	3
17	4	4	4	0	1	1	1	1	1	1	1	1	3	2	2
18	5	5	5	1	1	1	1	1	1	2	2	2	3	3	3
19	6	6	6	1	2	2	2	2	2	0	0	0	11	10	10
20	4	4	4	0	1	1	1	1	1	1	1	1	6	5	5
21	3	3	3	1	1	1	1	1	1	0	1	1	6	5	5
22	6	5	5	0	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3
23	8	7	7	1	1	1	1	1	1	1	2	2	4	4	4
24	6	6	6	1	1	1	1	1	1	1	2	2	5	4	4
25	3	3	3	0	1	1	1	1	1	0	0	1	8	7	6
26	4	4	4	1	1	1	1	1	1	0	1	1	8	7	7
27	3	3	3	0	0	0	1	1	1	0	1	1	5	4	4
28	2	2	2	1	1	1	1	1	1	0	0	1	3	3	2
29	2	2	2	0	1	1	1	1	1	0	0	0	6	5	5
30	3	3	3	0	1	1	1	1	1	0	0	0	5	4	4
31	3	3	3	1	1	1	1	1	2	0	0	0	7	7	6
32	2	2	2	1	1	1	1	2	1	0	0	1	5	4	4
33	6	5	5	1	2	2	1	2	2	3	3	3	5	4	4
34	2	2	2	0	0	1	1	1	1	1	1	1	4	4	3
35	2	2	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5	5	4
36	3	3	3	1	1	1	1	1	1	2	2	2	5	5	5
37	3	3	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3
38	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4	4	4
39	2	2	2	1	1	1	1	1	1	0	0	0	6	6	6
40	2	2	2	1	1	1	1	1	1	0	0	0	4	4	4
41	3	3	3	1	1	1	1	2	1	0	0	1	7	6	6
ogółem	157	151	148	27	39	41	40	46	48	28	35	42	207	188	180

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 185. Wyniki symulacji wyborczych w 2015 r.

okręg wyborczy	komitet wyborczy														
	Prawo i Sprawiedliwość			Platforma Obywatelska RP			Polskie Stronnictwo Ludowe			Kukiz'15			Nowoczesna Ryszarda Petru		
	metoda wyborcza														
	d'H	S-L	H-N	d'H	S-L	H-N	d'H	S-L	H-N	d'H	S-L	H-N	d'H	S-L	H-N
1	6	6	5	4	4	4	0	0	1	1	1	1	1	1	1
2	3	3	3	4	3	3	0	0	0	1	1	1	0	1	1
3	6	5	5	5	5	5	0	0	0	1	2	2	2	2	2
4	5	5	5	4	4	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1
5	6	6	6	4	4	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1
6	10	8	8	3	3	3	1	1	1	1	2	2	0	1	1
7	8	7	7	2	2	2	1	2	2	1	1	1	0	0	0
8	5	4	4	5	4	4	0	1	1	1	1	1	1	2	2
9	4	4	4	4	4	4	0	0	0	1	1	1	1	1	1
10	6	5	5	2	2	2	0	1	1	1	1	1	0	0	0
11	7	6	6	3	3	3	1	1	1	1	1	1	0	1	1
12	5	5	4	2	2	2	0	0	0	1	1	1	0	0	1
13	7	7	7	5	4	4	0	0	0	1	1	1	1	2	2
14	8	7	7	1	2	2	0	0	0	1	1	1	0	0	0
15	6	5	5	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	0	0
16	6	6	5	2	2	2	1	1	1	1	1	1	0	0	1
17	5	5	5	2	2	2	1	1	1	1	1	1	0	0	0
18	8	7	7	2	2	2	1	2	1	1	1	1	0	0	1
19	8	8	8	7	7	7	0	0	0	2	2	2	3	3	3
20	6	6	5	4	4	4	0	0	1	1	1	1	1	1	1
21	4	4	4	4	4	4	0	0	0	2	2	2	1	1	1
22	7	7	7	2	2	2	1	1	1	1	1	1	0	0	0
23	12	9	10	2	2	2	0	1	1	1	2	1	0	1	1
24	8	8	8	3	3	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1
25	5	5	4	5	5	5	0	0	1	1	1	1	1	1	1
26	6	6	5	6	6	6	0	0	1	1	1	1	1	1	1
27	5	4	4	2	3	3	0	0	0	1	1	1	1	1	1
28	4	4	3	2	2	2	0	0	0	1	1	1	0	0	1
29	4	4	4	3	3	3	0	0	0	1	1	1	1	1	1
30	5	4	4	3	3	3	0	0	0	1	1	1	0	1	1
31	5	5	5	5	4	4	0	0	0	1	2	2	1	1	1
32	4	4	4	3	3	3	0	0	0	1	1	1	1	1	1
33	9	8	8	3	3	3	2	2	2	1	2	2	1	1	1
34	4	3	3	3	3	3	0	1	1	1	1	1	0	0	0
35	4	4	4	3	3	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1
36	5	5	5	4	3	3	1	2	2	1	1	1	1	1	1
37	5	4	4	2	2	2	0	1	1	1	1	1	1	1	1
38	3	3	3	4	3	3	1	1	1	1	1	1	0	1	1
39	3	3	3	5	4	4	0	0	0	0	1	1	2	2	2
40	3	3	3	3	3	3	0	0	0	1	1	1	1	1	1
41	5	5	4	5	5	5	0	0	1	1	1	1	1	1	1
ogółem	235	217	210	138	134	134	16	24	28	42	48	47	28	36	40

Źródło: opracowanie własne.

Generalnie można stwierdzić, że najbardziej proporcjonalną z badanych metod wyborczych okazała się metoda Hare-Niemeyera. Dzięki zastosowaniu tej metody partie o średnim i niskim poparciu społecznym⁵²⁶ uzyskiwałyby premię wyborczą w postaci dodatkowych mandatów w licznie 36 w 2011 r. oraz 29 w 2015 r.

Wykorzystanie zmodyfikowanej metody Sainte-Lague dałoby tym ugrupowaniom również lepszy wynik wyborczy niż w przypadku stosowania metody d'Hondta. Premia wyborcza wyniosłaby w 2011 r. 25 mandatów, z kolei w 2015 r. 22 mandaty. W związku z tym Platforma Obywatelska oraz Prawo i Sprawiedliwość podczas dwóch badanych elekcji straciłyby część mandatów na rzecz średnich i małych partii. Oznacz to, iż wpływ metody Hare-Niemeyera oraz metody Sainte-Lague na liczbę uzyskanych mandatów przypadających dla komitetów wyborczych w skali kraju byłby bardzo duży, ponieważ spowodowałby to utratę większości w Sejmie przez PO i PSL w 2011 r. oraz PiS w 2015 r.

W symulacji wyborczej przeprowadzonej dla wyborów z 2011 r. zauważyć można również, że największa różnica w podziale mandatów w okręgu wyborczym występuje w liczbie 2 mandatów. Stało się tak w czterech okręgach wyborczych, tj. 3, 13, 14 i 25. Różnica dotyczyła liczby przyznanych mandatów w efekcie zastosowania metody Hare-Niemeyera względem metody d'Hondta. W trzech okręgach wyborczych różnica polegała na stracie mandatów przez Platformę Obywatelską, a w jednym przez Prawo i Sprawiedliwość.

W 2015 r. wystąpiły dwa takie okręgi wyborcze, tj. 6 i 23. Pomiędzy metodą d'Hondta a metodą Hare-Niemeyera odnotowano największą różnicę 2 mandatów. Z kolei pomiędzy metodą d'Hondta a metodą Sainte-Lague w okręgu wyborczym nr 6 różnica wyniosła dwa mandaty, a dla okręgu nr 23 – trzy mandaty i była to najwyższa różnica spośród wszystkich przeprowadzonych symulacji. Obydwie dotyczyły straty mandatów przez Prawo i Sprawiedliwość.

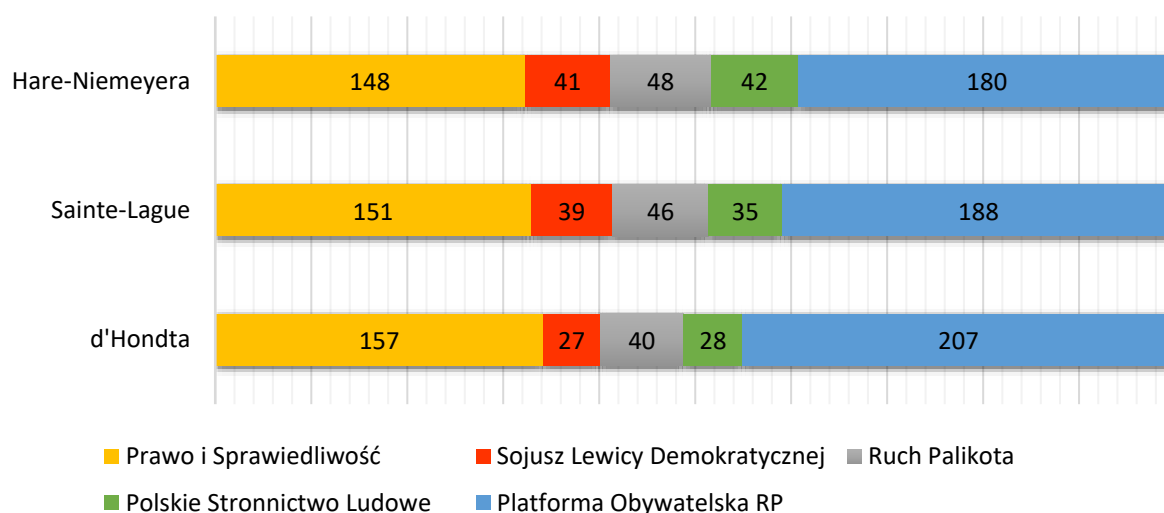
W każdej z dwóch symulowanych elekcji odnotowano okręgi wyborcze, w których metoda d'Hondta, metoda Sainte-Lague oraz metoda Hare-Niemeyera dały ten sam podział mandatów dla każdego komitetu wyborczego. W 2011 r. były to okręgi wyborcze: 6, 8, 9, 10, 18, 36, 37, 38, 39 i 40, a w 2015 r.: 4, 5, 9, 17, 19, 21, 22, 24, 29, 32, 35 i 40. Okręgami wyborczymi, w których odnotowano powtórzenie tego samego podziału mandatów w dwóch badanych elekcjach były: 9 i 40.

W 2011 r. w wyniku zastosowania metody Hare-Niemeyera najwięcej mandatów zyskałby Sojusz Lewicy Demokratycznej oraz Polskie Stronnictwo Ludowe. Każde z tych ugrupowań mogłoby liczyć na dodatkowe 14 mandatów w Sejmie. Ruchowi Palikota przypadłoby

⁵²⁶ W 2011 r. były to: SLD, Ruch Palikota i PSL, a w 2015 r.: Kukiz'15, Nowoczesna Ryszarda Petru i PSL.

dotatkowo 8 mandatów parlamentarnych. Największą stratę odnotowałyby ugrupowanie Platforma Obywatelska. Partia straciłaby aż 27 mandatów. Stratę poniosłoby również Prawo i Sprawiedliwość tracąc 9 mandatów. Przy zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Lague najwięcej zyskaliby projektodawcy Kodeksu wyborczego, tj. SLD. Zysk wyborczy wyniósłby 12 mandatów. PSL przypadłoby dodatkowe 7 mandatów, a Ruchowi Palikota – 6. Z przeprowadzonej symulacji wynika również, że w przypadku wykorzystania metody Sainte-Lague w 2011 r. Platforma Obywatelska straciłaby 19 miejsc w Sejmie, a Prawo i Sprawiedliwość – 6. Zestawienie porównawcze wpływu metod wyborczych na liczbę mandatów dla wyborów przeprowadzonych w 2011 r. zaprezentowane zostało na wykresie 3.

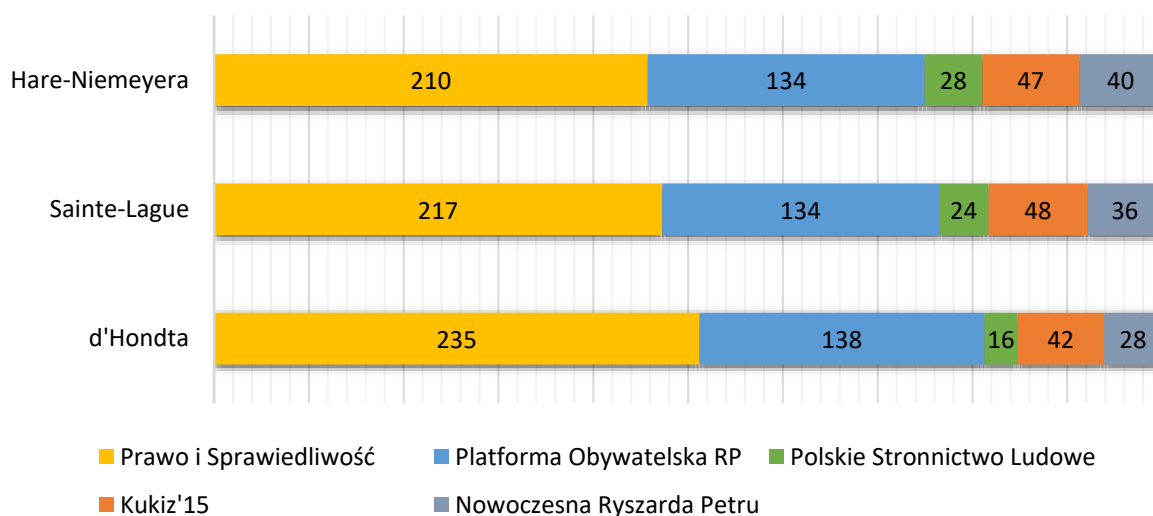
Wykres 3. Wpływ metod wyborczych na liczbę mandatów w 2011 r.



Źródło: opracowanie własne.

W 2015 r. w wyniku zastosowania metody Hare-Niemeyera najwięcej mandatów zyskałoby PSL oraz Nowoczesna Ryszarda Petru. Każde z tych ugrupowań mogłoby liczyć na dodatkowe 12 mandatów w Sejmie. Ponadto dodatkowe 5 mandatów przypadłoby dla Kukiz'15. Największa strata mandatów dotyczyłaby PiS-u. Partia straciłaby aż 25 mandatów względem oficjalnych wyników wyborów. Poza tym stratę poniosłaby również PO – 4 mandaty. W przypadku zastosowania zmodyfikowanej metody Sainte-Lague największy zysk wyborczy przypadłby również dla PSL oraz Nowoczesnej Ryszarda Petru. Ugrupowania otrzymałby dodatkowo po 8 mandatów. Zysk Kukiz'15 wyniósłby 6 mandatów. Największa strata (-18 mandatów) dotyczyłaby Prawa i Sprawiedliwości. Ponadto Platforma Obywatelska straciłaby 4 mandaty. Zestawienie porównawcze wpływu metod wyborczych na liczbę mandatów dla wyborów przeprowadzonych w 2015 r. zaprezentowane zostało na wykresie 4.

Wykres 4. Wpływ metod wyborczych na liczbę mandatów w 2015 r.



Źródło: opracowanie własne.

Zmiana metody przeliczania głosów na mandaty miałaby ogromny wpływ na kształt sceny politycznej w każdej z badanych elekcji wyborczych. Wynika to z tego, że algorytm przeliczania głosów na mandaty w metodzie Sainte-Lague, jak i Hare-Niemeyera premiuje ugrupowania o średnim i niskim poparciu społecznym.

Koalicja zawarta pomiędzy PO a PSL w 2011 r., w wyniku zmiany agregacji głosów na mandaty, nie uzyskaby większości w Sejmie co skutkowałoby poszukiwaniem trzeciego ugrupowania politycznego, które byłoby zdolne zawrzeć koalicję.

W 2015 r. wybory wygrałoby również Prawo i Sprawiedliwość lecz zmiana metody wyborczej wykluczyłaby tę partię polityczną z możliwości ustanowienia samodzielnego rządu. Konieczne stałoby się poszukanie koalicjanta.

Współcześnie przeważa pogląd, iż system wyborczy powinien bardziej sprzyjać wyłonieniu stabilnej, silnej i skutecznej większości parlamentarnej niż realizacji zasady równości materialnej i proporcjonalności reprezentacji⁵²⁷. Zastosowanie proporcjonalnego systemu wyborczego wcale nie przekreśla osiągnięcia stabilnej i skutecznej egzekutywy. Pomimo, iż najnowsza historia polityczna Polski zna przypadki rządów mniejszościowych, upadków gabinetów na skutek niezyskania wotum zaufania czy skracania kadencji parlamentu to dotyczyło to okresu krystalizacji polskiej sceny politycznej i były to objawy „choroby wieku dziecięcego”. Za cezurę rozpoczynającą stabilne rządy w Polsce uznać należy 2007 r. i powołanie gabinetu Donalda Tuska. Od tego czasu mamy do czynienia z nieprzerwanymi kadencjami Sejmu oraz stabilną i skuteczną egzekutywą. Na podstawie przeprowadzonych symulacji należy uznać, iż

⁵²⁷ A. Żukowski, *Dylematy wyboru systemu wyborczego...*, op. cit., s. 35.

sposób przeliczania głosów na mandaty według metody d'Hondta jest właściwym rozwiązaniem dla systemu wyborczego Polski. Po pierwsze, historia polityczna pokazała, że premiowanie ugrupowań cieszących się dużym poparciem społeczeństwa prowadzi do silnych i trwałych rządów w państwie. Po drugie, stosowania metody d'Hondta wpisuje się w utrwalenie tradycji wyborczych, co przekłada się na stabilność polskiego prawa wyborczego. Po trzecie, w wyniku przeprowadzonych licznych symulacji wyborczych metoda Hare-Niemeyera oraz zmodyfikowana metoda Sainte-Lague doprowadziłyby do zmiany władzy w państwie – co samo w sobie nie należy oceniać negatywnie, lecz tworzenie wielopartyjnych koalicji rządzących już należy ocenić negatywnie, ponieważ może prowadzić do licznych konfliktów politycznych, światopoglądowych, ideowych, programowych co nie sprzyja stabilności rządów⁵²⁸.

W związku z poczynionymi ustaleniami udzielono odpowiedzi na postawione we wstępie, pytanie badawcze numer 6, tj. „Co byłoby gdyby podczas prac parlamentarnych, przyjęto postulowaną przez mniejsze ugrupowania, zmodyfikowaną metodę Sainte-Lague lub metodę Hare-Niemeyera do przeliczania głosów na mandaty – jaki byłby wówczas podział mandatów w Sejmie VII i VIII kadencji?”.

Trzeba również zauważyć, że zjawisko preferowania partii silniejszych przy zastosowaniu formuły d'Hondta nie jest czymś, co należałoby oceniać negatywnie. Po pierwsze, trzeba zauważyć, że w praktyce nie jest możliwe skonstruowanie „idealnego” systemu wyborczego, tzn. takiego, który w 100% odzwierciedlałby w organie przedstawicielskim wolę wyborców. Po drugie, funkcją wyborów jest nie tylko ściśle odzwierciedlenie preferencji politycznych głosujących, lecz również wyłonienie stabilnej większości parlamentarnej, która mogłaby objąć rządy. Przed każdym parlamentem uchwalającym prawo wyborcze, a więc ustalającym „reguły gry wyborczej” staje dylemat odpowiedniego ukształtowania systemu wyborczego. Nie ma jednak jedyne, słusznego sposobu rozwiązania tego problemu.

Zgodzić należy się z opinią Jarosława Szymanka⁵²⁹, który uważa, że zmiana formuły wyborczej i odejście od proporcjonalnej techniki redystrybucji mandatów w wyborach do Sejmu nie jest istotą kryzysu państwa. Kryzys ten, a dokładniej kryzys klasy politycznej, jest bowiem w rzeczywistości – mówiąc najogólniej – kryzysem kultury politycznej, której w Polsce najzwyczajniej brak. Przyzwolenie na brak poszanowania prawa, łamanie rudymen-

⁵²⁸ Jako przykład posłużyć może rząd Jarosława Kaczyńskiego w latach 2005-2007. W skład koalicji rządzących wchodziły: Prawo i Sprawiedliwość, Samoobrona RP oraz Liga Polskich Rodzin. Początkowe trudności z powołaniem gabinetu doprowadziły do tego, iż funkcjonował tzw. rząd mniejszościowy PiS. W wyniku licznych konfliktów politycznych pomiędzy koalicjantami pod koniec 2007 r. ponownie doszło do utworzenia rządu mniejszościowego PiS, a następnie skrócenia kadencji parlamentu.

⁵²⁹ J. Szymanek, *Optymalizacja formuły wyborczej...*, op. cit., s. 17-19.

zasad politycznego *savoir vivre* czy – co też się przecież zdarza – elementarnych zasad uczciwości i przyzwoitości nie jest wszak w żadnym razie wytworem systemu wyborczego. Jego źródła należy szukać w kryzysie kultury politycznej (a także prawnej), w której albo nie ma żadnego wzorca, albo wzorcem są bardzo często antywzorce. Na patologiczny wręcz stan kultury politycznej, i to nie tylko kultury klasy politycznej, ale również kultury samych obywateli, wpływa z pewnością szereg czynników, pośród których niebagatelne znaczenie ma dziedzictwo autorytarnego reżimu, w którym jednym z kanonów postawy obywatelskiej były paradoksalnie postawy antyobywatelskie, antypaństwowe, co chcąc nie chcąc musiało się przekładać również i na postawy antyprawne. Relatywizacja prawa, będąca swoistym objawem nieposłuszeństwa obywatelskiego PRL-u, generowała w dalszej kolejności relatywizację polityki i ten stan rzeczy okres transformacji niestety tylko spetryfikował. Utrwalenie wzorców negatywnych (tj. negacji prawa, negacji polityki, a w jej ramach negacja partii politycznych) musiało się przełożyć z jednej strony na stan postaw klasy politycznej, z drugiej zaś stan samego społeczeństwa, które generalnie znajduje się w opozycji do polityki jako takiej. Antypolityczność jest więc dzisiaj pożądaną wartością i stąd m.in. biorą się koncepcje jednomandatowych okręgów wyborczych (co z konieczności powoduje przyjęcie formuły większościowej) oraz ich naczelne uzasadnienie, jakim jest apartyjność i związane z tym premiowanie osób, a nie partii politycznych i ich programów politycznych.

Rozdział IV

Problem alternatywnych sposobów głosowania w Kodeksie wyborczym

Wejście w życie Kodeksu wyborczego było wydarzeniem o ogromnej doniosłości. Akt ten ujednolicił i usystematyzował polskie prawo wyborcze. Usunął niejasności i dokonał harmonizacji regulacji wyborczych. W zamierzeniu miał również ustabilizować i zapewnić trwałość przyjętych regulacji.

Oprócz uporządkowania przepisów Kodeks wyborczy wprowadził również szereg istotnych, nowych rozwiązań. Wiele z nich wynikało z postulatów demokratyzacji i modernizacji prawa wyborczego w Polsce i miało na celu ułatwienie obywatelom udziału w wyborach.

W niniejszym rozdziale przedstawiono genezę i starania o wprowadzenie dwóch sposobów głosowania – głosowania przez pełnomocnika i głosowania korespondencyjnego. Ponadto dokonano porównania opinii ekspertów, dotyczących alternatywnych technik oddania głosu, z ramienia poszczególnych partii politycznych oraz prześledzono dyskusję polityczną toczącą się w parlamencie nad projektem Kodeksu wyborczego. Rozdział zwieńczony został oceną funkcjonowania alternatywnych sposobów głosowania w praktyce wyborczej.

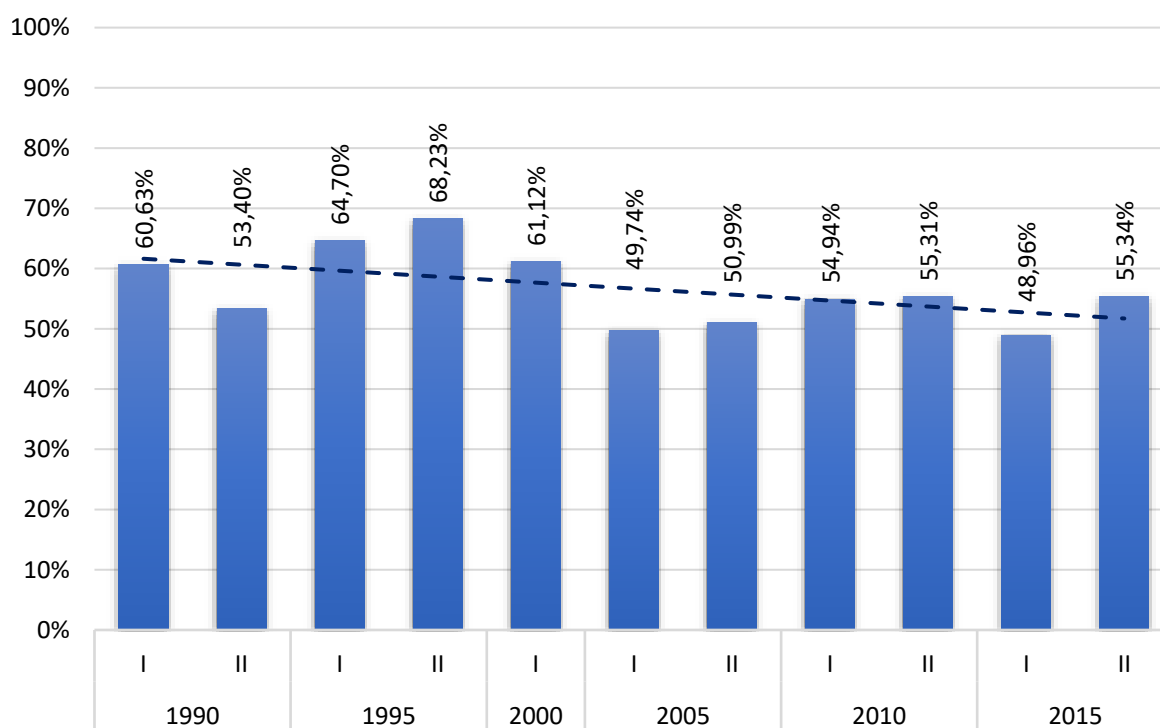
1. Geneza alternatywnych sposobów głosowania w Polsce

Od chwili, kiedy dokonano przemian ustrojowych w Polsce, można dostrzec coraz to mniejsze zainteresowanie społeczeństwa polityką, a nawet szerzące się zjawisko obojętności wobec życia politycznego, brak jakiegokolwiek aktywności, jak również okazywanie niechęci wobec naszych elit politycznych. Jednakże zaobserwować można, iż społeczeństwo polskie staje się aktywne zwłaszcza podczas ostrych konfliktów politycznych. Kolejne wybory odznaczają się bardzo niską frekwencją wyborczą, która w konsekwencji rodzi pytanie o legitymację władzy, a idąc dalej, pozbawia się jej tytułu do wprowadzania istotnych reform ustrojowych⁵³⁰. Jedną z najważniejszych oznak kryzysu demokracji jest zmniejszający się systematycznie

⁵³⁰ M. Wrzalik, op. cit., s. 215.

poziom frekwencji wyborczej w wyborach i referendach⁵³¹. Kryzys uczestnictwa obywateli w wyborach jest zjawiskiem dotyczącym wiele państw europejskich w ostatnich dziesięcioleciach⁵³². Niechęć do głosowania występuje pomimo usilnych starań organizacji pozarządowych, organów państwowych i partii politycznych⁵³³. Zjawisko to wzbudza duże zaniepokojenie zarówno wśród badaczy, jak i uczestników życia publicznego⁵³⁴. Wiele państw próbuje temu zapobiec, podejmując różne działania mające na celu zapobieżenie spadaniu frekwencji, a wręcz przeciwnie – zwiększenie jej poziomu, co wpłynęłoby na wzrost poziomu legitymacji podejmowanych decyzji politycznych⁵³⁵. Zobrazowanie frekwencji wyborczej w Polsce przedstawia wykres 5. Prezentuje on wskaźnik frekwencji podczas wyborów prezydenckich w latach 1990-2015 z podziałem na pierwszą i drugą turę wyborów.

Wykres 5. Frekwencja wyborcza podczas wyborów prezydenckich w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

⁵³¹ M. Musiał-Karg, *Metody zwiększania frekwencji wyborczej. Polska a doświadczenia innych państw*, „Środkowo-europejskie Studia Polityczne” 2011, nr 2, s. 77.

⁵³² Zob. <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/pl/turnout.html> [dostęp dnia: 16.06.2019].

⁵³³ P. Jakubowski, *Kampania profrekwencyjna podczas kampanii parlamentarnej w 2011 roku*, [w:] *Wybory 2011. Organizacja – przebieg – efekty*, pod red. M. Jezińskiego, W. Peszyńskiego, A. Seklecka, W. Szewczaka, Toruń 2013, s. 159.

⁵³⁴ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w Polsce...*, op. cit., s. 93-94.

⁵³⁵ M. Musiał-Karg, *Metody zwiększania frekwencji...*, op. cit., s. 77.

Przez wiele lat, jako przyczynę tego stanu rzeczy, wskazywano kwestie społeczne: zniechęcenie i brak zaufania obywateli do polityki, niską potrzebę zaangażowania się w sprawy publiczne. Nawoływano do odnowy w polityce, naprawy życia publicznego i klasy politycznej. Diagnoza ta była jednak niepełna. Problematyka absencji wyborczej jest zdecydowanie bardziej złożona⁵³⁶. Politolodzy rozróżniają jej dwa zasadnicze rodzaje: absencję zawinioną i absencję przymusową⁵³⁷. Z pierwszym rodzajem mamy do czynienia, kiedy wyborcy w świadomy sposób rezygnują z uczestniczenia w wyborach z przyczyn związanych z szeroko pojętą rzeczywistością polityczną – wskazując na brak zaufania do polityków, niską motywację do uczestniczenia w życiu publicznym, brak alternatywy wyborczej, nikłe poczucie podmiotowości obywatelskiej, czy wreszcie zwykły brak zainteresowania polityką. Absencja przymusowa występuje natomiast w sytuacji, kiedy to wyborca wykazuje wolę oddania głosu, jednakże z przyczyn od niego niezależnych (brak dogodnego trybu głosowania itp.) ostatecznie nie bierze udziału w wyborach⁵³⁸.

Występowanie organizacyjnych barier, które uniemożliwiają wyborcom oddanie głosu, jest dowodem, że system wyborczy nie gwarantuje w wystarczający sposób wypełniania konstytucyjnej zasady powszechności wyborów. Powszechność to zasada o największej doniosłości spośród całego katalogu konstytucyjnych zasad wyborczych⁵³⁹. W odniesieniu do wyborów do Sejmu proklamuje ją art. 96 ust. 2 Konstytucji RP, a do wyborów do Senatu art. 97 ust. 2 Konstytucji RP⁵⁴⁰. Zasada ta stanowi, że krąg osób korzystających z podmiotowych praw wyborczych powinien być możliwie szeroki. Państwo – poprzez odpowiednio skonstruowany system prawa wyborczego – ma wręcz obowiązek zapewnienia każdemu obywatelowi możliwości skutecznego udziału w głosowaniu. Jej brak sprawia, że konstytucyjna zasada powszechności

⁵³⁶ J. Zbieranek, *Nowe procedury...*, op. cit., s. 37.

⁵³⁷ A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, op. cit., s. 116.

⁵³⁸ K. Korycki, op. cit., s. 84.

⁵³⁹ Zasada powszechności prawa wyborczego jest w doktrynie rozumiana rozmaicie. Największy swój oddźwięk znajduje w formule nakazującej stworzenie warunków dla jak największej grupy osób, by mogły skorzystać z przysługującego jej czynnego prawa wyborczego. Głównie opisywana jest ona przez czynne i bierne prawo wyborcze oraz cenzusy je ograniczające. Po prostu określa ona osoby, którym przysługują prawa wyborcze. Nie można tego katalogu ograniczać jedynie do osób czynnie głosujących, ponieważ kandydaci też muszą być pozbawieni dyskryminujących wyłączeń. Mniej istotne jest już czy owe wyłączenia nazwiemy (zarezerwowanym dla prawa wyborczego) zwrotem „cenzusów wyborczych”, „oczywistymi wyłączeniami”, czy „naturalnymi wyłączeniami”. Natomiast słusznie należy podnieść, że najważniejszym elementem zasady powszechności prawa wyborczego jest czynne prawo wyborcze, zob. szerzej: T. Kowalczyk, *Znaczenie podstawowych zasad prawa wyborczego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Historia Slavorum Occidentis” 2015, nr 2 (9), s. 235-236.

⁵⁴⁰ A. Frydrych, *Alternatywne sposoby głosowania w wyborach parlamentarnych w Polsce w 2011 roku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, nr 35, s. 24.

wyborów nie jest zagwarantowana, co wymaga możliwie szybkiego wprowadzenia zmian. Szczególnie ważne jest stworzenie i zagwarantowanie wyborcom dogodnych dla nich procedur i trybów głosowania. W sytuacji, kiedy z przyczyn technicznych duża grupa wyborców nie może wziąć udziału w wyborach, a dla równie licznej ten udział jest znacznie utrudniony, działania zmierzające do zmiany tego stanu rzeczy powinny otrzymać bezwzględny priorytet⁵⁴¹. Dlatego też systemy prawa wyborczego wielu państw znają szereg konstrukcji, które stanowią gwarancje wypełniania zasady powszechności. Można wymienić wśród nich dogodne dla wyborców terminy głosowania (np. przez dwa dni), możliwość dowozu osób niepełnosprawnych do lokali wyborczych itp. Na poziom gwarancji w istotnym stopniu wpływają dogodne, uwzględniające potrzeby wszystkich grup obywateli procedury głosowania – a więc techniki, z pomocą których wyborcy mogą fizycznie oddać głos⁵⁴².

To, w jaki sposób oddajemy głos, zależy od tego jak ustawodawca określił nasze uprawnienia w akcie wyborczym. Zasadniczo opierają się one na tradycyjnym sposobie głosowania, jakim jest osobiste oddanie głosu. Rozumiane jako technika głosowania oznacza ono, że wyborca chcący wziąć udział w wyborach i wyrazić swoje preferencje polityczne musi stawić się osobiście w dniu głosowania w lokalu wyborczym. Jest to podstawowa i najczęściej stosowana forma. Obok niej występują alternatywne sposoby głosowania⁵⁴³. Jak podaje Andrzej Sokala są to: „dodatkowe i uzupełniające względem tradycyjnych i podstawowych sposobów głosowania technik głosowania, umożliwiające oddanie głosu bez konieczności udawania się do punktu głosowania”⁵⁴⁴. O ile podstawowym, tradycyjnym sposobem udziału w wyborach jest osobiste głosownie w lokalu wyborczym, to od kilkudziesięciu lat różne państwa wprowadzają dodatkowe procedury, które są dostosowane do oczekiwań wyborców. Techniki takie w literaturze nazywane są alternatywnymi (do głosowania w lokalu wyborczym) procedurami głosowania. Wymienia się wśród nich przede wszystkim głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie korespondencyjne czy głosowanie elektroniczne⁵⁴⁵.

W polskiej literaturze i ekspertyzach odnaleźć można różne określenia: alternatywne techniki oddawania głosu, sposoby oddawania głosu, metody głosowania, wreszcie procedury oddawania głosu bądź głosowania. Ta pozorna różnorodność nie jest absolutnie polską specyfiką. Różna terminologia jest bowiem charakterystyczna dla piśmiennictwa np.

⁵⁴¹ J. Zbieranek, *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, [w:] *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, J. Kucharczyka, J. Zbieranka, Warszawa 2006, s. 17.

⁵⁴² J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w Polsce...*, op. cit., s. 95.

⁵⁴³ A. Frydrych, op. cit., s. 25.

⁵⁴⁴ A. Sokala, hasło: *Alternatywne sposoby głosowania*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 19.

⁵⁴⁵ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w Polsce...*, op. cit., s. 95.

anglojęzycznego. Najczęściej w polskiej literaturze przedmiotu stosowane jest pojęcie alternatywnych sposobów głosowania. Pojęcie „sposób głosowania” ma jednak dość szeroki zakres i obejmuje różnorodne aspekty, np. sam fakt uczestniczenia w głosowaniu. Zgodzić się należy z Krzysztofem Skotnickim, że pojęcie to może być odnoszone do kwestii zachowania wyborcy w lokalu wyborczym, a w szczególności sposobu wskazywania przez niego swojej preferencji, a więc fizycznego zakreślania znaku X w określonym miejscu na karcie do głosowania. Taką interpretację sugeruje m.in. tytuł rozdziału 19 w ustawie z 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP⁵⁴⁶, który brzmi: „Sposób głosowania i warunki ważności głosu”. W obowiązującej obecnie i regulującej materię wyborczą ustawie Kodeks wyborczy ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie osobnej jednostki redakcyjnej, która obejmowałaby alternatywne sposoby, więc nie można jeszcze przesądzić o ustawowej ich nazwie. Techniki te zostały bowiem ujęte w osobnych rozdziałach. Pewną, jedynie pośrednią, wskazówkę można odnaleźć w regulacji dotyczącej procedur informowania wyborców niepełnosprawnych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o różnych kwestiach związanych z wyborami. Jedną z takich kwestii ma być informacja o „warunkach i formach głosowania” (art. 37a § 1 pkt 6 Kodeksu wyborczego) odnosząca się w oczywisty sposób również do możliwości oddawania głosu przez wyborców niepełnosprawnych (korespondencyjnie lub przez pełnomocnika). Warto podkreślić, że nieco odmienne nazewnictwo zaprezentował Trybunał Konstytucyjny. W wyroku⁵⁴⁷ z 20 lipca 2011 r. wskazał „formy oddawania głosu”⁵⁴⁸. Słownik języka polskiego określa procedurę jako „normowany przepisami, zwyczajami sposób prowadzenia, załatwiania jakiejś sprawy; tok, tryb, przebieg czegoś”⁵⁴⁹.

W pracy zastosowano nazwę „alternatywne sposoby głosowania”. Autor uważa, że jest to terminologia najbardziej adekwatna i jednocześnie wystarczająco wąsko i jednoznacznie wskazująca zakres nazwy.

W ustawodawstwie wyborczym można wyróżnić cztery zasadnicze alternatywne sposoby głosowania: głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie korespondencyjne, głosowanie elektroniczne, a także przy wykorzystaniu mobilnej urny wyborczej. Wszystkie te konstrukcje przewidują umożliwienie wyborcy oddania głosu bez konieczności udania się przez niego do lokalu wyborczego⁵⁵⁰.

⁵⁴⁶ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP, Dz. U. 2001, Nr 46, poz. 499 ze zm.

⁵⁴⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., K9/11, OTK ZU 6A/2011, poz. 61.

⁵⁴⁸ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie...*, op. cit., s. 15-16.

⁵⁴⁹ S. Skorupka, H. Anderska, Z. Łempicka (red.), op. cit., s. 631.

⁵⁵⁰ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie...*, op. cit., s. 17.

Warto zauważyć, że zdecydowana większość państw Unii Europejskiej stosuje alternatywne sposoby głosowania. Państwa tzw. starej Unii mają w tym zakresie wieloletnie doświadczenia, które pozwoliły na wybór i dopracowanie optymalnych rozwiązań (np. Francja, Wielka Brytania). Państwa dawnego bloku wschodniego, które wstąpiły do UE dość szybko nadrobiły zaległości okresu „wyborów socjalistycznych”, wprowadzając od początku lat dziewięćdziesiątych różne demokratyczne rozwiązania (np. Estonia, która stała się europejskim pionierem w stosowaniu alternatywnych sposobów głosowania)⁵⁵¹.

Prawo wyborcze PRL przez kilkadziesiąt lat przewidywało tylko jedną procedurę uczestniczenia w wyborach – osobiste głosowanie w lokalu wyborczym. Adresowana była do wszystkich wyborców, bez względu na ich stan zdrowia i wiek. Problematyka wprowadzenia szerszych gwarancji zasady powszechności wyborów i zjawisko absencji przymusowej nie były szerzej badane czy poruszane – bowiem wydawać się mogło, że po prostu kwestie te Polski nie dotyczyły. Mimo braku alternatywnych sposobów głosowania, zgodnie z oficjalnymi danymi frekwencji wyborczej, do urn udawało się blisko 99% uprawnionych. Co więcej – jeśli wzmianki o alternatywnych sposobach głosowania pojawiały się w polskim piśmiennictwie, głównie w doktrynie prawa konstytucyjnego – często procedury te były przedstawiane w sposób krytyczny jako przykłady naruszania konstytucyjnych praw wyborczych⁵⁵².

Dziedzictwo to odcisnęło na długi czas pewne piętno na sposobie postrzegania nowych sposobów głosowania przez wielu ekspertów i polityków. Nawet po 1989 r., kiedy to okazało się, że poprzednio wyniki wyborów socjalistycznych były fałszowane, a rzeczywista frekwencja w wolnej już Polsce jest bardzo niska i wynosi, np. w wyborach prezydenckich 56,67%, ustawodawca nie podjął rozbudowanych działań mających na celu zbadanie rzeczywistych gwarancji konstytucyjnej zasady powszechności głosowania.

Tymczasem od początku lat 90-tych Państwowa Komisja Wyborcza i Rzecznik Praw Obywatelskich – przedstawiając m.in. skargi zgłaszane przez wyborców – regularnie wskazywali potrzebę wprowadzania nowych sposobów głosowania. Podkreślano, że skierowane powinny być one w pierwszej kolejności do osób niepełnosprawnych, które napotykają największe trudności w dotarciu do lokali wyborczych. Niestety wystąpienia tych organów nie powodowały skutecznego podjęcia prac legislacyjnych. Postulaty trafiały na znaczny opór ze strony ustawodawcy i dużej części ekspertów przedstawiających liczne zastrzeżenia natury prawnej

⁵⁵¹ J. Zbieranek, *Nowe procedury...*, op. cit., s. 38.

⁵⁵² J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w Polsce...*, op. cit., s. 107.

i politycznej. Wciąż uważano również, że techniczne bariery w dostępie do głosowania to problematyka skrajnie marginalna, obejmująca bardzo niewielką liczbę wyborców.

Od początku XXI w. bardzo aktywnie do debaty na temat ułatwień dla wyborców włączyły się instytuty badawcze i organizacje społeczne. Zaczęto przeprowadzać kompleksowe badania opinii publicznej, które pozwoliły znacznie lepiej zdiagnozować problematykę absencji wyborczej w Polsce. Cykliczne badania opinii pozwoliły oszacować grupę wyborców, którzy nie głosują z przyczyn organizacyjnych i technicznych. W 2005 r. – w ważnym badaniu opartym o założenie występowania w Polsce zarówno absencji zawinionej jak i przymusowej – udało się wskazać, że różnego rodzaju bariery organizacyjne dotyczą blisko 30% badanych. Podobne wnioski wynikały z kolejnych badań przeprowadzanych w późniejszych latach. W sondażu z października 2010 r. przygotowanym na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych potwierdzono, że nawet blisko 1/3 osób uprawnionych nie brało, bądź nie bierze udziału w wyborach z przyczyn od nich niezależnych. Wyniki te wskazują wyraźnie, że gwarancje wypełniania zasady powszechności nie były w Polsce właściwie zapewnione. Skala problemu była znaczna, bowiem trudności w dotarciu do lokali wyborczych dotyczyć mogły nawet kilku milionów obywateli⁵⁵³.

Przez blisko 20 lat po przełomie 1989 r., polski system prawa wyborczego, mimo potrzeby i możliwości zmiany sposobów głosowania, był jednym z najbardziej konserwatywnych w Europie. Polski wyborca w kilkunastu elekcjach, które odbyły się w tym czasie mógł wciąż głosować jedynie osobiście w lokalu wyborczym⁵⁵⁴.

Po raz pierwszy w wyniku tzw. małej nowelizacji ordynacji wyborczych prezydenckiej i samorządowych, wprowadzono odmienny od dotychczas stosowanego sposób głosowania dzięki czemu wyborcy niepełnosprawni i w zaawansowanym wieku mogli w 2010 r. po raz pierwszy zagłosować przez pełnomocnika⁵⁵⁵.

Po dwudziestoletnich staraniach, w latach 2009-2011 wprowadzono do polskiego prawa wyborczego na szerszą skalę alternatywne sposoby głosowania. Są to konstrukcje prawne, które umożliwiają wyborcom oddawanie głosu w inny sposób niż w lokalu wyborczym. Ważną cezurą stało się w tym kontekście wejście w życie 1 sierpnia 2011 r. ustawy Kodeks wyborczy, zgodnie z którą wskazane przez ustawodawcę grupy wyborców uzyskały możliwość

⁵⁵³ J. Zbieranek, *Nowe procedury...*, op. cit., s. 39-41.

⁵⁵⁴ Od tej zasady istniał wyjątek, ograniczony do bardzo wąskiej grupy wyborów. Na mocy ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP z 2001 r., w szpitalach i zakładach opieki społecznej można było przeprowadzić głosowanie za pomocą urny wyborczej, z którą do łóżek pacjentów i pensjonariuszy przybywali członkowie obwodowej komisji wyborczej.

⁵⁵⁵ M. Wrzalik, op. cit., s. 216.

korzystania z różnych alternatywnych procedur. Wspomniane mechanizmy budziły przez wiele lat ogromne kontrowersje w doktrynie prawa, liczne głosy krytyki formułowali również politycy, socjologowie i politolodzy. Alternatywne sposoby głosowania miały jednak również swoich zwolenników, w tym tak ważne instytucje stojące na straży standardów demokratycznych wyborów jak Państwowa Komisja Wyborcza i Rzecznik Praw Obywatelskich, a także organizacje społeczne. O potrzebie ich stosowania przekonane było, z czasem coraz szersze, grono ekspertów.

2. Głosowanie przez pełnomocnika

2.1. Ogólna charakterystyka

Jedną z nieosobistych form oddania głosu wykorzystywanych we współczesnych państwach demokratycznych jest głosowanie przez pełnomocnika. Instytucja ta funkcjonuje m.in. w Belgii, Francji, Holandii i Wielkiej Brytanii. Istota głosowania za pośrednictwem pełnomocnika sprowadza się do wykorzystania instytucji pełnomocnictwa w postępowaniu wyborczym, ściślej natomiast – zastąpienia wyborcy podczas aktu głosowania przez inną osobę. Tak więc osoba posiadająca czynne prawo wyborcze upoważnia na piśmie zaufaną osobę do wzięcia udziału i oddania głosu w jej imieniu. Innymi słowy pełnomocnictwo upoważnia umocowanego, na podstawie aktu pełnomocnictwa, do oddania w lokalu wyborczym głosu w imieniu mocodawcy⁵⁵⁶.

Najczęściej możliwość skorzystania z tej instytucji obwarowana jest różnorodnymi wymogami dotyczącymi: osoby pełnomocnika, liczby pełnomocnictw udzielonych jednej osobie, kręgu wyborców mogących udzielić pełnomocnictwa.

Przedstawiona technika głosowania budzi obawy co do jej zgodności z zasadą bezpośredniości, a także równości w aspekcie formalnym, z powodu faktycznego dysponowania przez jedną osobę co najmniej dwoma głosami. Pewnemu ograniczeniu podlega również zasada tajności, gdyż osoba pełnomocnika musi niewątpliwie poznać wolę wyborcy⁵⁵⁷.

⁵⁵⁶ J. Mordwiłko, *Instytucja pełnomocnika...*, op. cit., s. 55.

⁵⁵⁷ M. Gapski, op. cit., s. 82.

W doktrynie niekiedy wskazuje się, że przy zastosowaniu omawianej formy głosowania o treści głosu nie decyduje sam wyborca (mocodawca), ale osoba upoważniona. Tym samym sens omawianej instytucji sprowadza się do głosowania za pośrednictwem elektora, który w przeciwieństwie do wyborów pośrednich jest ustanawiany fakultatywnie i indywidualnie. Wprawdzie fakultatywność i indywidualność głosowania przez pełnomocnika różnicuje tę instytucję od wyborów pośrednich, niemniej powyższe rozumienie pełnomocnictwa wyborczego budzi daleko idące wątpliwości co do zgodności z zasadą bezpośredniości. Jeżeli mocodawca nie ma prawnego obowiązku wskazania pełnomocnikowi sposobu głosowania, czyli nakazania mu głosowania na określoną listę bądź wprost na danego kandydata, to instytucja ta przełamuje zasadę bezpośredniości. Założenie, że pełnomocnik ma pełną swobodę dokonania wyboru, prowadzi do wniosku, że nie będziemy mieli do czynienia z instytucją pełnomocnictwa, ale z formą przekazania głosu na inną osobę⁵⁵⁸.

Trzeba też wspomnieć, że w piśmiennictwie podnosi się, iż instytucja pełnomocnika do głosowania jest wzorowana na instytucji pełnomocnika przewidzianej w prawie cywilnym, bo polega na tym, że osoba uprawniona do głosowania (wyborca) upoważnia inną osobę uprawnioną do głosowania (drugiego wyborcę) do oddania głosu w jej imieniu. Porównanie każdego z elementów konstrukcji tych dwóch instytucji przemawia jednak za wnioskiem diametralnie przeciwnym, ponieważ obie te instytucje opierają się na odmiennych założeniach i są zupełnie różne, a jedyne co je łączy to nomenklatura. Jak stanowi art. 100 Kodeksu cywilnego⁵⁵⁹ w odniesieniu do pełnomocnika w prawie cywilnym, „okoliczność, że pełnomocnik jest ograniczony w zdolności do czynności prawnych, nie ma wpływu na ważność czynności dokonanej przez niego w imieniu mocodawcy”. W prawie wyborczym jest natomiast odwrotnie: do dokonania czynności głosowania przez pełnomocnika za dającego pełnomocnictwo konieczne jest, by sam pełnomocnik też miał prawo głosowania, co więcej: by mógł głosować w tej samej gminie, co mocodawca. W Kodeksie cywilnym nadto ustawodawca poddał czynności dokonywane przez pełnomocnika w imieniu mocodawcy jego kontroli, przewidując chociażby, że w przypadku, gdy pełnomocnik „nie ma umocowania albo przekroczy jego zakres, ważność dokonanej w ten sposób czynności zależy od potwierdzenia przez osobę, w której imieniu została zawarta”. W przypadku zaś pełnomocnika do głosowania, mocodawca nie ma żadnej możliwości kontroli sposobu jego działania ani też tym bardziej „odwołania” dokonanej przez niego czynności głosowania. Te różnice jednoznacznie potwierdzają, że o ile w prawie cywilnym

⁵⁵⁸ A. Rakowska, *Głosowanie przez pełnomocnika. Uwagi krytyczne*, „Studia Wyborcze” 2007, t. IV, s. 74.

⁵⁵⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. 1964, Nr 16, poz. 93 ze zm.

instytucja pełnomocnika jest tak skonstruowana, że daje prymat woli mocodawcy i chroni ją przed niezgodnymi z nią działaniami pełnomocnika, o tyle w prawie wyborczym wola udzielającego pełnomocnictwo nie jest chroniona w żaden sposób⁵⁶⁰.

Oczywiste jest, że sposób oddania głosu przez pełnomocnika jest nieweryfikowalny, a w treści pisemnego pełnomocnictwa nie mogą zostać ujawnione wytyczne mocodawcy, gdyż sprzeciwia się temu zasada tajności głosowania. Jednak wniosek taki nie uprawnia do twierdzenia, że pełnomocnik może zagłosować dowolnie (wedle własnego uznania). Właściwsze jest wskazanie, że udzielenie pełnomocnictwa wiąże się z zaufaniem mocodawcy do osoby głosującej w jego imieniu. Tym samym zakładać należy, że pełnomocnik precyzyjnie wypełni wolę mocodawcy i zagłosuje w taki sposób, jakby on sam brał osobisty udział w głosowaniu. Takie rozumienie pełnomocnictwa do głosowania pozwala na uznanie go za zgodne z zasadą bezpośredniości⁵⁶¹.

Wskazana powyżej niemożliwość weryfikacji wyborczego zachowania pełnomocnika nakazuje konieczność ukształtowania odpowiednich wymogów gwarantujących bezpieczeństwo wykorzystania tej instytucji, aby nie prowadziła ona do nadmiernej deformacji wyniku wyborów. Właściwe wydaje się ograniczenie możliwości korzystania z pełnomocnictwa wyborczego do określonej kategorii wyborców. W szczególności powinna ona dotyczyć osób niepełnosprawnych, ciężko chorych, mających problemy z poruszaniem się, a także przebywających w zakładach penitencjarnych oraz (ewentualnie) za granicą. W procedurze udzielania pełnomocnictw powinny brać udział organy wyborcze lub gminy prowadzące rejestr wyborców, które byłyby uprawnione do zatwierdzania pełnomocnictw. Wyborca musiałby przedstawić pełnomocnictwo właściwemu organowi przed dniem głosowania, zaś organ potwierdzałby możliwość głosowania w tym trybie. Osoby pozbawione wolności powinny dokonywać stosownych, urzędowych czynności za pośrednictwem administracji aresztu śledczego lub zakładu karnego, a przebywające poza granicami kraju za pośrednictwem przedstawicielstw dyplomatycznych. Krąg osób, które mogą być pełnomocnikami, obejmować powinien wyłącznie osoby mające prawo wybierania, znajdujące się w tym samym spisie wyborczym co upoważniający wyborca. Jeden pełnomocnik nie powinien posiadać więcej niż dwóch pełnomocnictw do głosowania⁵⁶².

Ponadto dla zagwarantowania realizacji zasady bezpośredniości istotne jest, aby wyborca udzielający pełnomocnictwa miał pełną możliwość odwołania go, a także głosowania

⁵⁶⁰ A. Rakowska, *Głosowanie przez pełnomocnika...*, op. cit., s. 73-74.

⁵⁶¹ M. Gapski, op. cit., s. 83.

⁵⁶² Ibidem.

osobistego. Pełnomocnictwo wyborcze nie zakłada zrzeczenia się możliwości realizacji czynnego prawa wyborczego przez wyborcę. Tym samym, jeżeli mocodawca utraci zaufanie do pełnomocnika lub będzie miał możliwość osobistego udziału w elekcji, należy umożliwić mu pełną realizację prawa głosu. Z oczywistych jednak względów oddanie głosu przez osobę, która wyznaczyła pełnomocnika lub odwołanie pełnomocnictwa możliwe jest wyłącznie do momentu oddania głosu przez przedstawiciela⁵⁶³.

Wydaje się, że właściwe byłoby udzielanie pełnomocnictw wyłącznie do jednego aktu głosowania, ewentualnie łącznie w obu turach wyborów prezydenckich i samorządowych. Udzielenie pełnomocnictwa na dłuższy czas mogłoby prowadzić do sytuacji, w której to pełnomocnik sam decyduje o sposobie głosowania w zastępstwie mocodawcy. Ograniczenie możliwości udzielenia pełnomocnictwa tylko do nadchodzących wyborów byłoby pewnym gwarantem zachowania się pełnomocnika zgodnie z intencją pierwotnego dysponenta głosu⁵⁶⁴.

Stworzenie racjonalnych i efektywnych wymogów do wykorzystania przedmiotowej techniki głosowania jest warunkiem koniecznym jej wprowadzenia w wyborach i referendach. Zasadne jest umożliwienie tylko ograniczonej grupie wyborców, szczególnie niepełnosprawnym i obłożnie chorym, skorzystania ze wskazanej formy głosowania. Ze względu na powszechność zjawiska emigracji dużym problemem organizacyjnym może być zastosowanie głosowania przez pełnomocnika dla wyborców przebywających za granicą naszego kraju. Jednakże trudności w oddaniu głosu przez emigrantów nakazują poszukanie właściwego rozwiązania. Głosowanie przez pełnomocnika powinno być jednak wykorzystywane w sytuacjach nadzwyczajnych, jako instytucja uzupełniająca, z uwagi na faktyczne, niemożliwe do zapobieżenia, ryzyko działania pełnomocnika w sposób sprzeczny z wolą wyborcy, co jest nieweryfikowalne⁵⁶⁵.

W Polsce od wielu lat był zgłaszany w debacie publicznej nad zmianami prawa wyborczego postulat wprowadzenia głosowania przez pełnomocnika. Starania o wprowadzenie instytucji głosowania przez pełnomocnika do polskiej tradycji wyborczej rozpoczęła w 1992 r. Państwowa Komisja Wyborcza, opracowując trzy projekty ordynacji wyborczej do Sejmu, umożliwiające przeprowadzenie wyborów odpowiednio według zasady większościowej, zasady mieszanej proporcjonalno-większościowej i zasady proporcjonalności. W każdym z trzech

⁵⁶³ Ibidem, s. 84.

⁵⁶⁴ Ibidem.

⁵⁶⁵ Ibidem.

przygotowanych przez nią wówczas projektów ordynacji wyborczej do Sejmu zawarty był identycznie brzmiący rozdział zatytułowany „Głosowanie przez pełnomocnika”⁵⁶⁶.

Postulat wprowadzenia tej metody głosowania po raz pierwszy w toku prac legislacyjnych pojawił się w trakcie prac nad ordynacją wyborczą do Sejmu RP i Senatu RP. W sprawozdaniu z 9 lutego 2001 r.⁵⁶⁷ przygotowanym przez Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu oraz o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta zostały zamieszczone wnioski mniejszości z propozycją wprowadzenia głosowania przez pełnomocnika. Ostatecznie takie rozwiązanie nie zostało wprowadzone do uchwalonej 12 kwietnia 2001 r. ordynacji wyborczej⁵⁶⁸. Powrócono do niego w 2003 r. w trakcie prac nad projektem ustawy o referendum ogólnokrajowym. Propozycję wprowadzenia możliwości głosowania przez pełnomocnika w referendum zgłoszono wówczas na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej 14 stycznia 2003 r.⁵⁶⁹. Stosowne rozwiązania zostały wprowadzone do projektu ustawy przygotowanego przez tę komisję⁵⁷⁰. Zostały one jednak odrzucone⁵⁷¹ i nie znalazły się w tekście ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym⁵⁷².

Instytucja głosowania przez pełnomocnika pojawiła się następnie w 2005 r. podczas prac nad nowelizacją Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP oraz ustawy z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Inicjatywa taka została zgłoszona przez prof. Lenę Kolarską-Bobińską, dyrektora Instytutu Spraw Publicznych, podczas 196. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu IV kadencji 2 marca 2005 r.⁵⁷³, przy czym projekt był wówczas opracowany we współpracy z PKW i instytucjami zajmującymi się osobami niepełnosprawnymi⁵⁷⁴. Z uwagi na zakończenie IV kadencji Sejmu w 2005 r. prace nad omawianymi drukami nie zostały ukończone.

Rok później, 20 kwietnia 2006 r. grupa senatorów wystąpiła do Marszałka Senatu z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wprowadzenie możliwości głosowania przez pełnomocnika do wszystkich ustaw wyborczych i ustawy o referendum

⁵⁶⁶ P. Ściebior-Jońska, *Głosowanie przez pełnomocnika*, „Wrocławskie Studia Polilogiczne” 2014, nr 16, s. 59.

⁵⁶⁷ Zob. Druk nr 2599/III kad. Sejmu.

⁵⁶⁸ Dz. U. 2001, Nr 46, poz. 499.

⁵⁶⁹ Zob. Biuletyn nr 1404/IV kad. Sejmu.

⁵⁷⁰ Zob. Druk nr 1256/IV kad. Sejmu.

⁵⁷¹ S. Kosmał, *Głosowanie przez pełnomocnika w Polskim prawie wyborczym*, [w:] *Międzynarodowa konferencja naukowa pt. Prawo wyborcze i system partyjny na Litwie i w Polsce: teoria i praktyka*, Wilno 2013, s. 104.

⁵⁷² Dz. U. 2003, Nr 57, poz. 507.

⁵⁷³ Zob. Biuletyn nr 4255/IV kad. Sejmu.

⁵⁷⁴ K. Skotnicki, *Zagadnienia związane z instytucją głosowania przez pełnomocnika*, „Zeszyty Prawnicze” 2007, nr 3 (15), s. 173-174.

ogólnokrajowym⁵⁷⁵. Także ta inicjatywa zakończyła się niepowodzeniem. Analogiczne rozwiązania, uwzględniające przy tym propozycje zgłoszone przez PKW po wyborach w 2005 r., zawierał przygotowany przez sejmową Komisję Ustawodawczą projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP⁵⁷⁶, który wpłynął do Marszałka Sejmu 16 marca 2007 r. Odnotować należy zastrzeżenia zgłoszone przez Krajową Radę Sądownictwa w opinii z dnia 16 maja 2007 r. w sprawie ww. ustawy. Zastrzeżenia KRS dotyczyły przewidzianej w art. 58a, 69a - 69h możliwości głosowania przez pełnomocnika ustanowionego przez wyborców niepełnosprawnych bądź w podeszłym wieku. KRS uznała, że głosowanie przez pełnomocnika „budzi wątpliwości z punktu widzenia zachowania tak istoty prawa wyborczego, jak i zgodności z jego podstawowymi zasadami, w szczególności z zasadą bezpośredniości wyborów. Przekazanie przez wyborcę decyzji wyborczej pełnomocnikowi, mimo jej fakultatywności i indywidualnego charakteru, stanowi w istocie formę wyborów pośrednich, w których podmiotem rzeczywistej decyzji wyborczej staje się pełnomocnik”⁵⁷⁷. Prace nad tym projektem zostały przerwane wraz ze skróceniem kadencji Sejmu⁵⁷⁸.

Po wyborach parlamentarnych z 21 sierpnia 2007 r. PKW przedłożyła Prezydentowi, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu oraz Prezesowi Rady Ministrów informację o realizacji przepisów ordynacji wyborczej w tych wyborach wraz z propozycjami ich zmian⁵⁷⁹. W informacji tej PKW ponownie zgłosiła postulat wprowadzenia możliwości głosowania przez pełnomocnika.

29 października 2008 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym⁵⁸⁰. Przewidywał on ustanowienie instytucji pełnomocnika wyborcy podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego. Pełnomocnik przewidziany był dla osób, które ze względu na stan zdrowia mają trudności z dotarciem do lokali wyborczych, oraz osób starszych powyżej 75 roku życia. W trakcie prac parlamentarnych nad tym projektem podnoszone były wątpliwości co do zgodności nowej instytucji

⁵⁷⁵ Zob. Druk nr 133/VI kad. Senatu.

⁵⁷⁶ Zob. Druk nr 1699/V kad. Sejmu.

⁵⁷⁷ *Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 16 maja 2007 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, zob.: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/F4A8D9373E53860BC12572E50025C0E5/\\$file/1699-001.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/F4A8D9373E53860BC12572E50025C0E5/$file/1699-001.pdf) [dostęp dnia: 15.07.2019].

⁵⁷⁸ Zob. przebieg procesu legislacyjnego: <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/3AEDD77CFD6B3615C12572D600567E9A?OpenDocument> [dostęp dnia: 15.07.2019].

⁵⁷⁹ Pismo z 18 lutego 2008 r., ZPOW-500-2/08.

⁵⁸⁰ Zob. Druk nr 1391/VI kad. Sejmu.

z zasadą bezpośredniości wyborów⁵⁸¹. Sejm uchwalił ustawę 12 lutego 2009 r. Z kolei 5 marca 2009 r. prezydent RP Lech Kaczyński skierował ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, zarzucając jej niezachowanie odpowiedniego okresu *vacatio legis*. Wprowadzenie tak krótkiego *vacatio legis* miało na celu obowiązywanie nowych przepisów w czasie zbliżających się wyborów do Parlamentu Europejskiego. Trybunał nie zdążył się jednak w tej sprawie wypowiedzieć przed zaplanowanymi wyborami, w związku z czym wyborcy nie mogli skorzystać z głosowania przez pełnomocnika w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku⁵⁸². Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 października 2009 r.⁵⁸³ uznał, że zarzut niekonstytucyjności tej regulacji nie został zawarty w *petitum* wniosku, a przedstawiciel wnioskodawcy oświadczył na rozprawie, iż zarzut taki nie jest podnoszony. W związku z tym w sprawie nie została przeprowadzona ocena konstytucyjności instytucji głosowania przez pełnomocnika. Prezydent podpisał ustawę 20 listopada 2009 r. tym samym jest to data ustanowienia głosowania przez pełnomocnika w polskim prawie wyborczym.

Uchwalenie Kodeksu wyborczego poprzedziła w czasie jeszcze jedna ustawa wprowadzająca możliwość głosowania przez pełnomocnika, tym razem w wyborach na urząd Prezydenta i w wyborach samorządowych. Projekt tej ustawy wpłynął do łaski marszałkowskiej 10 września 2009 r.⁵⁸⁴ i w kwestii pełnomocnika zawierał rozwiązania zbieżne z wprowadzonymi do ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego oraz zawartymi w projekcie Kodeksu wyborczego, nad którym Sejm wówczas równolegle pracował. Dwa miesiące później, 19 listopada 2009 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁵⁸⁵, która wprowadziła możliwość głosowania przez pełnomocnika w wyborach na urząd Prezydenta RP i w wyborach samorządowych.

Nowe rozwiązania szybko znalazły zastosowanie w praktyce. Po raz pierwszy wyborcy mogli skorzystać z przysługującego im nowego prawa podczas wyborów na urząd Prezydenta

⁵⁸¹ Między innymi na wspólnym posiedzeniu Komisji do Spraw Unii Europejskiej i Komisji Ustawodawczej 10 lutego 2009 r. (Zob. Biuletyn nr 1821/VI kad. Sejmu) oraz w opinii eksperta Biura Analiz Sejmowych P. Chybałskiego.

⁵⁸² Zob. przebieg procesu legislacyjnego:

<http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/0/536248B15D38E7D1C12577D1004F0FAA?OpenDocument>

[dostęp dnia: 22.07.2019].

⁵⁸³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09. OTK ZU 9A/2009, poz. 138.

⁵⁸⁴ Zob. Druk nr 2376/VI kad. Sejmu.

⁵⁸⁵ Zob. Dz. U. 2009, Nr 213, poz. 1651.

w 2010 r. Pozytywna ocena widoczna była m.in. w opinii Ireny Lipowicz, Rzecznika Praw Obywatelskich, zawartej w piśmie z 20 października 2010 r.⁵⁸⁶ do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego, w której sformułowała pozytywną ocenę instytucji pełnomocnika w wyborach z 2010 r.⁵⁸⁷.

Dopiero uchwalony 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy unormował kompleksowo kwestię możliwości głosowania przez pełnomocnika dla wszystkich rodzajów wyborów.

Podsumowując powyższe ustalenia, należy stwierdzić, że postulat wprowadzenia głosowania przez pełnomocnika rozważany był w Polsce od ponad dwudziestu lat. Powracał on niemal przy każdej większej nowelizacji prawa wyborczego, poczynwszy od 2001 r. Propozycje zgłaszane na różnych etapach postępowania ustawodawczego były bardzo podobne do tych, które ostatecznie znalazły się w Kodeksie wyborczym.

2.2. Przebieg prac parlamentarnych nad wprowadzeniem instytucji pełnomocnika w Kodeksie wyborczym

2.2.1. Głos opiniodawców

Projektodawcy w uzasadnieniu wskazali, że instytucja pełnomocnika przysługiwać miałyby osobom o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz osobom, które ukończyły 75 lat⁵⁸⁸. Projekt zakładał, że pełnomocnictwo mogłoby być udzielone tylko jednej osobie i to tylko wówczas, gdy zarówno udzielający pełnomocnictwa jak i pełnomocnik byłiby wpisani do rejestru wyborców w tej samej gminie. Przejęć pełnomocnictwo można byłoby maksymalnie od dwóch osób. W ocenie wnioskodawców, korzyści społeczne płynące z tego rozwiązania dają uzasadnienie dla tej możliwości stanowiącej odstępstwo od zasady osobistego głosowania przez każdego wyborcę⁵⁸⁹. Ponadto załączona do projektu ustawy opinia Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej również pozytywnie wyraża się o instytucji pełnomocnika⁵⁹⁰.

⁵⁸⁶ Zob. Pismo z dnia 20 października 2010 r., sygnatura RPO 572441- I/07/AB.

⁵⁸⁷ M. Wrzałik, op. cit., s. 220-221.

⁵⁸⁸ Art. 33 § 2 i 3 projektu Kodeksu wyborczego. Druk nr 1568/VI kad. Sejmu.

⁵⁸⁹ Uzasadnienie projektu Kodeksu wyborczego, Druk nr 1568/VI kad. Sejmu, s. 143.

⁵⁹⁰ ZW/0714/200/08, załącznik do Druku nr 1568/VI kadencja Sejmu.

Opinia prof. M. Chmaja dotycząca głosowania przez pełnomocnika jedynie sygnalizuje wystąpienie przepisów umożliwiających oddanie głosu w ten sposób w projekcie Kodeksu wyborczego: „wprowadza natomiast nową instytucję, jaką jest głosowanie przez pełnomocnika (art. 33-38)”⁵⁹¹.

Opinia J. Szczepańczyka była przychylna instytucji pełnomocnika w prawie wyborczym: „możliwość głosowania przez pełnomocnika jest spełnieniem wielokrotnie zgłaszanego postulatu umożliwienia osobom, które w akcie głosowania nie mogą uczestniczyć osobiście, oddania głosu w inny sposób”⁵⁹². Opiniodawca wskazał, że autorzy Kodeksu wyborczego alternatywne formy głosowania ograniczają wyłącznie do głosowania przez pełnomocnika. Ponadto zaznacza, że podstawowym spornym zagadnieniem przy wprowadzeniu głosowania przez pełnomocnika jest zachowanie, bądź nie, zasady bezpośredniości, równości i tajności głosowania oraz wypełnienia woli wyborcy przez pełnomocnika. Dodatkowo zwraca uwagę, że instytucja pełnomocnika wyborcy została już wprowadzona do polskiego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Negatywną ocenę instytucji pełnomocnika wyborcy przedstawił prof. W. Paruch, według którego „nie jest przekonujące uzasadnienie, że właśnie odstępstwo tego typu od zasady osobistego głosowania w odniesieniu jedynie do wybranej grupy, przyniesie korzyści społeczne. Pojawiają się trzy przesłanki wymuszające refleksję nad wprowadzeniem takiego rozwiązania prawnego: 1) znacznie lepszym i przyszłościowym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie nowoczesnych metod głosowania, pozwalających oddać głos nieosobiście, lecz w domu za pomocą Internetu; 2) komplikacji uregulowań prawnych i czasochłonność ustanowienia w konkretnych przypadkach takiego rozwiązania; 3) wątpliwości związanych z ustanowieniem instytucji pełnomocnika tylko dla wydzielonej kategorii wyborców (naruszenie zasady równości wobec prawa)”⁵⁹³.

Pozostali eksperci, tj.: prof. Mirosław Stec – nie złożył opinii do projektu ustawy; dr Jarosław Flis – w swej opinii nie odniósł się do instytucji pełnomocnika wyborcy; dr Elżbieta Sękowska-Grodzicka – nie przedstawiła opinii do projektu ustawy, ponieważ była jednym z jej autorów.

⁵⁹¹ M. Chmaj, *Opinia prawna w sprawie ogólnej oceny poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 1568)*, Warszawa, 14 czerwca 2009 r., s. 6.

⁵⁹² J. Szczepańczyk, *Opinia. Ogólna ocena poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 1568)*, Warszawa, 15 czerwca 2009 r., s. 4.

⁵⁹³ W. Paruch, *Opinia na temat ogólnej oceny poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy 1568)*, Lublin, 10 czerwca 2009 r., s. 3-4..

Dodatkowe dwie opinie ekspertów ds. legislacji do projektu ustawy przedstawione zostały na zlecenie Biura Analiz Sejmowych tj. prof. Grzegorza Górskiego oraz prof. Krzysztofa Skotnickiego.

Według prof. G. Górskiego instytucja pełnomocnika budziła zasadnicze wątpliwości natury prawnej. Już samo zróżnicowanie wyborców, na tych którzy mogą z takiego pełnomocnika korzystać i innych, stawia zasadniczą wątpliwość natury konstytucyjnej. Autor opinii wskazuje też, iż nie jest rzeczą możliwą prawne określenie, kto i na jakich zasadach miałby decydować o tym, jaki poziom niepełnosprawności uprawnia do korzystania z pełnomocnika. Profesor uważał, że w istocie rozwiązanie to tylko pozornie miałoby sprzyjać poprawieniu warunków uczestnictwa osób niepełnosprawnych w głosowaniu, a w rzeczywistości wykorzystanie możliwości głosowania za pośrednictwem poczty czy z wykorzystaniem technik elektronicznych o wiele lepiej i z o wiele mniejszymi nakładami, stworzyłoby przesłanki do rzeczywistego równouprawnienia tych osób w głosowaniu.

W swej opinii prof. K. Skotnicki zawarł słuszną, jak się potem okazało, tezę według której niewątpliwie najbardziej kontrowersyjną była propozycja ustanowienia możliwości głosowania przez pełnomocnika. Autor opinii trafnie przewidział, że w przypadku przyjęcia instytucji pełnomocnika wyborcy należy oczekiwać jej zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego z zarzutem naruszenia konstytucyjnej zasady bezpośredniości wyborów. W przypadku instytucji głosowania przez pełnomocnika mamy do czynienia z konfliktem między konstytucyjnymi zasadami wyborów – z jednej strony zasady powszechności, z drugiej zaś strony z zasadą bezpośredniości rozumianą jako głosowanie osobiste oraz z formalnym aspektem zasady równości wyborów. Profesor ostatecznie ocenił pozytywnie instytucję pełnomocnika: „w sporze tym opowiadam się za zasadą powszechności, a tym samym za wprowadzeniem do polskiego prawa wyborczego głosowania przez pełnomocnika”. Ponadto wysunął propozycję aby poszerzyć gron odbiorców tej techniki głosowania dla osób przebywających za granicą: „w stosunku do propozycji ustanowienia w projekcie kodeksu wyborczego tej instytucji nasuwa się jednocześnie pytanie, czy zasadnym jest przyznanie prawa ustanowienia pełnomocnika jedynie osobom niepełnosprawnym. Rozważenia wymaga, moim zdaniem, uczynienie tego również w stosunku dla osób przebywających za granicą, gdyż wpłynie to zdecydowanie na szansę ich udziału w głosowaniu. Według obecnego stanu prawnego wyborcy tacy mogą głosować jedynie w utworzonych za granicą lokalach obwodowych komisji wyborczych, co dla większości z nich jest nierealne z uwagi na znaczną odległość miejsca ich przebywania od siedzib tych komisji”.

2.2.2. Stanowiska klubów poselskich podczas pierwszego czytania ustawy w Sejmie

2.2.2.1. Stanowisko Sojuszu Lewicy Demokratycznej

Członkowie klubu poselskiego Lewica i Demokraci⁵⁹⁴ w projekcie Kodeksu wyborczego zaproponowali wprowadzenie „nowej” instytucji pełnomocnika działającego w imieniu osób niepełnosprawnych.

Przepisy dotyczące instytucji pełnomocnika wyborcy zamieszone zostały w projekcie Kodeksu wyborczego w Rozdziale 5 zatytułowanym „Przepisy wspólne dla głosowania” w art.: 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 i 51.

Pełnomocnictwo do głosowania przewidziane było dla dwóch kategorii osób: 1) wyborca, który przez właściwy organ orzekający został zaliczony do osób o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności⁵⁹⁵; 2) wyborca, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 75 lat. Pełnomocnikiem mogła być tylko osoba wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie, co udzielający pełnomocnictwa. Mogło być ono przyjęte tylko od jednej osoby. W wyjątkowej sytuacji od dwóch osób, jeżeli co najmniej jedną z nich jest wstępny, zstępny, małżonek, brat, siostra lub osoba pozostająca w stosunku przysposobienia. Spośród grona osób mogących przyjąć pełnomocnictwo projektodawcy wykluczyli osoby wchodzące w skład komisji obwodowej właściwej dla obwodu głosowania osoby udzielającej pełnomocnictwo. Pełnomocnictwo do głosowania udzielone miało być przed wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) lub przed innym upoważnionym pracownikiem urzędu gminy. W świetle projektu ustawy akt pełnomocnictwa do głosowania sporządza się na wniosek wyborcy, wniesiony do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) gminy, w której wyborca jest wpisany do stałego rejestru

⁵⁹⁴ Koalicyjne ugrupowanie polityczne powstałe przed wyborami samorządowymi w 2006 r. Koalicję tworzyły partie polityczne: Sojusz Lewicy Demokratycznej, Socjaldemokracja Polska, Partia Demokratyczna – demokraci.pl i Unia Pracy. Ugrupowanie powołane zostało oficjalnie 3 września 2006 r. Na konferencji prasowej po posiedzeniu rady krajowej SLD 29 marca 2008 przewodniczący tej partii Wojciech Olejniczak poinformował, że współpraca z Partią Demokratyczną została zakończona. Podkreślił jednak, że liczy na to, że mimo iż PD nie uczestniczy już w koalicji, to trzej posłowie tej partii pozostaną członkami klubu LiD. 1 kwietnia posłowie PD odeszli jednak z klubu, a osiem dni później powołali Demokratyczne Koło Poselskie. 19 kwietnia o opuszczeniu koalicji zdecydowała SDPL, co ostatecznie rozwiązało koalicję Lewica i Demokraci. Trzy dni później posłowie SDPL (8 z 10, którzy pozostali w tej partii) odeszli z Klubu Poselskiego LiD i powołali koło SDPL – Nowa Lewica, a klub LiD został formalnie rozwiązany i przekształcony w KP Lewica. Lewica to klub poselski Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Unii Pracy. Utworzony został 22 kwietnia 2008 r. Decyzją SLD z 24 września 2010 r. klub został przemianowany na Klub Poselski Sojusz Lewicy Demokratycznej.

⁵⁹⁵ Z uwzględnieniem art. 62 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. 1997, Nr 123, poz. 776 ze zm.

wyborców, najpóźniej w 10 dniu przed dniem wyborów. Wniosek powinien zawierać dane: nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL oraz adres zamieszkania zarówno wyborcy jak i osoby, której ma być udzielone pełnomocnictwo, a także wyraźne oznaczenie wyborów, których dotyczy pełnomocnictwo. Dodatkowo do wniosku załączyć należało: 1) kopię aktualnego orzeczenia właściwego organu orzekającego o ustaleniu stopnia niepełnosprawności osoby udzielającej pełnomocnictwa; 2) pisemną zgodę osoby mającej być pełnomocnikiem, zawierającą jej nazwisko i imię (imiona) oraz adres zamieszkania, a także nazwisko i imię (imiona) osoby udzielającej pełnomocnictwa; 3) kopię zaświadczenia o prawie do głosowania wydanego osobie mającej być pełnomocnikiem (w przypadku gdy osoba ta nie jest wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie co udzielający pełnomocnictwa). Akt pełnomocnictwa sporządza się w trzech egzemplarzach, z których po jednym otrzymują udzielający pełnomocnictwa i pełnomocnik, a trzeci egzemplarz pozostaje w urzędzie gminy. Bardzo ważną kwestią jest sporządzenie takiego aktu w miejscu zamieszkania mocodawcy. Przewidziano również możliwość cofnięcia pełnomocnictwa. Następować to miało przez złożenie najpóźniej na 2 dni przed dniem wyborów stosownego oświadczenia w urzędzie gminy, w którym sporządzono akt pełnomocnictwa lub doręczenie takiego oświadczenia właściwej obwodowej komisji wyborczej w dniu głosowania. Natomiast wygaśnięcie pełnomocnictwa z mocy prawa dopuszczono w trzech przypadkach: 1) śmierci lub utraty prawa wybierania przez udzielającego pełnomocnictwa lub pełnomocnika; 2) niewłaściwego wskazania osoby mającej otrzymać pełnomocnictwo; 3) wcześniejszego głosowania osobistego przez osobę udzielającą pełnomocnictwa. Przed przystąpieniem do głosowania pełnomocnik okazuje obwodowej komisji wyborczej dokument umożliwiający stwierdzenie jego tożsamości oraz akt pełnomocnictwa.

W uzasadnieniu pominięto fakt, iż w projekcie zapisano że instytucja pełnomocnika będzie dostępna również dla osób, które ukończyły 75 lat. Zdaniem projektodawców zastosowanie instytucji pełnomocnika wyborcy pozwalałoby osobom niepełnosprawnym na aktywny udział w życiu publicznym. W ocenie wnioskodawców, korzyści społeczne płynące z tego rozwiązania dają uzasadnienie dla tego rozwiązania stanowiącego odstępstwo od zasady osobistego głosowania.

19 marca 2009 r. podczas 38. posiedzenia Sejmu VI kadencji odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy Kodeks wyborczy. W sprawie instytucji pełnomocnika wyborcy głos zabrało dwóch posłów Lewicy. Uzasadnienie projektu ustawy przedstawił W. Gintowt-Dziewałtowski. W swej wypowiedzi jedynie zasygnalizował wprowadzenie instytucji pełnomocnika wyborcy: „Wprowadzamy instytucję pełnomocnika uprawnionego do oddania głosu w imieniu

osób niepełnosprawnych bądź obłożnie chorych. Dotyczyć to będzie pewnych bardzo precyzyjnie opisanych w ustawie warunków i bardzo ograniczonej liczby osób. Mamy nadzieję, że nie będzie to nadużywane w toku prowadzonych procedur wyborczych i jednocześnie nie będzie budziło istotniejszych kontrowersji”⁵⁹⁶. Z kolei stanowisko klubu Lewica zaprezentował Jan Kochanowski. Poseł krótko zaznaczył, że „ważną rzeczą jest – i tutaj polecam to wszystkim klubom – zapis, który jednak dopuszcza ustanowienie pełnomocnika działającego w imieniu osoby niepełnosprawnej. Trzeba wyraźnie powiedzieć, że te osoby dzisiaj w większości są pozbawione możliwości udziału w wyborach”⁵⁹⁷. Poseł W. Gintwot-Dziewałtkowski odpowiadając na pytania posłów wyjaśnił, że „w projekcie ustawy wyraźnie jest napisane, że pełnomocnictwo jest udzielane w mieszkaniu osoby niepełnosprawnej. Musi ona oczywiście zasygnalizować chęć złożenia pełnomocnictwa i wówczas przybywa z urzędu upoważniony urzędnik, czy to jest wójt, burmistrz, czy też osoba, która została przez niego upoważniona, i pełnomocnictwo jest udzielane tam na miejscu, gdzie ta osoba mieszka. Udzielanie pełnomocnictwa przez osobę niemogącą się poruszać w urzędzie nie miałoby specjalnego sensu, stąd też zapisaliśmy bardzo wyraźnie sposób, w jaki to ma być zrobione”⁵⁹⁸.

2.2.2.2. Stanowisko Platformy Obywatelskiej

Stanowisko Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska w pierwszym czytaniu projektu ustawy Kodeks wyborczy przedstawił Marek Wójcik. W swej wypowiedzi wskazał, że bardzo ważną zmianą prawa wyborczego jest zapewnienie wyborcom niepełnosprawnym i wyborcom powyżej 75 roku życia możliwości głosowania przez pełnomocnika. Przypomniął posłom, że Platforma Obywatelska była zwolenniczką ustanowienia głosowania przez pełnomocnika w Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, a m.in. to rozwiązanie zostało zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego jako sprzeczne z ustawą zasadniczą: „Wprowadziliśmy również instytucję głosowania przez pełnomocnika w Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Niestety, pan prezydent zablokował wejście w życie tych rozwiązań, skutecznie pozbawiając grupę ok. 2 mln osób możliwości wyrażania swojego prawa wyborczego. Są to osoby niepełnosprawne, które nigdy nie będą w stanie opuścić swojego miejsca zamieszkania

⁵⁹⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 marca 2009 r., Warszawa 2009, s. 200.

⁵⁹⁷ Ibidem, s. 207.

⁵⁹⁸ Ibidem, s. 217.

i zrealizować swojego prawa wyborczego. Jednak, jak mówi przysłowie, nie ma tego złego, co by na dobre nie wyszło. Będzie wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który określi, czy te przepisy są zgodne z konstytucją, czy nie”⁵⁹⁹. Platforma Obywatelska jednoznacznie opowiadała się za możliwością głosowania za pośrednictwem pełnomocnika wyborcy: „Tę instytucję także przyjmujemy z olbrzymim zadowoleniem (...); Wierzymy, że te przepisy są zgodne z konstytucją, w związku z czym po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego wybijemy sceptykom z rąk argumenty związane z ewentualną niekonstytucyjnością tych rozwiązań i raz na zawsze przesądzimy o tym, że możliwość głosowania przez pełnomocnika nie stoi w sprzeczności z polską konstytucją”⁶⁰⁰.

Podczas dyskusji nad projektem ustawy z ramienia Platformy Obywatelskiej głos w sprawie instytucji pełnomocnika zabrało trzech posłów. Wszyscy pozytywnie wyrażali się o alternatywnym sposobie głosowania. Jarosław Pięta: „pozytywnie należy odnieść się do takich zmian jak (...) głosowanie przez pełnomocnika”⁶⁰¹. Ryszard Zawadzki: „Pozytywnie należy przyjąć (...) wprowadzenie nowej instytucji pełnomocnika działającego w imieniu osób niepełnosprawnych”⁶⁰². Artur Gierada: „Bardzo cieszę się również z tego, że w waszym projekcie – mówię tutaj o propozycji Lewicy – są zawarte te postulaty, o których dawno mówiła Platforma Obywatelska i których my nie zawieraliśmy, czyli głównie głosowanie przez pełnomocnika”⁶⁰³.

2.2.2.3. Stanowisko Prawa i Sprawiedliwości

Stanowisko klubu parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość przedstawił Wojciech Szarama. Poseł oświadczył, że PiS zawsze opowiadało się po stronie osób niepełnosprawnych jednak zaproponowana instytucja pełnomocnika nie jest właściwym rozwiązaniem problemu głosowania przez osoby niepełnosprawne: „Prawo i Sprawiedliwość zawsze opowiadało się za ułatwianiem obywatelom czynnego udziału w wyborach, jest to zupełnie oczywiste. Stoimy na stanowisku, że w prawie wyborczym, w przepisach prawa obowiązujących w Polsce powinny znaleźć się rozwiązania, które umożliwią osobom niepełnosprawnym rzeczywisty udział w wyborach. Głosowanie przez pełnomocnika nie jest rozwiązaniem bardzo dobrym, można

⁵⁹⁹ Ibidem, s. 205.

⁶⁰⁰ Ibidem.

⁶⁰¹ Ibidem, s. 213.

⁶⁰² Ibidem, s. 214.

⁶⁰³ Ibidem, s. 215.

powiedzieć, że to jest rozwiązanie dostateczne. Poprzez zmianę przepisów prawa wyborczego, a być może i prawa budowlanego, powinniśmy zrobić wszystko, aby niepełnosprawni mogli w dniu wyborów przyjść i osobiście oddać głos na wybraną przez siebie osobę czy na wybraną przez siebie partię”⁶⁰⁴.

W dyskusji nad projektem ustawy głos w sprawie instytucji pełnomocnika zabrało dwóch posłów PiS. Obydwoje mieli wątpliwości, które wynikały z niezrozumienia przepisów projektu ustawy albo dotyczyły bezpieczeństwa przekazania głosu przez pełnomocnika. Poseł Krystyna Grabicka: „Jaki sens ma uchwalenie głosowania przez pełnomocnika? Domyślam się, że chodzi o ułatwienia dla osób niepełnosprawnych. Jeżeli ustanowienie pełnomocnika (art. 35 kodeksu) odbywa się przed wójtem, burmistrzem lub pracownikiem urzędu gminy upoważnionym przez burmistrza w urzędzie gminy, to i tak ten niepełnosprawny musi wyjść z domu, nie jest to więc żadne ułatwienie”⁶⁰⁵. Poseł Bogusław Kowalski: „Wydaje się, że to rozwiązanie może w niektórych przypadkach prowadzić do nadużyć. W szczególności takie niebezpieczeństwo istnieje przy wyborach samorządowych, gdzie wybór radnego czy wójta dokonuje się kilkunastoma, a czasami nawet kilkoma głosami”⁶⁰⁶.

2.2.2.4. Stanowisko Polskiego Stronnictwa Ludowego

Stanowisko klubu Polskiego Stronnictwa Ludowego przedstawił Eugeniusz Kłopotek. Poseł był jedynym członkiem partii, który odniósł się podczas pierwszego czytania projektu ustawy do problemu instytucji pełnomocnika wybory. Oznajmił, iż PSL popiera pomysł pełnomocnictwa jednak w toku prac legislacyjnych nad ustawą należy wypracować jak najlepsze rozwiązania wykluczające sytuacje niepożądane w akcie głosowania: „Podejmijmy jednak tę odważną decyzję i spróbujmy zapisać instytucję pełnomocnika. Oczywiście te przepisy wymagają naprawdę dużej rozwagi i roztropności, bo zawsze rodzi się wątpliwość: Czy czasami obywatelowi, który zostanie ustanowiony pełnomocnikiem, nie dajemy nie konstytucyjnie jednego głosu, ale dwóch głosów? Jaka jest gwarancja, że pełnomocnik zagłosuje zgodnie z wolą czy życzeniem tego, który mu pełnomocnictwo ustanowił? To jest pewien problem, ale prawdopodobnie jednak, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom tego środowiska, trzeba to zrobić”⁶⁰⁷.

⁶⁰⁴ Ibidem, s. 206.

⁶⁰⁵ Ibidem, s. 211.

⁶⁰⁶ Ibidem, s. 215.

⁶⁰⁷ Ibidem, s. 209.

2.2.3. Prace legislacyjne w Komisji Nadzwyczajnej

Podczas 38. posiedzenia Sejmu VI kadencji, 19 marca 2009 r., zdecydowano, że dalsze prace legislacyjne nad projektem Kodeksu wyborczego będą prowadzone w Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego.

Sprawa instytucji pełnomocnika wyborcy po raz pierwszy na posiedzeniu Komisji została poruszona na trzecim posiedzeniu dnia 30 czerwca 2009 r. Podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Zbigniew Sosnowski przedstawił stanowisko strony rządowej dotyczące całego projektu ustawy. W swej wypowiedzi odniósł się także do instytucji pełnomocnika sygnalizując, że Kodeks wyborczy nakłada na ministra właściwego do spraw administracji publicznej wydanie rozporządzeń m.in. w sprawie trybu postępowania związanego ze sporządzaniem aktu pełnomocnictwa oraz ustalenia wzorów: wniosku o sporządzenie aktu pełnomocnictwa, zgody na przyjęcie pełnomocnictwa i aktu pełnomocnictwa, a także wzór i sposób prowadzenia oraz aktualizacji wykazu sporządzanych aktów pełnomocnictwa (art. 39 projektu ustawy). Nie wdając się w szczegółową analizę legislacyjno-techniczną projektu ustawy oznajmił, iż rząd popiera projekt Kodeksu wyborczego: „Reasumując, należy stwierdzić, iż zaprezentowany projekt jako wyraz dążenia do całościowego uregulowania w jednym akcie prawnym spraw wyborów oraz do polepszenia aktywizacji wyborczej obywateli, naszym zdaniem, zasługuje na poparcie. Niemniej jednak, z uwagi na sygnalizowane wątpliwości, projekt wymaga pewnych korekt oraz ponownych analiz, które winny zostać przeprowadzone w ramach prac parlamentarnych. Mamy nadzieję, że w trakcie dalszych prac nasze wątpliwości zostaną rozwiane i rząd będzie projekt popierał”⁶⁰⁸. Następnie, na tym samym posiedzeniu, przewodniczący Komisji Waldy Dzikowski wyraził przychylność dla instytucji pełnomocnika wyborcy: „Chodzi mianowicie o przepisy dotyczące pełnomocnika. Myślę, że warto byłoby je przenieść na ten grunt. Sądzę, że przy pomocy PKW i Biura Legislacyjnego przepisy mogłyby być precyzyjnie określone. Wydaje się, że są dobre”⁶⁰⁹.

Na następnym, czwartym, posiedzeniu Komisji 16 lipca 2009 r. poseł Sławomir Piechota zwrócił się do przewodniczącego Komisji z prośbą, żeby specjalne posiedzenie Komisji poświęcić procedurom zapewniającym możliwość udziału w wyborach osobom niepełnosprawnym. Argumentował to tym, że „pełnomocnik był pierwszym, stosunkowo prostym rozwiązaniem. Bardzo długo nad tym pracowano i starannie uzgadniano wszystkie szczegóły.

⁶⁰⁸ Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 2462/VI kad. Sejmu, 30.06.2009 r., s. 4-5.

⁶⁰⁹ Ibidem, s. 8-9.

Oprócz pełnomocnika istnieje kilka poziomów problemów⁶¹⁰. Poseł przytoczył kilka kwestii dotyczących osób niepełnosprawnych, które winny być uregulowane nową ustawą, m.in.: „problem osób niewidomych, które chciałyby samodzielnie głosować. Nie chcą one ustanawiać pełnomocnika”; „nacisk na samorządy, by komisje lokować w lokalach, które są naprawdę dostępne”; „oficjalna informacja wyborcza, zwłaszcza emitowana przez PKW była w formie dostępnej dla osób niewidomych i głuchych”⁶¹¹. Jednakże, poseł S. Piechota wykazał się nieznaną procedurą projektowanego projektu ustawy, gdyż większość tych problemów była opisana w Kodeksie wyborczym. Z ramienia Prawa i Sprawiedliwości głos zabrał poseł Zbigniew Giryński, oświadczając iż jest przeciwnikiem głosowania za pośrednictwem pełnomocnika „odnośnie do funkcji pełnomocnika. Jestem osobiście przeciwny samej instytucji, która kłóci się z zasadą bezpośredniości”⁶¹². Przedstawiciel klubu Polskie Stronnictwo Ludowe poseł Eugeniusz Kłopotek wyraził pozytywną ocenę uregulowania instytucji pełnomocnictwa wyborczego w Kodeksie wyborczym pod warunkiem uznania jej za zgodną z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny: „możliwość głosowania przez pełnomocnika – czekamy na wyrok TK. Jeśli tak to tak, jeśli nie to nie”⁶¹³.

Jak już wcześniej wykazano, pierwotnie w projekcie ustawy przepisy dotyczące głosowania przez pełnomocnika znajdowały się w Rozdziale 5 zatytułowanym „Przepisy wspólne dla głosowania” w art.: 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 i 51. Jednakże w toku prac Komisji, na 14. posiedzeniu 20 stycznia 2010 r., uznano, iż bardziej odpowiednim miejscem zapisu tych przepisów byłby osobny rozdział zatytułowany „Głosowanie przez pełnomocnika”. Propozycję tę wysunął zespół legislacyjny: „Szanowni państwo, propozycja zespołu jest taka, żeby w art. 33 wskazać jedynie, że głosować można osobiście z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 5a. Ponadto proponujemy, aby do rozdziału 5a przenieść wszystkie przepisy dotyczące głosowania przez pełnomocnika. Uznaliśmy, że będzie to lepsze miejsce w ramach tej nowej propozycji”⁶¹⁴. Propozycja została przyjęta bez głosu sprzeciwu.

Sprawa głosowania przez pełnomocnika w Kodeksie wyborczym dyskutowana była jeszcze na 14, 15, 19 i 32 posiedzeniu Komisji. Dyskusje dotyczyły kręgu podmiotów, które miały być uprawnione do korzystania z instytucji głosowania przez pełnomocnika; procedury ustanawiania pełnomocnictwa oraz dodania przepisów o odpowiedzialności karnej. Najwięcej

⁶¹⁰ Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 2560/VI kad. Sejmu, 16.07.2009 r., s. 5.

⁶¹¹ Ibidem.

⁶¹² Ibidem, s. 6.

⁶¹³ Ibidem, s. 17.

⁶¹⁴ Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 3287/VI kad. Sejmu, 20.01.2010 r., s. 26.

wątpliwości i zastrzeżeń budziło zdefiniowanie grupy osób niepełnosprawnych, którym przysługiwałaby alternatywna metoda głosowania.

Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego dnia 15 listopada 2010 r. przedstawiła Sprawozdanie o poselskim projekcie ustawy Kodeks wyborczy⁶¹⁵. W efekcie prac legislacyjnych w Komisji przepisy dotyczące instytucji pełnomocnika znalazły się w Rozdziale 7 zatytułowanym „Głosowanie przez pełnomocnika” w art. 49-56. Ponadto w odróżnieniu od złożonego przez posłów LiD projektu ustawy dodano przepisy karne (art. 537 i 538).

2.2.4. Drugie czytanie na posiedzeniu Sejmu

Sprawozdanie Komisji zawarte w druku 3578 przedstawione zostało w dniu 1 grudnia 2010 r. na 79. posiedzeniu Sejmu VI kadencji w pierwszym dniu obrad jako drugi punkt porządku dziennego. Poseł sprawozdawca W. Gintowt-Dziwiałtowski krótko scharakteryzował instytucję pełnomocnika: „Wpisaliśmy instytucję pełnomocnika wyborczego. Instytucja ta decyzją Wysokiej Izby została wprowadzona już wcześniej w innych ustawach i przeniesiona została również do tekstu kodeksu. Dotyczy ona prawa reprezentowania osoby niepełnosprawnej bądź też osoby, która przekroczyła 75. rok życia, i możliwości zastąpienia jej przez pełnomocnika. Pełnomocnictwa na mocy przepisów ustawy będzie można udzielać w mieszkaniu osoby zainteresowanej, a jednocześnie osoba upoważniona będzie mogła reprezentować najwyżej jedną osobę upoważniającą, nie więcej”⁶¹⁶.

W imieniu klubu Sojusz Lewicy Demokratycznej stanowisko wobec projektu i sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej przedstawił J. Kochanowski. W swej wypowiedzi podtrzymał stanowisko, utrzymywane konsekwentnie od początku, iż SLD popiera rozwiązanie jakim jest głosowanie przez pełnomocnika: „Ważnym elementem tego kodeksu jest umożliwienie osobom niepełnosprawnym głosowania przez pełnomocnika. Wielu ludzi zwracało uwagę, że chciałoby głosować, a nie ma możliwości dotarcia do lokali wyborczych. Jest to dobre rozwiązanie”⁶¹⁷.

⁶¹⁵ Druk nr 3578/VI kad. Sejmu.

⁶¹⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 79. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 grudnia 2010 r., s. 26.

⁶¹⁷ Ibidem, s. 33.

W związku z tym, że w czasie drugiego czytania zgłoszono do przedłożonego projektu ustawy poprawki Sejm ponownie skierował ustawę do Komisji Nadzwyczajnej celem ich rozpatrzenia i przedstawienia sprawozdania. Łącznie Komisja rozpatrywała 66 poprawek. Spośród zgłoszonych poprawek tylko jedna dotyczyła głosowania przez pełnomocnika. Celem tej poprawki było wyłączenie możliwości głosowania przez pełnomocnika w odrębnych obwodach głosowania utworzonych w domach studenckich. Sprawozdanie Komisji zawarte w druku 3578 zakładało, że we wszystkich odrębnych obwodach głosowania głosowanie przez pełnomocnika jest zabronione. W tej sytuacji domy studenckie, w których głosowanie przez pełnomocnika byłoby dopuszczalne (art. 8 § 7 druku 3578), stanowiłyby wyjątek od tej zasady. Była to poprawka porządkująca Kodeks wyborczy. Przy braku głosów sprzeciwu Komisja przyjęła poprawkę⁶¹⁸.

2.2.5. Trzecie czytanie na posiedzeniu Sejmu

Trzecie czytanie projektu ustawy Kodeks wyborczy odbyło się w dniu 3 grudnia 2010 r. na 79. posiedzeniu Sejmu VI kadencji; był to trzeci dzień obrad. Sejm wysłuchał krótkiego sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej zawartego w druku 3578-A, które wygłosił poseł sprawozdawca W. Gintowt-Dziewałtowski, po czym przystąpiono do głosowania nad 65. poprawkami.

Po rozpatrzeniu poprawek przez Sejm przystąpiono do głosowania nad przyjęciem w całości projektu ustawy Kodeks wyborczy, w brzmieniu proponowanym przez Komisję Nadzwyczajną, wraz z przyjętymi poprawkami.

Spośród 430 posłów, którzy wzięli udział w głosowaniu wszyscy zagłosowali za przyjęciem Kodeksu wyborczego. Ustawa została przyjęta przez aklamację, oznacza to iż pomimo pewnych różnic pomiędzy partiami politycznymi, które występowały podczas prac legislacyjnych nad projektem ustawy, wszystkie ugrupowania polityczne potrafiły być jednomyślne w imię wyższego celu jakim była kodyfikacja prawa wyborczego. Wyniki głosowanie nad przyjęciem Kodeksu wyborczego zaprezentowane zostały w tabeli 186.

⁶¹⁸ Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 4451/VI kad. Sejmu, 02.12.2010 r., s. 7.

Tabela 186. Głosowanie nad przyjęciem Kodeksu wyborczego

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PO	202	187	187	-	-	15
PiS	148	143	143	-	-	5
SLD	44	42	42	-	-	2
PSL	31	29	29	-	-	2
PJN	15	15	15	-	-	-
niez.	10	8	8	-	-	2
SDPL	4	3	3	-	-	1
DKP SD	3	3	3	-	-	-

Źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&79&57> (dostęp dnia: 17.08.2019).

2.2.6. Prace legislacyjne w Senacie

Kodeks wyborczy trafił do Senatu 7 grudnia 2010 r.⁶¹⁹. Po trzecim czytaniu w Sejmie przepisy dotyczące instytucji pełnomocnika znajdowały się w Rozdziale 7 zatytułowanym „Głosowanie przez pełnomocnika”, w art. 50-57.

W Senacie ustawa rozpatrywana była przez trzy komisje senackie, tj. Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Komisję Ustawodawczą oraz Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Senat w dniu 17 grudnia 2010 r. na 67. posiedzeniu (czwarty dzień obrad) podjął uchwałę w sprawie ustawy Kodeks wyborczy. Na 87 obecnych senatorów 55 głosowało za, a 32 było przeciw⁶²⁰. Senat wprowadził do tekstu ustawy 314 poprawek, z czego 8 dotyczyło przepisów traktujących o instytucji pełnomocnika wyborcy. Poprawki Senatu miały charakter redakcyjny, techniczny oraz doprecyzowujący w odniesieniu do przepisów o pełnomocniku wyborcy. W stanowisku Senatu były to poprawki numer 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 i 54.

⁶¹⁹ Druk nr 1052/VII kad. Senatu.

⁶²⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 67. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 14, 15, 16 i 17 grudnia 2010 r., Warszawa 2011, s. 227.

2.2.7. Praca w Komisji Nadzwyczajnej nad stanowiskiem Senatu

Rozpatrzenie uchwały Senatu RP o stanowisku w sprawie ustawy Kodeks wyborczy⁶²¹ odbyło się 3 stycznia 2011 r. na 36. posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej. Spośród ośmiu zgłoszonych przez Senat poprawek odnoszących się do przepisów traktujących o instytucji pełnomocnika wyborcy Komisja przyjęła trzy (49, 50 i 53), a pozostałe odrzuciła⁶²².

Warta odnotowania jest dyskusja dotycząca możliwości głosowania przez obywateli Unii Europejskiej za pośrednictwem instytucji pełnomocnika wyborcy w wyborach w Polsce. Spór, który toczył się w Komisji przez wiele miesięcy miał na celu wypracowanie najlepszego rozwiązania, które byłoby w zgodzie z zasadami wyborczymi, głównie z zasadą równości wyborów. Chodziło o wydanie rozporządzenia, które zrównywałoby z systemem prawa polskiego dokumenty, czy też orzeczenia wydawane za granicą poświadczające stopień niepełnosprawności osoby, która nie jest obywatelem polskim. Senat wskazywał, że wydanie takiego rozporządzenia jest bardzo trudne, a nawet niemożliwe. Cały problem polegał na przełożeniu systemów funkcjonujących w innych państwach na system polski. Znamienym wydaje się wypowiedź E. Kłopotka z PSL, który na końcu sam już nie wiedział jakie rozwiązanie byłoby najlepsze: „na ten temat istnieją tak rozbieżne zdania, że już sam nie wiem, co jest właściwym rozwiązaniem”⁶²³. W. Gintwot-Dziewałtkowski przypomniał, że dyskutowano już wielokrotnie na ten temat i jego zdaniem wypracowano już najlepsze rozwiązanie: „Komisja wielokrotnie zwracała się do właściwego ministra o przedłożenie nam propozycji przepisu, który byłby najlepszy. Wielokrotnie dyskutowaliśmy na ten temat i wymienialiśmy poglądy. Wysłuchaliśmy również wiele organizacji pozarządowych oraz kilku ministrów. Wydaje się, że rozwiązanie, które w końcu zostało zawarte w Kodeksie uchwalonym przez Sejm jest rozwiązaniem najlepszym. Proponuję zatem negatywnie zaopiniować poprawkę nr 47”⁶²⁴. Ostatecznie Komisja jednogłośnie odrzuciła poprawkę nr 47.

⁶²¹ Druk nr 3730/VI kad. Sejmu.

⁶²² Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 4533/VI kad. Sejmu, 03.01.2011 r., s. 22-23.

⁶²³ Ibidem.

⁶²⁴ Ibidem.

2.2.8. Rozpatrywanie na forum Sejmu stanowiska Senatu

Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej⁶²⁵ o stanowisku Senatu w sprawie ustawy Kodeks wyborczy odbyło się 5 stycznia 2011 r. na 82. posiedzeniu Sejmu VI kadencji, drugiego dnia obrad, był to 12 punkt porządku obrad.

Sejm podczas głosowania nad poprawkami Senatu dotyczącymi głosowania przez pełnomocnika (47-54) podtrzymał w całości stanowisko Komisji i również przyjął trzy poprawki a pięć odrzucił⁶²⁶.

Ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu dnia 10 stycznia 2011 r., a dziewięć dni później została podpisana przez głowę państwa.

2.3. Charakterystyka przyjętych rozwiązań

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy⁶²⁷ wprowadziła możliwość głosowania przez pełnomocnika we wszystkich wyborach.

Pierwsze odwołanie w ustawie do głosowania nieosobistego znajduje się już w art. 2 „W wyborach głosować można tylko osobiście, chyba że kodeks stanowi inaczej”. Regułą uznaną przez ustawodawcę jest osobiste stawiennictwo wyborcy przed komisją wyborczą w celu oddania głosu. Taki sposób głosowania jest utrwalony w prawie polskim już od zarania odrodzenia Państwa Polskiego po I wojnie światowej⁶²⁸. We współczesnej nauce prawa podkreśla się, że wymóg głosowania osobistego jest podyktowany ściśle osobistym charakterem praw politycznych (w tym prawa wyborczego)⁶²⁹. Głosowanie osobiste nie jest jednak, w przekonaniu ustawodawcy, jedyną formą realizacji konstytucyjnej zasady bezpośredniości wyborów⁶³⁰. Jak wynika z treści analizowanego przepisu, ustawodawca, dopuszczając wyjątki od wymagania osobistego głosowania, przyjął węższe rozumienie zasady bezpośredniości wyborów. Wyjątki są przewidziane w rozdziale 7 Kodeksu wyborczego i dotyczą głosowania przez pełnomocnika. W tej kontrowersyjnej kwestii dopuszczalności głosowania przez pełnomocnika

⁶²⁵ Druk nr 3724/VI kad. Sejmu.

⁶²⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 82. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 stycznia 2011 r., Warszawa 2011, s. 138 i 142-143.

⁶²⁷ Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112.

⁶²⁸ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 291.

⁶²⁹ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej...*, op. cit., s. 55.

⁶³⁰ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, op. cit., s. 11-12.

wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2011 roku⁶³¹. Trybunał uznał, że głosowanie przez pełnomocnika nie narusza zasady bezpośredniości wyborów, ponieważ nie jest elementem tej zasady. Zdaniem Trybunału odstępstwo od wymagania osobistego głosowania nie narusza również konstytucyjnej zasady równości praw wyborczych w znaczeniu formalnym⁶³².

Drugie odwołanie do instytucji pełnomocnika wyborcy w Kodeksie wyborczym znajduje się w art. 38. § 1. „Głosować można osobiście, z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 7”. Kodeks wyborczy potwierdza ugruntowaną – nie tylko w polskim porządku prawnym – zasadę osobistego głosowania wyborców, bezpośrednio w lokalu wyborczym. W dniu głosowania wyborca osobiście, we własnym imieniu, publicznie manifestuje swój udział w wyborach, oddając głos (głosy) na wybrane przez siebie listy kandydatów lub wybranych przez siebie kandydatów. Ustawodawca uczynił tylko jedno odstępstwo od zasady głosowania osobistego, a mianowicie poprzez głosowanie przez pełnomocnika. Pełnomocnik głosuje także osobiście w lokalu wyborczym, lecz w imieniu swojego mocodawcy. Tym samym kodeks wyklucza – poza tym wyjątkiem – prawo głosowania za innych wyborców, np. za członków rodziny, pensjonariuszy szpitala, domu pomocy społecznej, zakładu karnego czy pracowników zakładu pracy⁶³³.

Instytucji pełnomocnika wyborcy został poświęcony cały rozdział 7 Kodeksu wyborczego zatytułowany „Głosowanie przez pełnomocnika”. Składa się on z 8 artykułów, tj. od 54 do 61. Głosowanie przez pełnomocnika jest swoistą instytucją prawa wyborczego, niemającą swojego odpowiednika ani na gruncie prawa cywilnego, ani karnego, ani też administracyjnego. Ma charakter publicznoprawny. Uprawnienie do głosowania przez pełnomocnika przysługuje tylko wyborcom niepełnosprawnym i tym, którzy ukończyli 75 lat.

Kodeks wyborczy zawiera definicję wyborcy niepełnosprawnego. Przez wyborcę niepełnosprawnego należy rozumieć wyborcę o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, który utrudnia mu wzięcie udziału w wyborach (art. 5 pkt. 11 k.w.). Jeżeli wyborca z powodu niedorozwoju umysłowego, choroby psychicznej lub innego zaburzenia czynności psychicznych został ubezwłasnowolniony, to nie ma czynnego prawa wyborczego i nie może ustanowić pełnomocnika. Natomiast co do rozumienia pojęcia stopnia niepełnosprawności kodeks odsyła do ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych⁶³⁴. Wedle tej ustawy ustala się

⁶³¹ Sygn. akt K 9/11, OTK ZU 6A/2011, poz. 61

⁶³² K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, op. cit., s. 22.

⁶³³ Ibidem, s. 148-149.

⁶³⁴ Dz. U. 1997, Nr 123, poz. 776 ze zm.

trzy stopnie niepełnosprawności: znaczny, umiarkowany i lekki. Wyborca niepełnosprawny to osoba o znacznym bądź umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, który to stan niepełnosprawności trwale utrudnia lub wręcz uniemożliwia wyborcy osobiste udanie się do lokalu wyborczego i wzięcie udziału w głosowaniu.

Prawo ustanowienia pełnomocnika do głosowania ma także wyborca, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 75 lat. O nabyciu tego uprawnienia decyduje jedynie ukończenie wymaganego przez ustawę wieku.

Pełnomocnikiem może być przede wszystkim wyborca wpisany do rejestru wyborców w tej samej gminie co mocodawca lub wyborca posiadający zaświadczenie o prawie do głosowania, jeżeli w danych wyborach kodeks dopuszcza wydawanie zaświadczeń do głosowania. Zasadniczo wyborca może przyjąć pełnomocnictwo tylko od jednego mocodawcy, ale kodeks dopuszcza wyjątkowo przyjęcie pełnomocnictwa także od drugiego mocodawcy, jeżeli łączy go z mocodawcą więzy pokrewieństwa w linii prostej i bocznej, czyli jeżeli jest wstępnym (ojciec, matka, dziadek, babcia), zstępnym (syn, córka, wnuk, wnuczka), bratem, siostrą, małżonkiem bądź łączy go stosunki z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli. W takiej sytuacji pełnomocnik będzie głosował za trzy osoby: we własnym imieniu, osoby obcej i osoby bliskiej.

Nie mogą być pełnomocnikami:

- a) osoby niewpisane do rejestru wyborców w tej samej gminie co mocodawca lub nieposiadające zaświadczenia o prawie do głosowania,
- b) członkowie obwodowej komisji wyborczej właściwej dla obwodu głosowania mocodawcy,
- c) mężowie zaufania i kandydaci w wyborach.

Ustawowe pozbawienie uprawnienia kręgu wyżej wymienionych osób do przyjęcia pełnomocnictwa do głosowania w wyborach za mocodawcę wynika z różnych przesłanek. Osoby wymienione w lit. a zostały wyłączone ze względów pragmatycznych, gdyż zarejestrowane w innej gminie będą wykonywały tam swoje obowiązki wyborcze i mogłyby się okazać, że miałyby problemy ze zrealizowaniem udzielonego pełnomocnictwa. Osoby wymienione w lit. b z chwilą powołania stają się osobami pełniącymi funkcję publiczną, zobowiązanymi do całkowitej bezstronności. Natomiast osoby wymienione w lit. c, jako niewątpliwie emocjonalnie zainteresowane wynikami głosowania, mogłyby być narażone na pokusę złamania danego umocowania⁶³⁵.

⁶³⁵ K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, op. cit., s. 179.

Pełnomocnictwa do głosowania w wyborach udziela się przed wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) lub przed innym pracownikiem urzędu gminy upoważnionym przez wójta do sporządzania aktów pełnomocnictwa do głosowania. Wynika z tego, że tylko ten organ samorządu terytorialnego ma kompetencję do podejmowania czynności w udzielaniu pełnomocnictwa do głosowania. Ten organ dysponuje bowiem rejestrem wyborców i sporządza spis wyborców. Wprawdzie udzielenie pełnomocnictwa następuje przed organem gminy, który zazwyczaj stosuje przepisy procedury administracyjnej, to jego treść, formę i skutki należy oceniać wyłącznie w aspekcie prawa wyborczego. Akt pełnomocnictwa do głosowania sporządza się na wniosek wyborcy wniesiony do wójta gminy, w której wyborca jest wpisany do rejestru wyborców. Pisemny wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa powinien być wniesiony najpóźniej w 10. dniu przed dniem wyborów. Ustawodawca postanawia więc wyraźnie, że inicjatywa udzielenia pełnomocnictwa należy całkowicie i autonomicznie do wyborcy. Nie można zatem podjąć takich czynności zarówno z urzędu, jak i na wniosek potencjalnego pełnomocnika, mimo że zachodzą ustawowe przesłanki ustanowienia pełnomocnictwa. Termin zgłoszenia wniosku o sporządzenie aktu pełnomocnictwa ma charakter prekluzyjny. Niedotrzymanie tego terminu przez wyborcę skutkuje utratą uprawnienia do ustanowienia pełnomocnika wyborczego w danych wyborach. Wniosek powinien zawierać wyraźne oznaczenie wyborów, których dotyczy pełnomocnictwo do głosowania. Wynika z tego, że pełnomocnictwo to nie ma charakteru ogólnego, nie stanowi umocowania do wszystkich wyborów, lecz do wyborów konkretnych. Jeżeli wybory do danego organu państwowego czy samorządowego przewidują dwie tury głosowania, wyborca powinien wyraźnie zdecydować o zakresie swojego pełnomocnictwa, czyli czy obejmie ono dwie tury, czy tylko jedną z nich. Do głosowania w wyborach uzupełniających, przedterminowych i nowych wymagane jest odrębne pełnomocnictwo. Obowiązkiem pełnomocnika jest zrealizowanie w pełni woli mocodawcy przez zagłosowanie w wyborach, do których został upoważniony przez mocodawcę i zgodnie z jego wolą. Zasadą jest, że akt pełnomocnictwa sporządza się w miejscu zamieszkania mocodawcy, w trzech egzemplarzach: po jednym dla mocodawcy, pełnomocnika i urzędu gminy⁶³⁶. Gmina została zobowiązana do prowadzenia wykazu sporządzonych aktów pełnomocnictwa do głosowania, w postaci księgi lub w postaci elektronicznej, a każdemu pełnomocnictwu nadaje się niepowtarzalny numer wynikający z kolejności wpisów. Prowadzenie tego wykazu ma zabezpieczyć przed potencjalnymi nadużyciami w wielokrotnym posługiwaniu się takimi dokumentami i umożliwia

⁶³⁶ Ibidem, s. 181-182.

skuteczną kontrolę tej procedury głosowania m.in. podczas rozpoznawania protestów wyborczych i sądowej kontroli ważności wyborów.

Postępowanie w przedmiocie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania w wyborach jest sformalizowane i poddane rygorom określonym w art. 54, 55, 56 i 57 Kodeksu wyborczego oraz w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania w wyborach: do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast⁶³⁷. Wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa wymaga formy pisemnej i powinien być uzupełniony wymaganymi załącznikami. Wzór formularza wniosku dla każdego wyborów ustala wspomniane rozporządzenie. Wniosek podlega kontroli wstępnej, czy odpowiada wymaganiom materialnym i formalnym określonym w art. 54-56 Kodeksu wyborczego. W przypadku stwierdzenia braków wniosku wójt wzywa wnioskodawcę do ich usunięcia w terminie 3 dni⁶³⁸. Jeżeli wad nie da się usunąć (np. wnioskodawca nie jest osobą niepełnosprawną, nie ukończył 75 lat) albo nie zostały one usunięte przez wnioskodawcę w wyznaczonym terminie, wójt odmawia sporządzenia aktu pełnomocnictwa i wraz z pisemnym uzasadnieniem doręcza je wnioskodawcy. Kodeks wyborczy nie określa w jakiej formie wójt wyraża swoje stanowisko o odmowie sporządzenia aktu pełnomocnictwa i jaki charakter prawny ma takie stanowisko, a więc czy jest to decyzja administracyjna czy też czynność administracyjno-techniczna. Wyżej wymienione rozporządzenie w § 7 ust. 2 stanowi, że odmowa powinna być sporządzona na piśmie. Należy przyjąć, że działalność gminy w zakresie sporządzania aktu pełnomocnictwa do głosowania jest wykonywaniem administracji publicznej. Taka działalność z natury rzeczy podlega kontroli sądowoadministracyjnej. W konkretnej sytuacji kontroli tej podlegałoby tylko takie zachowanie tego urzędu, gdyby wójt gminy wykazywał beczynność w podjęciu czynności związanych ze sporządzeniem aktu pełnomocnictwa⁶³⁹. Uruchomienie przez wyborcę kontroli sądowoadministracyjnej nie byłoby jednak przydatne dla ochrony jego interesów w konkretnych wyborach z uwagi na szybki bieg terminów kalendarza wyborczego, chociaż orzeczenie sądu administracyjnego zapadłe nawet po wyborach miałoby niewątpliwie znaczenie dla rozstrzygnięcia podobnych konfliktów w przyszłości.

⁶³⁷ Dz. U. 2011, Nr 157, poz. 936 ze zm.

⁶³⁸ K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, op. cit., s. 183.

⁶³⁹ Ibidem, s. 183-184.

Wyborca ma prawo zarówno ustanowienia pełnomocnika, jak i cofnięcia udzielonego pełnomocnictwa. ustawodawca używa wyrażenia potocznego „cofnięcie” na kreślenie czynności wypowiedzenia pełnomocnictwa. cofnięcie pełnomocnictwa następuje przez złożenie na piśmie najpóźniej na dwa dni przed dniem wyborów oświadczenia wójtowi gminy, w której sporządzono akt pełnomocnictwa lub doręczenie tego oświadczenia w dniu głosowania właściwej obwodowej komisji wyborczej. Zwrócić uwagę należy, że ustawa nie wymaga złożenia (doręczenia) oświadczenia o cofnięciu pełnomocnictwa pełnomocnikowi, jak też nie reguluje przesłanek cofnięcia pełnomocnictwa. Wynika z tego, że przyczyny cofnięcia pełnomocnictwa są prawnie obojętne i nie podlegają badaniu przez wójta gminy bądź przez obwodową komisję wyborczą. Wydaje się jednak, że zasadniczą przyczyną cofnięcia pełnomocnictwa jest utrata zaufania do pełnomocnika. Pełnomocnictwo wygasa z mocy samego prawa (*ex lege*) w przypadku:

- a) śmierci albo utraty prawa wybierania przez wyborcę udzielającego pełnomocnictwa (mocodawca) lub pełnomocnika,
- b) udzielenia pełnomocnictwa osobie niewpisanej do rejestru wyborców w tej samej gminie co mocodawca lub wykreślonej z tego rejestru,
- c) udzielenia pełnomocnictwa osobie wchodzącej w skład obwodowej komisji wyborczej dla obwodu głosowania mocodawcy, mężowi zaufania, jak też kandydatowi w danych wyborach; dotyczy to także sytuacji, gdy w momencie udzielenia pełnomocnictwa pełnomocnik nie pełni jeszcze tych funkcji w wyborach, a objął je po ustanowieniu pełnomocnikiem,
- d) wcześniejszego osobistego głosowania mocodawcy; takie zachowanie mocodawcy *eo ipso* uchyla umocowanie pełnomocnika.

Kodeks wyborczy nie przewiduje wypowiedzenia pełnomocnictwa do głosowania przez ustanowionego pełnomocnika. Taka decyzja ustawodawcy wynika z istoty tego pełnomocnictwa, które ma zabezpieczać konstytucyjne prawo wyborcze mocodawcy do wybierania w wyborach ogólnokrajowych i lokalnych. Pełnomocnictwo wygasa na skutek śmierci mocodawcy, jednakże jeżeli pełnomocnik zrealizował pełnomocnictwo po śmierci mocodawcy, to jego czynności w tym zakresie mają charakter nieodwołalny. Nie można unieważnić takiego głosu, ponieważ nie można go zidentyfikować.

Warto także zauważyć, iż Kodeks wyborczy przewiduje przepisy karne związane m.in. z instytucją głosowania przez pełnomocnika, mające dodatkowo zapobiegać patologicznym, nastawionym na uzyskanie korzyści, zachowaniom związanym z udzieleniem pełnomocnictwa

– i to zarówno po stronie udzielającego pełnomocnictwa, jak i samego pełnomocnika⁶⁴⁰. Przepisy karne zawarte w Kodeksie wyborczym stanowią uzupełnienie przepisów Kodeksu karnego – rozdziału XXXI „Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum”. Przepisy karne dotyczące wyborów zawarte w Kodeksie karnym chronią różne dobra oraz zabezpieczają realizację wszelkich norm nakazujących i zakazujących określonego zachowania z zakresu prawa wyborczego, np. chronią takie dobra, jak: wyborcze prawa obywatelskie, dokumentację wyborczą i prawidłowość dokumentowania wszystkich czynności wyborczych oraz referendalnych (art. 248 k.k.), wolny od bezprawnych nacisków przebieg wyborów i referendów (art. 249 k.k.), swobodę wyboru (art. 250 k.k.), uczciwość wyborów (art. 250a k.k.), tajność głosowania (art. 251 k.k.). Przepisy karne zawarte w Kodeksie wyborczym poszerzają kryminalizację innych negatywnych zachowań dla procesu wyborczego. Autor dysertacji jest zdania, że przepisy dotyczące przestępstw (występków) w przyszłości powinny być przeniesione w całości do rozdziału XXXI Kodeksu karnego celem skonstruowania jednolitego systemu przepisów karnych, stanowiących przestępstwo, chroniących dobra wyborcze. Dokonanie takiego ujednolicenia jest niezbędne z uwagi na to, iż obecnie zachodzi rozbieżność w grożącej grzywnie za przestępstwa z Kodeksu karnego (wymierzanej w stawkach dziennych) i za przestępstwa z Kodeksu wyborczego (grzywna kwotowa). Przestępstwami są następujące przepisy karne Kodeksu wyborczego: art. 497, 500, 501, 502, 503, 504, 506, 507, 508, 509, 510 i 514. Pozostałe przepisy karne to wykroczenia.

Pobieranie przez pełnomocnika od udzielającego pełnomocnictwa opłaty za głosowanie w jego imieniu jest zakazane i stanowi wykroczenie z art. 511 Kodeksu wyborczego. Natomiast kto udziela pełnomocnictwa do głosowania w zamian za jakąkolwiek korzyść majątkową lub osobistą podlega karze aresztu albo grzywny (art. 512 k.w.).

Czynności urzędowe związane ze sporządzeniem aktu pełnomocnictwa są wolne od opłat. Od opłaty są zwolnione zarówno czynności urzędu gminy, jak i pełnomocnika. Karalne jest także udzielenie pełnomocnictwa w zamian za jakąkolwiek korzyść majątkową lub osobistą. Są to wykroczenia powszechne, formalne, z działania, ścigane z urzędu z oskarżenia publicznego, zagrożone karą grzywny od 50 zł do 5000 zł albo karą aresztu od 5 do 30 dni. Przedmiotem ochrony karnej jest zasada uczciwości wyborów oraz głosowania przez pełnomocnika.

⁶⁴⁰ A. Jackiewicz, *Głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie przez pełnomocnika jako alternatywne metody głosowania w świetle polskiego Kodeksu wyborczego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/A, s. 280.

3. Głosowanie korespondencyjne

3.1. Ogólna charakterystyka

Głosowanie korespondencyjne jest traktowane jako jeden z rodzajów głosowania alternatywnego. Polega na tym, że wyborca, który wyrazi w prawem przewidzianej formie wolę skorzystania z tego sposobu głosowania, otrzymuje od właściwego organu wyborczego drogą pocztową przesyłkę zawierającą wszystkie niezbędne materiały do głosowania, a w szczególności kartę do głosowania i stosowne koperty⁶⁴¹. W zależności od przyjętych założeń wprowadza się różne kategorie wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego. Pierwotnie głosowanie korespondencyjne skierowane było do określonych grup elektoratu, obywateli, którzy w dniu wyborów nie mogli uczestniczyć, przede wszystkim ze względów zdrowotnych (niepełnosprawni i chorzy) i wieku, a rzadziej zawodowych. Głosowanie korespondencyjne może dotyczyć wszystkich rodzajów wyborów lub tylko określonych. Prawo do głosowania korespondencyjnego można uzyskać na konkretne wybory, określony czas lub bezterminowo. Współcześnie głosowanie korespondencyjne stosowane jest w wielu państwach, zwłaszcza zachodnich demokracji (m.in. Australia, Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Japonia, Kanada, Norwegia, Nowa Zelandia, Portugalia, RFN, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Wielka Brytania i Włochy). Powyższy sposób głosowania przejęły niektóre państwa Europy Środkowej i Wschodniej (Białoruś, Litwa, Łotwa, Estonia, Ukraina, Słowacja) czy państwa azjatyckie powstałe po rozpadzie ZSRR (np. Azerbejdżan, Gruzja i Kazachstan) oraz państwa w innych regionach świata (m.in. Filipiny, Indie, Korea Południowa i Pakistan)⁶⁴².

W kwestii konstytucyjnych aspektów głosowania przez wyborcę drogą pocztową to poglądy w polskiej doktrynie były podzielone, wynika to z tego, iż polskie konstytucje, ustanawiając zasadę „bezpośredniości” wyborów, nie definiowały jej treści.

Należy zaznaczyć, że głosowanie korespondencyjne od wielu lat dzieli doktrynę prawa konstytucyjnego oraz nauk politycznych (w punkcie, w jakim badają one procesy wyborcze). Tradycyjny pogląd polskiej doktryny był przez lata taki, że głosowanie korespondencyjne godziło w dwie konstytucyjne zasady prawa wyborczego, mianowicie w zasadę bezpośredniości

⁶⁴¹ B. Michalak, hasło: *głosowanie korespondencyjne*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 67.

⁶⁴² A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski*, „Studia Wyborcze” 2009, t. VII, s. 26-28.

(uszczegółowioną jako osobiste głosowanie⁶⁴³) oraz w zasadę tajności (z tej racji, że nie było skutecznych gwarancji ją poręczających)⁶⁴⁴. Pogląd taki wyjątkowo długo się utrzymywał, choć od jakiegoś czasu (szczególnie od lat 90-tych XX w.⁶⁴⁵) zaczął go wypierać inny pogląd, zgodnie z którym głosowanie korespondencyjne – choć ciągle wątpliwe z punktu widzenia poszanowania zasady bezpośredniości i niegwarantujące zasady tajności – powinno być wprowadzone (analogicznie jak i inne tzw. alternatywne sposoby głosowania) przede wszystkim dlatego, że lepiej realizuje zasadę powszechności prawa wyborczego⁶⁴⁶. Reorientacja poglądów doktryny, co niezwykle ważne, związana była jednak z szerszym zjawiskiem całkowitej zmiany odczytywania rudymenarnego sensu zasady powszechności wyborów. O ile kiedyś oznaczała ona zakaz ustanawiania ograniczeń w dostępie do wyborów (tzw. cenzusów formalnych), o tyle dzisiaj kojarzy się ją z nakazem ustanawiania takich rozwiązań, które wyeliminują tzw. cenzusy faktyczne, czyli te wszystkie przypadki, w których wyborcy – z różnych powodów – nie mogą wziąć udziału w głosowaniu, bądź udział ten jest dla nich znacznie utrudniony⁶⁴⁷. Należy zarazem zasygnalizować, że zmiany interpretacji zasady powszechności idą niekiedy jeszcze dalej, gdyż czasami rozumie się przez nią nakaz optymalizacji frekwencji wyborczej, co oznacza, że na podstawie zasady powszechności ustawodawcę zobowiązuje się do wprowadzania rozwiązań zachęcających wyborców do wzięcia udziału w głosowaniu.

W literaturze prawa konstytucyjnego sprzed 1989 r. podkreślano, iż głosowanie osobiste przez wyborcę jest jednym z elementów określających zasadę bezpośredniości⁶⁴⁸. Pogląd taki wyraża Zdzisław Jarosz w swej monografii *System wyborczy PRL*. Autor ten podtrzymuje swój pogląd w podręczniku *Prawo konstytucyjne*, iż „Ważnym elementem zasady bezpośredniości jest również wymóg osobistego udziału wyborcy w głosowaniu. Jest to podyktowane ściśle osobistym charakterem praw politycznych, które w odróżnieniu np. od praw majątkowych – nie mogą być przekazane pełnomocnikowi, w tym również nikomu z członków rodziny. Ordynacje wyborcze wyraźnie zastrzegają, że głosować można tylko osobiście. Nie są z tym

⁶⁴³ Zob. A. Bień-Kacała, *Osobisty udział w procesie wyborczym*, [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, pod red. S. Grabowskiej, R. Grabowskiego, Rzeszów 2007, s. 228 i nast.

⁶⁴⁴ Por.: Z. Jarosz, *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, s. 146 i nast.; J. Buczkowski, op. cit., s. 163 i nast.

⁶⁴⁵ Niektórzy autorzy zaś nie zajmowali jednoznacznego stanowiska, wskazując jedynie, że zasada wyborów bezpośrednich oznacza nakaz głosowania osobistego, zaś komentując zasadę powszechności nie odnosili jej do alternatywnych sposobów głosowania, wskazując, że jej sensem jest zakaz stosowania tradycyjnych cenzusów. Por. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002, s. 40 i nast.

⁶⁴⁶ Por. J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie...*, op. cit., passim.

⁶⁴⁷ Szerzej o interpretacji cenzusów i zasady powszechności zob. J. Szymanek, *Cenzusy wyborcze: antonim demokratycznej elekcji*, [w:] *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, pod red. J. Szymanka, Warszawa 2016, s. 204 i nast.

⁶⁴⁸ Zob. Z. Jarosz, *System wyborczy...*, op. cit., s. 155-156.

sprzeczne przepisy, które zezwalają ułomnym na korzystanie z pomocy innych osób; o treści głosu decyduje bowiem i w tym przypadku wyborca osobiście”⁶⁴⁹. Do poglądu tego zdają się również zbliżać autorzy lubelskiego podręcznika prawa konstytucyjnego⁶⁵⁰.

Wyraźnie jednak odmienne stanowisko zajmował w dawniejszej literaturze Feliks Siemieński, który uznawał, iż zasada bezpośredniości wyborów wyczerpuje się w zasadzie wyborów jednostopniowych, stąd pisał: „(...) w rozumieniu obowiązującej u nas ordynacji wyborczej głosowanie osobiste wyborcy nie jest warunkiem bezpośredniości wyborów, a rozumienie to jest całkowicie zgodne z pojęciem wyborów bezpośrednich. Wbrew temu, co niekiedy podaje się w literaturze, zasada bezpośredniości prawa wyborczego jest zachowana w pełni także wówczas, gdy ordynacja wyborcza dopuszcza możliwość złożenia głosu np. przez pocztę lub pełnomocnika”⁶⁵¹. Dawniejszy pogląd F. Siemieńskiego znajduje rezonans we współczesnych publikacjach prawa konstytucyjnego.

Dla Leszka Garlickiego treścią zasady bezpośredniości jest nakaz, by wyborcy oddawali swe głosy na przyszłych piastunów mandatów poselskich, a więc bezpośrednio decydowali o składzie organu przedstawicielskiego. L. Garlicki w komentarzu do konstytucji z 1997 r. pisze, iż „Nie wydaje się trafne uznawanie wymogu osobistego głosowania za element bezpośredniości (...). Jeżeli bowiem przyjąć, że treść bezpośredniości wyczerpuje się w jednostopniowości aktu wyborczego, to forma oddawania głosu jest bez znaczenia. Tym samym uznać należy, że kwestia ta – podobnie jak wiele innych w prawie wyborczym – zostaje pozostawiona określeniu przez ustawodawcę zwykłego”⁶⁵². Pogląd L. Garlickiego podziela Jerzy Buczkowski w monografii *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*⁶⁵³.

Powyższe cytaty nie oznaczają jednak, iż współczesna literatura całkowicie odrzuca znaczenie głosowania osobistego dla zasady bezpośredniości.

Bogumił Naleziński, współautor krakowskiego podręcznika prawa konstytucyjnego wydanego pod red. Pawła Sarneckiego pisze, iż „podstawowy element składowy zasady bezpośredniości polega na wymogu takiego ukształtowania procesu wyborczego, w którym zagwarantowane jest prawo każdego wyborcy do osobistego wyrażenia woli i wskazanie swojego przedstawiciela”⁶⁵⁴. Autor krytycznie postrzega korespondencyjne głosowanie. Pisze m.in.

⁶⁴⁹ Zob. Z. Jarosz, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 326.

⁶⁵⁰ Zob. W. Kręcis, op. cit., s. 215-241.

⁶⁵¹ Zob. F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1976, s. 176-178.

⁶⁵² L. Garlicki, *Uwaga 25 do art. 96 konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999, s. 16.

⁶⁵³ Zob. J. Buczkowski, op. cit., s. 176-178.

⁶⁵⁴ B. Naleziński, *Zasada bezpośredniości*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 1999, s. 139-140.

„(...) tym niemniej z punktu widzenia zarówno zasady bezpośredniości, jak i innych reguł związanych np. z wymogiem tajności oddawania głosu, głosowanie korespondencyjne wywołuje liczne wątpliwości. Podnoszone są zastrzeżenia wskazujące na niebezpieczeństwo wypełnienia karty do głosowania za inną osobę, jak również – nieco mniej wyrazistego – naruszania wymogu osobistego charakteru głosowania poprzez zasugerowanie (w chwili oddawania głosu) decyzji o określonej treści”⁶⁵⁵.

Przegląd doktryny prawa konstytucyjnego pokazuje, że zarówno przed 1989 r., jak i na gruncie prawa III Rzeczypospolitej treść zasady bezpośredniości wyborów była niejednolicie postrzegana; zróżnicowanie to utrzyma się, bowiem konstytucja nie określiła treści czy przesłanek determinujących bezpośredniość wyborów. W kwestii szczegółowej, tj. konflikcie poglądów pomiędzy zwolennikami głosowania korespondencyjnego a sceptykami opowiadającymi się za jego odrzuceniem z uwagi na pogwałcenie zasad prawa konstytucyjnego rozdzźwięk utrzymywał się aż do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w 2011 r.⁶⁵⁶

Z zasadą bezpośredniości wyborów, nawet przy przyjęciu szerokiego jej znaczenia, a więc uznania, iż oznacza ona wymóg osobistego głosowania wyborcy, nie pozostaje w kolizji korespondencyjny sposób głosowania. Korespondencyjny sposób głosowania nie narusza bowiem istoty osobistego głosowania, jest innym, techniczno-organizacyjnym, sposobem oddawania głosu przez samego wyborcę. Sposób ten implikuje konsekwencje bardziej wobec tajności głosowania (niebezpieczeństwo jej naruszenia) aniżeli bezpośredniości wyborów. Należy zatem uznać, iż jeżeli korespondencyjne głosowanie nie narusza tajności (jeżeli stworzone zostaną pełne i skuteczne gwarancje zabezpieczające tajność głosu wyrażonego drogą pocztową), to jako pozostające w zgodzie z zasadą bezpośredniości – nie narusza ono konstytucji⁶⁵⁷.

W Polsce postulat wprowadzenia tej formy głosowania od lat zgłaszany był przez przedstawicieli doktryny prawa, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Państwową Komisję Wyborczą. Z reguły towarzyszył on postulatowi wprowadzenia głosowania przez pełnomocnika, choć w trakcie prac legislacyjnych był znacznie rzadziej zgłaszany niż ten ostatni. Sposób głosowania korespondencyjnego pojawiał się hasłowo w debacie nad potrzebnymi reformami procedur głosowania w Polsce w latach 90. XX w. W przeciwieństwie do sposobu głosowania przez pełnomocnika – przez wiele lat nie został jednak przygotowany projekt zmian prawnych⁶⁵⁸.

⁶⁵⁵ B. Naleziński, op. cit., s. 139-140.

⁶⁵⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., K9/11, OTK ZU 6A/2011, poz. 61.

⁶⁵⁷ J. Mordwiłko, *W sprawie ustanowienia w polskim prawie wyborczym instytucji pełnomocnika wyborcy oraz możliwości głosowania drogą pocztową (głosowania korespondencyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 68-70.

⁶⁵⁸ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w Polsce...*, op. cit., s. 111.

W 2003 r. propozycja wprowadzenia głosowania korespondencyjnego była rozważana w trakcie prac Komisji Europejskiej oraz Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych nad projektami ustaw o wyborze członków Parlamentu Europejskiego⁶⁵⁹. Formalnie jako poprawka do projektu ustawy została zgłoszona dopiero podczas drugiego czytania 12 grudnia 2003 r. i następnie została zarekomendowana przez obie wskazane wyżej komisje w ich sprawozdaniu dodatkowym⁶⁶⁰. Uchwalona przez Sejm 18 grudnia 2003 r. ustawa – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego w art. 2 ust. 3 wprowadziła zasadę, że „Głosować można osobiście w lokalu wyborczym albo korespondencyjnie”. Warto zauważyć, że opracowany wówczas projekt przewidywał wprowadzenie głosowania korespondencyjnego dla wszystkich polskich wyborców – zarówno głosujących w kraju, jak i za granicą. Regulacja ustawowa była jednak bardzo lakoniczna, obejmowała zaledwie trzy przepisy tej ustawy. W związku z tym PKW w opinii przekazanej Marszałkowi Senatu stwierdziła, że „prawidłowe przeprowadzenie wyborów na podstawie takich przepisów jest niemożliwe”, i przedłożyła propozycje ich zmiany⁶⁶¹. Senat uznał, że uzupełnienie ustawy w tak szerokim zakresie, w jakim byłoby to wskazane, nie jest możliwe, i wniósł poprawki usuwające przepisy o głosowaniu korespondencyjnym. W uzasadnieniu uchwały Senatu z 14 stycznia 2004 r. w sprawie ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego⁶⁶² stwierdzono: „Senat postanowił usunąć z ustawy możliwość głosowania korespondencyjnego (...) kierując się przekonaniem, iż przepisy ustawy w tym zakresie są niepełne i niespójne, co czyni je w praktyce niewykonalnymi. Konieczność zapewnienia Państwowej Komisji Wyborczej dodatkowych środków finansowych na przeprowadzenie wyborów w przypadku dopuszczenia możliwości głosowania za pośrednictwem poczty oraz przekonanie, iż ta innowacja w polskim systemie wyborczym powinna być wprowadzona uprzednio w wyborach na szczeblu lokalnym, skłoniły Senat do przyjęcia koncepcji głosowania tradycyjnego”. Poprawek tych Sejm nie odrzucił, w rezultacie czego w ogłoszonej ustawie z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego⁶⁶³ nie znalazły się przepisy dotyczące głosowania korespondencyjnego⁶⁶⁴.

Propozycja głosowanie korespondencyjnego powróciła do debaty publicznej na przełomie 2006 i 2007 r. Podczas prac nad przygotowaniem nowelizacji ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej

⁶⁵⁹ Zob. druki IV kadencji Sejmu nr 1785 oraz 1968.

⁶⁶⁰ Zob. Druk nr 2243A/IV kad. Sejmu.

⁶⁶¹ Zob. Pismo ZPOW-062-31/03 z dnia 5 stycznia 2004 r.

⁶⁶² Zob. Druk nr 2416/IV kad. Sejmu.

⁶⁶³ Dz. U. 2004, Nr 25, poz. 219.

⁶⁶⁴ J. Zbieranek, *Nowe procedury...*, op. cit., s. 48-49.

i do Senatu Rzeczypospolitej w 2006 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – Jarosława Kaczyńskiego podjęto prace nad projektem przewidującym głosowanie korespondencyjne przez polskich obywateli poza granicami kraju. Rada Ministrów w programie prac legislacyjnych, w pierwszym półroczu 2007 r., uwzględniła przygotowanie projektu nowelizacji prawa wyborczego, którego istotą miało być „(...) umożliwienie Polakom za granicą głosowania korespondencyjnego”. Z uwagi na skrócenie kadencji Sejmu w 2007 r. projekt nie był dalej rozpatrywany.

Warto odnotować, że po wyborach parlamentarnych w 2007 r. na problem ten zwracała uwagę PKW. Jak zapowiadał przewodniczący PKW Ferdynand Rymarz: „Komisja rozważa zwrócenie się do Sejmu o zmianę ordynacji wyborczej, która umożliwiłaby Polonii głosowanie korespondencyjne po uprzedniej rejestracji w konsulatach i ambasadach”⁶⁶⁵.

Rozbudowane prace analityczne podjął Instytut Spraw Publicznych. Na seminarium eksperckim poświęconym problematyce głosowania korespondencyjnego – które odbyło się 13 maja 2008 r. – eksperci podkreślali, że procedura ta może być wdrożona przede wszystkim dla polskich wyborców przebywających poza granicami kraju. Na zlecenie instytutu przygotowano również zbiór ekspertyz, w których oceniono rządowy projekt przygotowany w latach 2006 i 2007, a także przygotowano koncepcję głosowania korespondencyjnego dla obywateli polskich przebywających poza granicami kraju⁶⁶⁶.

Jak już wykazano, polski ustawodawca z uporem godnym lepszej sprawy bronił się dość skutecznie przed wprowadzeniem w ordynacjach wyborczych innych niż tradycyjny sposobów głosowania – nawet tych, które popierała Państwowa Komisja Wyborcza, i mimo aktywnych działań rzeczniczych na rzecz ich przyjęcia, jakie prowadziły liczne organizacje pozarządowe i gremia eksperckie. Niewątpliwie należy ocenić negatywnie brak woli ustawodawcy do wprowadzenia kolejnych gwarancji powszechności wyborów, a tym samym ułatwienia obywatelom udziału w głosowaniu i realizacji ich najważniejszego prawa politycznego.

W 2008 r. grupa posłów SLD wystąpiła z inicjatywą ustawodawczą, przedstawiając projekt ustawy Kodeks wyborczy. W projekcie ustawy brak było jednak zapisów dotyczących głosowania korespondencyjnego, idea ta była jednak stale podnoszona w debacie publicznej. Dyskutowano o niej również podczas prac Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych

⁶⁶⁵ <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,143907,4607106.html> [dostęp dnia: 17.09.2019].

⁶⁶⁶ Ekspertyzy przygotowali: Marek Chmaj, Krzysztof Skotnicki, Andrzej Sokala i Jarosław Zbieranek; zob. <https://www.isp.org.pl/pl/aktualnosci/projekt-isp-dotyczacy-wprowadzenia-do-polskiego-prawa-wyborczego-mozliwosci-glosowania-korespondencyjnego-dla-obywateli-polskich-przebywajacych-poza-granicami-kraju-zostal-przedstawiony-na-posiedzeniu-sejmowej-komisji-nadzwyczajnej> [dostęp dnia: 17.09.2019].

projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego⁶⁶⁷. Instytucja głosowania korespondencyjnego została wprowadzona do polskiego systemu prawa wyborczego na mocy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, która weszła w życie w dniu 1 sierpnia 2011 r. Początkowo ww. ustawa przewidywała głosowanie korespondencyjne tylko w obwodach utworzonych za granicą. Na podstawie ustawy zmieniającej Kodeks wyborczy, uchwalonej w dniu 27 maja 2011 r., głosowanie korespondencyjne przewidziano także dla głosowania na obszarze kraju dla osób niepełnosprawnych⁶⁶⁸. Nowelizacja Kodeksu wyborczego z dnia 11 lipca 2014 r.⁶⁶⁹ rozszerzyła możliwość głosowania korespondencyjnego, przyznając taką opcję każdemu wyborcy w kraju. Cztery lata później ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r.⁶⁷⁰ zniesiona została powszechność głosowania korespondencyjnego w Polsce oraz za granicą, funkcjonującego od 2015 r. Po protestach wielu organizacji społecznych, ustawodawca zdecydował się jednak na pozostawienie tej możliwości wyborcom niepełnosprawnym. Obecnie instytucja głosowania korespondencyjnego dostępna jest tylko i wyłącznie dla osób niepełnosprawnych mieszkających w Polsce.

3.2. Przebieg prac parlamentarnych nad wprowadzeniem instytucji głosowania korespondencyjnego w Kodeksie wyborczym

3.2.1. Głos opiniodawców

Projekt ustawy Kodeks wyborczy złożony do łaski marszałkowskiej w 2008 r. nie zawierał pierwotnie przepisów dotyczących instytucji głosowania korespondencyjnego. W związku z tym eksperci, którzy zostali powołani przez kluby poselskie, aby przedstawić opinię na temat złożonego projektu ustawy, nie odnieśli się do idei głosowania korespondencyjnego, gdyż nie była ona przedmiotem ich analizy.

Sprawa głosowania korespondencyjnego w Kodeksie wyborczym pojawiła się w toku prac Komisji Nadzwyczajnej do spraw rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego. Projekt regulacji prawnych wprowadzających, do przygotowywanego

⁶⁶⁷ A. Rakowska, K. Skotnicki, *Głosowanie korespondencyjne...*, op. cit., s. 298.

⁶⁶⁸ M. Grzelka, *Głosowanie korespondencyjne*, [w:] *Międzynarodowa konferencja naukowa pt. Prawo wyborcze i system partyjny na Litwie i w Polsce: teoria i praktyka*, Wilno 2013, s. 118.

⁶⁶⁹ Dz. U. 2014 r., poz. 1072.

⁶⁷⁰ Dz. U. 2018 r., poz. 130.

Kodeksu wyborczego, procedury głosowania korespondencyjnego dla polskich obywateli przebywających poza granicami kraju na forum Komisji przedstawił Jarosław Zbieranek, z Instytutu Spraw Publicznych, 21 października 2010 r. Celem proponowanej regulacji było stworzenie nowej gwarancji dla realizacji czynnego prawa wyborczego przez wyborców przebywających za granicą. W projekcie Instytutu Spraw Publicznych przyjęto podobną technikę legislacyjną jak w przypadku głosowania przez pełnomocnika, polegającą na wprowadzeniu odrębnego rozdziału regulującego głosowanie korespondencyjne⁶⁷¹. Projekt powstał z uwzględnieniem ekspertyz, które ukazały się w przygotowanej przez ISP publikacji *Prawo wyborcze. Interpretacja. Analizy, Rekomendacje*, pod red. J. Zbieranka⁶⁷². Ekspertyzy przygotowali: Marek Chmaj, Krzysztof Skotnicki, Andrzej Sokala i Jarosław Zbieranek.

Rzecznik Praw Obywatelskich Irena Lipowicz w piśmie⁶⁷³ przesłanym do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do spraw rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego zwróciła uwagę, iż „(...) nierozwiązanym dotąd problemem pozostaje sytuacja osób przebywających w dniu wyborów poza granicami kraju lub osób, które z innych przyczyn nie mogą stawić się w lokalu komisji wyborczej. Jednym z możliwych rozwiązań jest w tym przypadku wprowadzenie do polskiego prawa wyborczego instytucji tzw. głosowania korespondencyjnego. Godnym rozważenia wydaje się w tym zakresie m.in. projekt przygotowany pod auspicjami Instytutu Spraw Publicznych”.

Wzmiankę opiniującą dotyczącą głosowania korespondencyjnego odnaleźć można w Stanowisku Rządu do poselskiego projektu ustawy Kodeks wyborczy. Rada Ministrów pod kierownictwem premiera Donalda Tuska wskazała, że „godnym uwagi byłoby także wprowadzenie do projektu ustawy – Kodeks wyborczy innych alternatywnych metod głosowania, a mianowicie; głosowania drogą korespondencyjną oraz za pomocą Internetu. Wskazane sposoby oddawania głosu powinny stworzyć realną szansę skorzystania przez wielu wyborców za granicą z najważniejszego przysługującego im prawa politycznego – prawa do głosowania, a tym samym zaktywizować ich i wzmocnić poczucie więzów z krajem oraz wpływu na życie polityczne”⁶⁷⁴.

⁶⁷¹ Zob. Projekt ISP dotyczący wprowadzenia w Kodeksie Wyborczym głosowania korespondencyjnego, <https://www.isp.org.pl/uploads/drive/oldfiles/1170661870066344001287413955.pdf> [dostęp dnia: 21.09.2019].

⁶⁷² Zob. J. Zbieranek (red.), *Prawo wyborcze. Interpretacja. Analizy, Rekomendacje*, Warszawa 2009, s. 65-101.

⁶⁷³ Pismo z dnia 20 października 2010 r., nr RPO-572441-I/07/AB.

⁶⁷⁴ *Stanowisko Rządu do poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 1568)*, DSPA-140-91(4)/09, Warszawa, 24 czerwca 2009 r., s. 7.

3.2.2. Prace legislacyjne w Komisji Nadzwyczajnej

Sprawa głosowania korespondencyjnego po raz pierwszy została poruszona podczas czwartego posiedzenia Komisji 16 lipca 2009 r. Przedstawiciele poszczególnych klubów poselskich wyrazili aprobatę lub sprzeciw dla poszczególnych rozwiązań prawa wyborczego, i tak dla głosowania korespondencyjnego przychylną wyraził W. Gintowt-Dziwiałowski (SLD) oraz P. Olszewski (PO), natomiast dezaprobatę wyrazili K. Jurgiel (PiS) i E. Kłopotek (PSL). Nie odbyto szerokiej dyskusji nad tym rozwiązaniem, zasygnalizowano jedynie hasłowo problemy, z którymi mierzyć miała się Komisja w przyszłości.

Dyskusja nad instytucją głosowania korespondencyjnego miała miejsce, w ostatniej fazie prac Komisji Nadzwyczajnej, podczas 30 posiedzenia⁶⁷⁵ 21 października 2010 r. Zaproszony na to posiedzenie w charakterze eksperta J. Zbieranek (koordynator programu prawnego w Instytucie Spraw Publicznych) przedstawił wówczas projekt przepisów przewidujących możliwość korzystania z głosowania korespondencyjnego przez obywateli polskich przebywających poza granicami kraju. W uzasadnieniu projektu wskazano, że „(...) niewielka grupa tych wyborców uczestniczy w akcie głosowania. To jest zaledwie kilka procent. Szacuje się, że w wyborach prezydenckich głosowało niecałe sto siedemdziesiąt tysięcy osób z około dwóch milionów obywateli polskich przebywających za granicą. To jest mniej niż 10%. Ta tendencja jest w miarę stała. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest niedostosowana procedura głosowania. Chodzi o głosowanie osobiste w lokalach wyborczych. Ten sposób głosowania nie uwzględnia takich czynników, jak rozproszenie wyborców. W wielu krajach europejskich obywatele przebywający poza granicami swojego kraju głosują korespondencyjnie. To jest powszechnie stosowana procedura wśród naszych zachodnich, południowych i wschodnich sąsiadów. Litwa, Łotwa i Estonia również stosują takie procedury. My też proponujemy takie rozwiązanie”⁶⁷⁶. Była to propozycja ekspercka przygotowana we współpracy z Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego i Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Projekt uzyskał aprobatę Rzecznika Praw Obywatelskich prof. I. Lipowicz.

Procedura zakładała, że wyborca przebywający poza granicami kraju zgłasza konsulowi zamiar głosowania w wyborach. Następnie konsul przesyła pakiet wyborczy, na który składa się zarówno karta do głosowania i instrukcja głosowania, jak i oświadczenie o tym, że wyborca oddał głos w sposób tajny i osobisty. Następnie wyborca przesyła taki pakiet do obwodowej komisji wyborczej poza granicami kraju. Komisja ta podlicza te głosy wraz z tymi, które zostały

⁶⁷⁵ Zob. Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 4277/VI kad. Sejmu, 21.10.2010 r.

⁶⁷⁶ Ibidem, s. 4.

oddane w lokalach wyborczych znajdujących się za granicą i następnie przesyła wyniki do kraju.

Zgłoszony przez ISP projekt głosowania korespondencyjnego został zaakceptowany przez członków Komisji bez głosowania, jednak przepisy nie zostały wpisane do projektu Kodeksu wyborczego. Stało się tak dlatego, że pojawił się również pomysł aby rozszerzyć tę instytucję na wszystkich wyborców w kraju. Do kwestii głosowania korespondencyjnego powracano na dwóch kolejnych posiedzeniach Komisji Nadzwyczajnej 9 listopada 2010 r. oraz 15 listopada 2010 r.

Na 33. posiedzeniu Komisji dnia 15 listopada 2010 r. Biuro Legislacyjne przedstawiło uwagi, które zostały przygotowane wspólnie z PKW, do zgłoszonego przez ISP projektu. Legislator Wojciech Miller zgłosił generalną uwagę, iż „(...) wprowadzenie możliwości głosowania korespondencyjnego jedynie w obwodach utworzonych zagranicą musi rodzić wątpliwości odnośnie do zgodności z zasadą równości, (...) W naszej ocenie, wymagałoby to pogłębionej analizy konstytucyjnej”⁶⁷⁷. W kwestii tego zarzutu wypowiedział się stały ekspert Komisji prof. M. Chmaj. Jego zdaniem projektowane przepisy nie naruszałyby przepisów ustawy zasadniczej „(...) odnośnie do zarzutu Biura Legislacyjnego, wydaje mi się, że te przepisy dotyczące głosowania Polaków zagranicą nie naruszają art. 32 konstytucji, ponieważ równych mamy traktować równo, a nierównych nierówno. Polacy zagranicą, a Polacy w kraju, to są dwie zupełnie różne grupy i dlatego takie zróżnicowanie – moim zdaniem – nie będzie naruszać zasady równości”⁶⁷⁸. Zdaniem posła M. Wójcika (PO) „wprowadzenie możliwości głosowania korespondencyjnego przez naszych obywateli przebywających zagranicą jest raczej wyrównaniem szans i umożliwieniem im dostępu do procesu wyborczego”⁶⁷⁹. Podobnego zdania był poseł A. Dera (PiS) „nie widzę żadnego zagrożenia niekonstytucyjnością głosowania korespondencyjnego zagranicą, ponieważ dla wszystkich osób, które będą głosować zagranicą, są tworzone te same warunki”⁶⁸⁰.

Przepisy dotyczące głosowania korespondencyjnego przez obywateli polskich poza granicami kraju nie znalazły się ostatecznie w Sprawozdaniu Komisji⁶⁸¹ z dnia 15 listopada 2010 r. Autor dysertacji jest zdania, iż stało się tak ponieważ Komisja pracowała nieregularnie, niesystematycznie i opieszale oraz co ważniejsze zbyt rzadko. Prawo wyborcze to niezwykle

⁶⁷⁷ Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 4352/VI kad. Sejmu, 15.11.2010 r., s. 16.

⁶⁷⁸ Ibidem.

⁶⁷⁹ Ibidem, s. 17.

⁶⁸⁰ Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 4352/VI kad. Sejmu, 15.11.2010 r., s. 18.

⁶⁸¹ Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego o poselskim projekcie ustawy Kodeks wyborczy. Druk nr 3578/VI kad. Sejmu.

szeroki zakres prawa i wymaga pogłębionych refleksji oraz opinii eksperckich i społecznych przed uchwaleniem. Sprawia to, że potrzeba na to dużo czasu, a pośpiech w ostatniej fazie prac Komisji nie był wskazany.

Ponadto pomysł głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców w kraju nie znalazł się w uchwalonej 5 stycznia 2011 r. ustawie, gdyż nie zgłoszono konkretnych poprawek, które pozwoliłyby uzupełnić projekt Kodeksu wyborczego o te przepisy, a wynikało to z odmiennych wizji instytucji głosowania korespondencyjnego przez członków Komisji.

3.2.3. Dalsze prace legislacyjne w parlamencie

1 grudnia 2010 r. odbyło się 79. posiedzenie Sejmu VI kadencji. Przewodniczący Komisji W. Dzikowski (PO) zgłosił poprawkę wprowadzającą głosowanie korespondencyjne dla Polaków mieszkających poza krajem: „Zgłoszę także w imieniu klubu 22 poprawki, w zasadzie 20. To są poprawki czysto techniczno-legislacyjne, tylko dwie z nich są merytoryczne, m.in. ważna moim zdaniem poprawka dotycząca głosowania korespondencyjnego dla obywateli przebywających za granicą”⁶⁸². Następnie głos zabrał poseł A. Dera (PiS), który podtrzymał swoje stanowisko i stwierdził, że klub Prawo i Sprawiedliwość popiera głosowanie korespondencyjne: „Nasz klub będzie przychylnie patrzył na te zmiany czy te propozycje, szczególnie jeżeli chodzi o usprawnienia w głosowaniu dla osób poza terenem naszego kraju, które będą mogły to uczynić korespondencyjnie. Rzeczywiście stan obecny jest to ogromne utrudnienie dla Polaków, którzy mieszkają czy w Stanach Zjednoczonych, czy w Wielkiej Brytanii, gdzie miejsc do głosowania jest bardzo mało, i którzy muszą wiele, wiele kilometrów przejeżdżać, żeby móc zagłosować, bo czują się Polakami i chcą uczestniczyć w tych aktach”⁶⁸³.

W związku z tym, że w czasie drugiego czytania zgłoszono do projektu Kodeksu wyborczego 77 poprawek to został on ponownie skierowany do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego celem przedstawienia sprawozdania.

Komisja zebrała się 2 grudnia 2010 r. (35. posiedzenie). Poprawka nr 8, 11, 13, 15 i 16 dotyczyła ustanowienia głosowania korespondencyjnego dla obywateli polskich przebywających poza granicami kraju. Podczas dyskusji nad tymi poprawkami miała miejsce różnica zdań

⁶⁸² Sprawozdanie stenograficzne z 79. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 grudnia 2010 r., s. 30.

⁶⁸³ Ibidem, s. 32.

pomiędzy poszczególnymi ugrupowaniami. Mianowicie przedstawiciele PSL oraz SLD byli przeciwni przyjęciu tej poprawki z uwagi na ewentualny zarzut niekonstytucyjności, brak opinii Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz stanowiska rządu. Sprzeciw tych ugrupowań nie wynikał jednak z dezaprobaty dla instytucji głosowania korespondencyjnego lecz rozbieżności dotyczyły terminu wprowadzenia takiej poprawki do ustawy. Zdaniem E. Kłopotka (PSL) nie należało przyjmować tej poprawki w takim pośpiechu: „(...) odłożmy to dzisiaj *ad acta* i załatwmy tę kwestię później za pomocą jednej nowelizacji. Nie powinniśmy tego robić na zasadzie, że dzisiaj dopuścimy obywateli zagranicznych, a za jakiś czas będziemy dyskutować o obywatelach polskich. Mam wrażenie, że chyba zbyt pochopnie mielibyśmy podjąć taką decyzję”⁶⁸⁴. Podobnego zdania był W. Gintwot-Dziewałkowski (SLD): „Po pierwsze, nie mamy stanowiska rządu. Po drugie, nie wiemy, jakie jest stanowisko wykonawcze, w tym stanowisko Ministra Spraw Zagranicznych. Przecież placówki dyplomatyczne musiałyby te wybory przeprowadzać, tymczasem my nie wiemy, czy one są w stanie to zrobić. Ponadto mamy tutaj bardzo istotną wątpliwość konstytucyjną. Mówiliśmy o tym również na posiedzeniu Komisji, sugerując, żeby poprawka, która zostanie przygotowana, objęła również obywateli Rzeczypospolitej Polskiej mieszkających w kraju. Niby jakim prawem obywatel Polski mieszkający za granicą ma mieć większe prawa wyborcze niż obywatel mieszkający w kraju. To wszystko pozostało bez zmian. Tych wątpliwości nawet w najmniejszym stopniu nie rozstrzygnięto i nie wyeliminowano. W związku z tym, wydaje się, że lepiej byłoby, gdybyśmy dzisiaj nie przyjmowali tej poprawki”⁶⁸⁵. Odmiennego zdania był M. Wójcik (PO): „Odniosę się jedynie do zarzutu niekonstytucyjności tej propozycji. Otóż obywatele polscy, którzy przebywają za granicą, są w innej sytuacji niż obywatele w Polsce, którzy mają niewielką odległość do pokonania, aby dostać się do lokalu wyborczego. Często Polacy, którzy mieszkają za granicą, aby oddać głos muszą jechać czasami nawet wiele tysięcy kilometrów. Takie sytuacje również się zdarzają. Przykładem może być Ameryka Południowa oraz inne miejsca na świecie. Przypomnę, że sieć konsulatów nie jest nawet tak gęsta, żeby pokryć wszystkie państwa. W związku z tym, w moim przekonaniu, wprowadzenie takiej poprawki umożliwi rzeczywiste korzystanie z prawa wyborczego, dla tych Polaków, którzy przebywają za granicą. Stąd też uważam, że zmiana ta jest korzystna i nie podzielam argumentów, iż traktuje ona w sposób nierówny Polaków przebywających w Polsce oraz tych za granicą”⁶⁸⁶. Poprawki nr 8, 11, 13, 15 i 16 były głosowane łącznie, a Komisja pozytywnie zaopiniowała tę grupę poprawek. Ostatecznie w stosunku do 50 poprawek Komisja

⁶⁸⁴ Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 4451/VI kad. Sejmu, 02.12.2010 r., s. 4.

⁶⁸⁵ Ibidem.

⁶⁸⁶ Ibidem, s. 5.

zarekomendowała ich przyjęcie, a w stosunku do 16 odrzucenie ich przez Sejm. Tego samego dnia Komisja przyjęła Dodatkowe sprawozdanie⁶⁸⁷, które zostało przedstawione trzeciego dnia obrad 79. posiedzenia Sejmu, tj. 3 grudnia 2010 r. W Sprawozdaniu Komisji sprawa głosowania korespondencyjnego zawarta była w poprawkach numer 7, 9, 11, 13 i 14. W głosowaniu wzięło udział 427 posłów. Za było 364, przeciw – 63, nikt się nie wstrzymał. Poprawki umożliwiające głosowanie korespondencyjne dla obywateli polskich przebywających poza granicami kraju przyjęto głosami posłów PO i PiS. Dwa najmniejsze sejmowe ugrupowania (SLD i PSL) głosowały przeciwko tym przepisom. Głosowanie nad przyjęciem poprawek przez poszczególne ugrupowania poselskie przedstawia tabela 187.

Tabela 187. Głosowanie nad przyjęciem poprawek: 7., 9., 11., 13. i 14.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PO	202	187	187	-	-	15
PiS	148	143	143	-	-	5
SLD	44	40	-	40	-	4
PSL	31	28	8	20	-	3
PJN	15	15	15	-	-	-
niez.	10	8	7	1	-	2
SDPL	4	3	1	2	-	1
DKP SD	3	3	3	-	-	-

Źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&79&18> (dostęp dnia: 01.10.2019).

Sejm po rozpatrzeniu 66 poprawek uchwalił Kodeks wyborczy poprzez aklamację. Ustawa została skierowana do Senatu⁶⁸⁸ 7 grudnia 2010 r. Przepisy dotyczące procedury głosowania korespondencyjnego zawarte były w rozdziale 8 zatytułowanym „Głosowanie korespondencyjne w obwodach głosowania utworzonych za granicą”. Rozdział składał się z 7 artykułów, tj. od 58 do 64.

Na potrzeby senatorów sporządzone zostały dwie opinie na temat projektu Kodeksu wyborczego. Pierwsza⁶⁸⁹, opracowana przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, jedynie sygnalizuje, że „ustawa wprowadza także dla wyborców przebywających za granicą możliwość głosowania korespondencyjnego. Możliwość ta nie dotyczy jednak wyborów do rad i wyborów

⁶⁸⁷ Dodatkowe sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego o poselskim projekcie ustawy – Kodeks wyborczy. Druk nr 3578-A/VI kad. Sejmu.

⁶⁸⁸ Druk nr 1052/VII kad. Senatu.

⁶⁸⁹ M. Jarentowski, J. Zabielski, *Opinia do ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (druki nr 1052 i 1053)*, Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, Warszawa, 13 grudnia 2010 r., s. 1, <http://ww2.senat.pl/k7/dok/opinia/2010/067/o/1052.pdf> [dostęp dnia: 01.10.2019].

wójtów, ponieważ w tych wyborach głosowanie za granicą w ogóle nie jest przeprowadzane”. Druga⁶⁹⁰, wykonana przez Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, dodatkowo wskazuje, że „w literaturze taki sposób głosowania jest krytykowany z uwagi na potencjalną możliwość naruszania tajności głosowania”. W ocenie autora rozprawy jest to nadmiernie uogólnienie, ponieważ w doktrynie można znaleźć opinie i prace, które pozytywnie odnoszą się do idei głosowania korespondencyjnego, a nawet ją promują.

W Senacie dokonano korekty tylko jednego z artykułów traktujących o głosowaniu korespondencyjnym, tj. art. 64. Na wspólnym posiedzeniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Ustawodawczej w dniach 13 i 14 grudnia 2010 r. stronę rządową reprezentował Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Zbigniew Sosnowski. Podsekretarz Stanu wskazał, że „Minister Spraw Zagranicznych odniósł się do poprawki dotyczącej głosowania korespondencyjnego i zaproponował, aby w Kodeksie wyborczym w rozdziale 7a zmienić art. 64 projektu. Chodzi o zmianę organu upoważnionego do określenia warunków technicznych głosowania korespondencyjnego za granicą z Państwowej Komisji Wyborczej na ministra właściwego do spraw zagranicznych. (...) Otóż Minister Spraw Zagranicznych uważa, że jeśli ma wypełnić ten zapis, ma zapewnić bezpieczeństwo, jeśli w ogóle będzie możliwe przeprowadzenie takiego głosowania, to on powinien decydować o tym, jak te lokale mają wyglądać i gdzie one mają być”⁶⁹¹. Odnotować należy, że Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu odniosła się do tego negatywnie. Po wyjaśnieniach Sekretarza Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierza Czaplickiego czego dotyczy ten artykuł senatorowie przyjęli, iż Państwowa Komisja Wyborcza określi to w drodze uchwały po zasięgnięciu opinii Ministra Spraw Zagranicznych. Tym samym uwaga MSZ została spełniona, a organ ten obok PKW został włączony do procedury ustalającej kwestie techniczne głosowania korespondencyjnego za granicą. W związku z powyższym Senat w uchwale z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie ustawy Kodeks wyborczy wprowadził jedną poprawkę dotyczącą głosowania korespondencyjnego. Poprawka nr 56 zmierzała do włączenia Ministra Spraw Zagranicznych w przygotowanie aktu regulującego warunki techniczne głosowania korespondencyjnego za granicą. Senat uznał, iż minister właściwy do spraw zagranicznych ma wiedzę, dotyczącą chociażby funkcjonowania konsulatów, która jest niezbędna z punktu widzenia funkcjonalności regulacji, które przyjmie Państwowa Komisja Wyborcza.

⁶⁹⁰ W. Orłowski, *Opinia prawna o ustawie – Kodeks wyborczy (druk senacki nr 1052)*, „Opinie i Ekspertyzy” 2010, nr OE-160, s. 5-6.

⁶⁹¹ Zapis stenograficzny (1900) wspólne posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Ustawodawczej w dniach 13 i 14 grudnia 2010 r., Senat VII kadencji, s.4 i 44.

Senat po rozpatrzeniu ustawy wprowadził do jej tekstu 314 poprawek. Wskazana powyżej zmiana zawarta została w poprawce nr 56. Uchwałę Senatu skierowano 23 grudnia 2010 r. do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego.

Rozpatrzenie uchwały Senatu odbyło się na 36. posiedzeniu Komisji, dnia 3 stycznia 2011 r. Poprawka nr 56 została przyjęta bez głosu sprzeciwu ze strony członków Komisji. Poprało ją również Biuro Legislacyjne, Podsekretarz stanu w MSWiA Zbigniew Sosnowski oraz Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz Czaplicki⁶⁹². Komisja po rozpatrzeniu uchwały Senatu przyjęła Sprawozdanie⁶⁹³, które było punktem pierwszym porządku dziennego drugiego dnia obrad 82. posiedzenia Sejmu VI kadencji, dnia 5 stycznia 2011 r. Sejm poprawkę Senatu przyjął. Rozkład głosów przedstawiono w tabeli 188.

Tabela 188. Głosowanie nad odrzuceniem 56. poprawki Senatu

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PO	203	198	2	196	-	5
PiS	147	139	-	139	-	8
SLD	44	42	-	42	-	2
PSL	31	29	-	29	-	2
PJN	17	16	-	16	-	1
niez.	10	8	-	8	-	2
SDPL	4	4	2	2	-	-
DKP SD	3	3	-	3	-	-

Źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&82&113> (dostęp dnia: 06.10.2019).

Kodeks wyborczy uchwalony został 5 stycznia 2011 r. Przepisy dotyczące głosowania korespondencyjnego zawarte zostały w rozdziale 8 zatytułowanym „Głosowanie korespondencyjne w obwodach głosowania utworzonych za granicą”. Artykuł, który został poprawiony w Senacie pierwotnie oznaczony był numerem 64. Po uchwaleniu ustawy otrzymał numer 68.

3.3. Charakterystyka przyjętych rozwiązań

Po wielu latach starań do polskiego prawa wyborczego wprowadzono głosowanie korespondencyjne – procedurę, która umożliwia oddawanie głosu bez konieczności osobistego

⁶⁹² Zob. Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 4533/VI kad. Sejmu, 03.01.2011 r., s. 23-24.

⁶⁹³ Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego o stanowisku Senatu w sprawie ustawy - Kodeks wyborczy. Druk nr 3742/VI kad. Sejmu.

udawania się do lokalu wyborczego. W polskim prawie wyborczym początkowo, po uchwaleniu Kodeksu wyborczego 5 stycznia 2011 r., głosowanie w ten sposób możliwe było dla obywateli polskich tylko w obwodach głosowania utworzonych za granicą. Jednakże jeszcze w trakcie *vacatio legis* ustawy przyjęto nowelizację, która poszerzyła krąg podmiotów uprawnionych o osoby niepełnosprawne głosujące w kraju. W związku z tym w 2011 r. mechanizm ten objął dwie grupy wyborców: osoby z niepełnosprawnościami oraz wyborców przebywających poza granicami kraju. Od 2011 r. Kodeks wyborczy był wielokrotnie nowelizowany, a zapisy dotyczące instytucji głosowania korespondencyjnego kilkakrotnie zmieniano, głównie w zakresie podmiotów uprawnionych do skorzystania z tej procedury głosowania. Po pozytywnych doświadczeniach ze stosowaniem nowej procedury w praktyce, od wyborów w 2015 r. procedura stała się powszechna. Do głosowania korespondencyjnego zostali uprawnieni wszyscy wyborcy w kraju i za granicą. Korzystało z niej wówczas po kilkadziesiąt tysięcy wyborców, a największą popularnością cieszyła się wśród osób przebywających poza granicami kraju. Niestety, w 2018 r. głosowanie korespondencyjne znacząco ograniczono, a krąg wyborców, którzy mogą z niego korzystać, został poważnie zawężony.

3.3.1. Głosowanie korespondencyjne w obwodach głosowania utworzonych za granicą

Korzystanie z prawa wybierania nie jest warunkowane miejscem zamieszkania lub pobytu wyborcy, z wyjątkiem wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a także wyborów do Parlamentu Europejskiego w zakresie dotyczącym obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi. Prawo do głosowania w wyborach do Sejmu i do Senatu, wyborach Prezydenta RP oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego mają obywatele polscy zamieszkujący na stałe lub przebywający czasowo za granicą w dniu wyborów (art. 14 § 1 k. w.). Prawa wyborcze tych osób nie są uzależnione od tytułu prawnego ich pobytu za granicą (np. od tego, czy przebywają tam legalnie). Mogą brać udział w głosowaniu za granicą, jeżeli legitymują się ważnym polskim paszportem (art. 35 § 1 k. w.). O utworzeniu obwodów głosowania za granicą, określeniu ich liczby oraz siedziby obwodowych komisji wyborczych decyduje minister właściwy do spraw zagranicznych, w trybie rozporządzenia wydanego po zasięgnięciu opinii PKW. Obwody głosowania za granicą znajdują się geograficznie poza obszarem kraju. Z tego względu muszą być przypisane do konkretnego okręgu wyborczego na obszarze kraju. Postanowiono, że takie

obwody wchodzą w skład okręgu wyborczego właściwego dla dzielnicy Śródmieście miasta stołecznego Warszawa (art. 14 § 3 k. w.).

Przepisy dotyczące głosowania korespondencyjnego dla osób przebywających poza granicami kraju zostały uregulowane w rozdziale 8 Kodeksu wyborczego zatytułowanym „Głosowanie korespondencyjne w obwodach głosowania utworzonych za granicą”. Rozdział składał się z 7 artykułów, tj. 62-68.

Zgodnie z art. 62 głosować korespondencyjnie za granicą mógł tylko wyborca posiadający ważny polski paszport lub inny dokument stwierdzający tożsamość oraz został wpisany do spisu wyborców sporządzanego przez właściwego terytorialnie konsula.

Kodeks wyborczy w art. 63 dopuszczał dowolne formy zgłaszania zamiaru głosowania korespondencyjnego. Zgłoszenie mogło być dokonane ustnie, pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej. W przypadku gdy wyborca zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego konsul odmawiał wydania zaświadczenia o prawie do głosowania po wysłaniu do wyborcy pakietu wyborczego, chyba że wyborca zwrócił pakiet wyborczy w stanie nienaruszonym.

Przepis art. 64 ustanawiał dyrektywę konkretyzacji przez wyborcę zamiaru głosowania korespondencyjnego, to jest wskazania wyborów, w których wyborca chce głosować korespondencyjnie, w przypadku gdy w tym samym dniu przeprowadza się kilka głosowań.

Artykuł 65 określał tryb postępowania konsula w przypadku otrzymania od wyborcy zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego. Precyzyjnie ustalona została także zawartość pakietu wyborczego, którego skład zawierał: zaadresowaną kopertę zwrotną, kartę bądź karty do głosowania, kopertę na kartę bądź karty do głosowania, oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, instrukcję głosowania.

W artykule 66 uregulowano postępowanie wyborcy po otrzymaniu pakietu wyborczego. Po otrzymaniu takiego pakietu wyborca rozpakowywał go, wyjmował jego zawartość, zapoznawał się z instrukcją o sposobie głosowania, a następnie przystępował do głosowania. Na karcie (kartach) do głosowania w kratce przed nazwiskiem kandydata umieszczonego na karcie zaznaczał znakiem „x” swój wybór, po czym podpisywał oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu, a następnie kartę (karty) wkładał do koperty z nadrukiem „koperta na kartę do głosowania” i zakleja kopertę do głosowania. Po wykonaniu tych czynności wkładał tę kopertę oraz oświadczenie do koperty zwrotnej, zaklejał ją i przysyłał na własny koszt na adres właściwego konsula. Otrzymane od wyborców koperty zwrotne konsul przekazywał wyznaczonej do głosowania korespondencyjnego obwodowej komisji wyborczej, do czasu zakończenia głosowania. Koperty zwrotne doręczone przez konsula komisja wrzucała do drugiej urny wyborczej, przeznaczonej dla głosowania korespondencyjnego.

Według art. 67 w ponownym głosowaniu w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ponownych wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej skróceniu ulegały terminy zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego.

W świetle art. 68 Kodeksu wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zagranicznych, określała w drodze uchwały warunki techniczne głosowania korespondencyjnego (tryb przekazywania pakietu wyborczego, sposób zabezpieczenia urny wyborczej, sposób postępowania z kartami do głosowania przekazanymi w kopertach zwrotnych, sposób postępowania z kopertami zwrotnymi dostarczonymi do obwodowej komisji wyborczej po zakończeniu głosowania).

Nowelizacja wyżej wymienionych przepisów nastąpiła 15 kwietnia 2011 r.⁶⁹⁴ – było to jeszcze w okresie *vacatio legis* Kodeksu wyborczego. Był to komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy⁶⁹⁵. Poprawione zostały art.: 62, 63, 66 i 68 oraz dodano art.: 65a, 66a i 66b. Zmiany miały charakter porządkujący i doprecyzowujący procedurę głosowania korespondencyjnego za granicą.

Kolejna nowelizacja przepisów traktujących o głosowaniu korespondencyjnym miała miejsce 11 lipca 2014 r.⁶⁹⁶, kiedy to ustanowiono nowy rozdział 6a zatytułowany „Głosowanie korespondencyjne”, jednocześnie uchylając rozdziały 7a (głosowanie korespondencyjne przez wyborców niepełnosprawnych) i 8 (głosowanie korespondencyjne w obwodach głosowania utworzonych za granicą). Zmiana ta pozwoliła umieścić przepisy dotyczące głosowania korespondencyjnego w jednym rozdziale; a ponadto, co ważniejsze, poszerzono krąg osób uprawnionych do skorzystania z tej instytucji na wszystkich obywateli polskich w kraju. Tym samym dotychczasowe, odrębne uregulowania głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych, jak i wyborców za granicą, przestały istnieć.

Zlikwidowanie możliwości głosowania korespondencyjnego poza granicami kraju miało miejsce 11 stycznia 2018 r., kiedy to przyjęto kolejną nowelizację Kodeksu wyborczego⁶⁹⁷. Nowela zgłoszona została przez członków Klubu Poselskiego Prawo i

⁶⁹⁴ Dz. U. 2011, Nr 102, poz. 588.

⁶⁹⁵ Druk nr 3990/VI kad. Sejmu. Zob. przebieg procesu legislacyjnego:
<http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/3990.htm>.

⁶⁹⁶ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2014, poz. 1072. Zob. przebieg procesu legislacyjnego dla druku nr 1786/VII kad. Sejmu:
<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1786>.

⁶⁹⁷ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. 2018, poz. 130. Zob.

Sprawiedliwość 10 listopada 2017 r. Pierwotnie w treści projektu ustawy widniały zapisy o całkowitym zniesieniu głosowania korespondencyjnego z uwagi na to, iż „głosowanie korespondencyjne w istotny sposób zwiększa ryzyko nieprawidłowości. Wyborcy powinni oddawać swój głos poprzez akt osobistego uczestnictwa w procesie wyborczym”⁶⁹⁸. Ostatecznie jednak w toku prac parlamentarnych zdecydowano o pozostawieniu wyłącznie głosowania korespondencyjnego dla osób niepełnosprawnych w kraju.

3.3.2. Głosowanie korespondencyjne przez wyborców niepełnosprawnych

Szczególnym problemem podczas wyborów i referendum jest udział w nich przez posiadające pełnię praw wyborczych osoby niepełnosprawne (z niepełnosprawnościami). O skali problemu najlepiej świadczy fakt, iż w literaturze przedmiotu wskazuje się, że dotyczy on nawet kilku milionów wyborców. Niewątpliwie oznacza to, że absolutnie nie jest to problem marginalny. Dlatego we współczesnym świecie, w tym również w Polsce, poszukuje się rozwiązań, które umożliwiają takim osobom aktywny udział w życiu społeczno-politycznym. Można je podzielić na dwie grupy. Pierwszą są rozwiązania mające na celu ułatwienie dotarcia do siedziby obwodowej komisji wyborczej oraz ułatwienia w samym głosowaniu (np. zorganizowanie dojazdu, ułatwienia w wejściu do lokalu wyborczego bądź pomoc w zrozumieniu znajdujących się tam materiałów wyborczych). Druga skierowana jest natomiast do osób, które nie są w stanie opuścić miejsca swojego zamieszkania bądź z innych względów przybyć do lokalu wyborczego. To do nich w szczególności adresowane są tzw. alternatywne sposoby głosowania⁶⁹⁹. Należy zwrócić również uwagę na fakt, że pomimo ożywionej dyskusji na ten temat w trakcie prac nad projektem Kodeksu wyborczego, nie znalazło to pełnego odzwierciedlenia w jego pierwotnej treści. Dużo większe znaczenie miały natomiast prowadzone równoległe prace nad zgłoszonym dnia 2 grudnia 2009 r. przez posłów Platformy Obywatelskiej projektem ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych⁷⁰⁰, co doprowadziło do nowelizacji (w dniu 27 maja 2011 r.) Kodeksu wyborczego jeszcze przed jego wejściem w życie.

przebieg procesu legislacyjnego dla druku nr 2001/VIII kad. Sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2001>.

⁶⁹⁸ Zob. uzasadnienie do druku nr 2001/VIII kad. Sejmu.

⁶⁹⁹ K. Skotnicki, *Udział w wyborach i referendach osób głuchych i niedosłyszących*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL, s. 316-317.

⁷⁰⁰ Druk nr 2800/VI kad. Sejmu. Zob. przebieg procesu legislacyjnego: <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/2800.htm>.

Nowelizacja Kodeksu wyborczego z dnia 27 maja 2011 r. wprowadziła rozdział 7a „Głosowanie korespondencyjne przez wyborców niepełnosprawnych”, który poszerzył katalog osób mogących skorzystać z procedury głosowania korespondencyjnego o osoby niepełnosprawne głosujące na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Rozdział składał się z 10 artykułów, tj. 61a-61j.

Według art. 61a głosować korespondencyjnie mógł wyborca niepełnosprawny o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁷⁰¹.

Artykuł 61b nakładał obowiązek na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wyznaczenia co najmniej jednej obwodowej komisji wyborczej na terenie gminy dla celów głosowania korespondencyjnego. W dużych gminach takich komisji powinno być więcej, np. w Warszawie co najmniej jedna komisja dla każdej dzielnicy.

Zgodnie z art. 61c zamiar głosowania korespondencyjnego powinien być zgłoszony przez wyborcę niepełnosprawnego wójtowi do 21 dnia przed dniem wyborów. Procedurę realizacji tego uprawnienia uruchamia się dopiero po skutecznym zgłoszeniu takiego zamiaru przez wyborcę. Zasadniczym składnikiem takiego zgłoszenia jest kopia (ale może to być także oryginał) aktualnego orzeczenia organu orzekającego o ustaleniu stopnia niepełnosprawności.

Przepis art. 61d określał tryb postępowania przed organem wykonawczym gminy, po zgłoszeniu przez wyborcę zamiaru głosowania korespondencyjnego. Postępowanie było i jest sformalizowane, składało się z dwóch etapów. W pierwszej kolejności organ ten, reprezentowany przez uprawnianego pracownika, badał czy „zgłoszenie” zostało złożone w terminie. Jeżeli nie zostało złożone w terminie, to pozostawiał je bez rozpoznania i informował pisemnie o tym wyborcę. W takiej sytuacji organ gminy nie podejmował w tej sprawie dalszych czynności administracyjno-technicznych. Jeżeli zgłoszenie zostało złożone w terminie, to organ badał, czy nie zostało złożone przez wyborcę niepełnosprawnego, który wystąpił już o sporządzenie aktu pełnomocnictwa. w przypadku potwierdzenia tego faktu, jak też stwierdzenia, że akt pełnomocnictwa został już sporządzony, zgłoszenie to pozostawiało się bez rozpoznania i informowało o tym wyborcę. Jeżeli wyborca wystąpił o sporządzenie pełnomocnictwa do głosowania, lecz akt pełnomocnictwa nie został sporządzony i pełnomocnictwo nie zostało udzielone, to zgodnie z wolą ustawodawcy należało przyjąć, że pierwszeństwo ma głosowanie korespondencyjne jako jedna z form głosowania osobistego, a zatem należało kontynuować czynności zmierzające do uruchomienia głosowania korespondencyjnego. Zgłoszenie odpowiadające

⁷⁰¹ Dz. U. 1997, Nr 123, poz. 776 ze zm.

wszystkim określonym wymaganiom organ przyjmował i nadawał mu bieg w kierunku wdrożenia głosowania korespondencyjnego. W przypadku stwierdzenia zaś braków formalnych zgłoszenia organ wzywał do ich usunięcia w terminie 3 dni. Jeżeli zgłoszenie nie zostało uzupełnione w terminie, organ pozostawiał je bez rozpoznania i informował o tym pisemnie wyborcę.

Kodeks wyborczy nie przewidywał i nadal nie przewiduje środków zaskarżenia decyzji organu gminy o pozostawieniu bez rozpoznania zgłoszenia o głosowaniu korespondencyjnym wyborcy niepełnosprawnego. Przyjęcie takiej koncepcji wynika z tego, że nawet w przypadku odmowy przyjęcia zgłoszenia głosowania korespondencyjnego wyborca może nadal realizować swoje prawa konstytucyjne, głosując przez pełnomocnika albo osobiście w lokalu wyborczym, korzystając w razie potrzeby z pomocy technicznej osoby trzeciej.

Kodeks wyborczy w art. 61e określał postępowanie wykonawcze organu gminy w przypadku, jeżeli zgłoszenie głosowania korespondencyjnego zostało złożone prawidłowo i nadano mu bieg. Takiego wyborcę organ gminy umieszczał w spisie wyborców w obwodzie głosowania właściwym dla obwodowej komisji wyborczej wyznaczonej do głosowania korespondencyjnego miejsca stałego zamieszkania wyborcy.

Artykuł 61f określał obowiązki i czynności urzędu gminy po zgłoszeniu przez wyborcę niepełnosprawnego zamiaru głosowania korespondencyjnego. Przygotowanie i doręczenie pakietu wyborczego należało do obowiązków urzędu gminy, w której wyborca niepełnosprawny był wpisany do rejestru wyborców. Urząd gminy wykonywał czynność doręczenia pakietu poprzez swojego pracownika lub przekazywał pakiety pocztowemu operatorowi publicznemu, który doręczał go jako przesyłkę poleconą. Pakiet wyborczy musiał być, i nadal ta reguła obowiązuje, doręczony wyborcy najpóźniej na tydzień przed dniem wyborów. Czas ten ustawodawca przeznacza wyborcy na dokonanie aktu głosowania i odesłanie koperty zwrotnej.

Przepis art. 61g określał precyzyjnie taksatywny katalog dokumentów wyborczych wchodzących w skład pakietu wyborczego, tj.: 1) koperta zwrotna; 2) karta lub karty do głosowania; 3) koperta na kartę lub karty do głosowania; 4) instrukcja głosowania korespondencyjnego; 5) nakładki na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a – jeżeli wyborca zażądał ich przesłania; 6) oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania. W katalogu tych dokumentów wyborczych razi obecność oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu, które wyborca musi potwierdzić własnoręcznym podpisem. Jest to oświadczenie, które komisja może sprawdzić jedynie pod względem formalnym, czyli czy oświadczenie zawiera wszystkie elementy wymagane przez ustawę. Prawdziwość takiego oświadczenia nie podlega natomiast żadnej weryfikacji. Ta sytuacja podważa sens

wprowadzania do dokumentów wyborczych wchodzących w skład pakietu wyborczego takiego dokumentu.

Artykuł 61h regulował postępowanie wyborcy niepełnosprawnego po otrzymaniu pakietu wyborczego oraz postępowanie obwodowej komisji wyborczej po doręczeniu jej koperty zwrotnej. Wyborca otwiera pakiet, wyjmuje doręczone mu dokumenty wyborcze i w pierwszej kolejności zapoznaje się z instrukcją głosowania, po czym przystępuje do kolejnych czynności wyborczych.

Przepis art. 61i miał charakter kompetencyjny. Pocztownemu operatorowi wyznaczonemu ustawą⁷⁰² przyznawał wyłączność na przyjmowanie, przemieszczanie (transport) i doręczanie przesyłek pakietów wyborczych oraz przesyłek kopert zwrotnych. Przesyłki wyborcze są zwolnione z opłat pocztowych. Opłatę za te usługi otrzymuje operator z budżetu państwa.

Zgodnie z art. 61j Państwowa Komisja Wyborcza określa, w drodze uchwały sposób postępowania z kopertami zwrotnymi oraz sposób postępowania z pakietami wyborczymi nieodebranymi przez wyborcę niepełnosprawnego.

Kolejna nowelizacja przepisów Kodeksu wyborczego, która dotyczyła głosowania korespondencyjnego miała miejsce 11 lipca 2014 r. Przyjęto wówczas ustawę⁷⁰³, która w dziale I Kodeksu wyborczego uchylała rozdziały 7a (głosowanie korespondencyjne przez wyborców niepełnosprawnych) i 8 (głosowanie korespondencyjne w obwodach głosowania utworzonych za granicą). Ustawodawca nie zrezygnował jednak z głosowania korespondencyjnego; dodano nowy rozdział 6a zatytułowany „Głosowanie korespondencyjne”. Nowelizacja Kodeksu wyborczego z 2014 r. rozszerzyła uprawnienia do korzystania z tej formy oddania głosu na wszystkich wyborców. Pozytywnie należy ocenić uregulowanie głosowania korespondencyjnego w kraju i za granicą w jednym rozdziale. Konsekwencją tego było ujednolicenie niektórych procedur głosowania korespondencyjnego. Wiele omówionych powyżej zapisów zostało przeniesionych do nowego rozdziału.

Głosowanie korespondencyjne dla osób niepełnosprawnych, pomimo wielokrotnych nowelizacji tego obszaru ustawy, w dalszym ciągu jest obecna w polskim prawie wyborczym. Wspomniany wcześniej rozdział 6a zatytułowany „Głosowanie korespondencyjne” ponownie został zmieniony za sprawą ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r.⁷⁰⁴, która ograniczyła grupę

⁷⁰² Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe. Dz. U. 2012, poz. 1529 ze zm.

⁷⁰³ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw. Dz. U. 2014, poz. 1072.

⁷⁰⁴ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Dz. U. 2018, poz. 130.

podmiotów uprawnionych do skorzystania z głosowania korespondencyjnego tylko do osób niepełnosprawnych. Tytuł rozdziału 6a obecnie nosi nazwę „Głosowanie korespondencyjne przez wyborców niepełnosprawnych”. Rozdział składa się z 10 artykułów, tj. 53a, 53b, 53c, 53e, 53g, 53h, 53i, 53j, 53k, 53l. Zmiany wprowadzone w 2018 r. polegały na wykreśleniu przepisów dotyczących głosowania korespondencyjnego przez wyborców poza granicami kraju oraz zlikwidowaniu powszechności głosowania korespondencyjnego w kraju. Dodatkowo doprecyzowano zapisy dotyczące procedury głosowania przez wyborców niepełnosprawnych. W tym ostatnim przypadku główne zmiany to:

- 1) w art. 53b § 1 dokonano zmiany organu przyjmującego zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego od wyborcy niepełnosprawnego na komisarza wyborczego (poprzednio wójtowi lub konsulowi);
- 2) w art. 53b dodano § 2a, który stanowi o tym, że zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego komisarz wyborczy niezwłocznie przekazuje właściwemu urzędnikowi wyborczemu;
- 3) w art. 53c § 1 dokonano zmiany organu wzywającego wyborcę do uzupełnienia zgłoszenia na urzędnika wyborczego (poprzednio wójt lub konsul) oraz skrócono czas korekty na 1 dzień (poprzednio 3 dni) od dnia doręczenia wezwania;
- 4) w art. 53e dodano § 9a, który nakłada obowiązek niezwłocznego poinformowania wójta o wysłanych pakietach wyborczych przez urzędnika wyborczego;
- 5) w art. 53e zmieniono § 11: urzędnik wyborczy (poprzednio urząd gminy) prowadzi wykaz pakietów wyborczych, w którym odnotowuje się fakt przygotowania oraz wysłania (skreślono „lub odbioru”) danego pakietu wyborczego;
- 6) uchylono art. 53f, który dotyczył głosowania korespondencyjnego poza granicami kraju;
- 7) pozostałe zmiany miały charakter wykreśleń części zapisów oraz redakcyjny.

3.3.3. Głosowanie korespondencyjne dla wszystkich wyborców w kraju

Powszechne głosowanie korespondencyjne dla wszystkich wyborców w kraju oraz tych, którzy przebywają poza granicami Polski ustanowione zostało na mocy nowelizacji Kodeksu wyborczego z dnia 11 lipca 2014 r.⁷⁰⁵. Propozycja zmiany prawa wyborczego została zgłoszona

⁷⁰⁵ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw. Dz. U. 2014, poz. 1072.

przez grupę posłów Platformy Obywatelskiej. Zdaniem autorów projektu ustawy upowszechnienie tej procedury głosowania miało zwiększyć frekwencję wyborczą.

Uchwalona w 2014 r. zmiana prawa wyborczego zawierała szereg korekt oraz modernizacji zapisów procedury głosowania pocztowego. Niewątpliwie pozytywnie należy ocenić umieszczenie wszystkich przepisów dotyczących głosowania korespondencyjnego w jednym rozdziale. W dziale I Kodeksu wyborczego utworzono nowy rozdział 6a zatytułowany „Głosowanie korespondencyjne”. Rozdział składał się z 12 artykułów, tj.: 53a-53l.

Głosowanie korespondencyjne było wyłączone w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Podczas prac Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach podnoszono, że wybory samorządowe cechują się często niewielką różnicą głosów pomiędzy kandydatami, a w związku z tym potencjalne zagrożenia wynikające z głosowania korespondencyjnego mogłyby wpłynąć na wynik wyborów w okręgach wyborczych. Restrykcja ta została uchylona dopiero w 2018 r.

Procedura powszechnego głosowania korespondencyjnego w kraju była bardzo podobna do tej pierwotnej stosowanej przez osoby niepełnosprawne w związku z tym nie ma konieczności ponownej analizy procedury głosowania.

Powszechne głosowanie korespondencyjne zniesione zostało nowelizacją Kodeksu wyborczego z dnia 11 stycznia 2018 r. Projekt ustawy złożony został przez grupę posłów Prawa i Sprawiedliwości. Pierwotnie w projekcie nowelizacji zawarte były zapisy o całkowitej likwidacji głosowania korespondencyjnego z polskiego prawa wyborczego. Uzasadniano to uznaniem, iż procedura ta zwiększa ryzyko nieprawidłowości wyborczych, a wyborcy powinni oddawać swój głos poprzez akt osobistego uczestnictwa w procesie wyborczym. Prawo do głosowania przysługujące osobom, które z powodów od siebie niezależnych nie mogłyby udać się do lokalu wyborczego miało zostać zagwarantowane poprzez instytucję głosowania przez pełnomocnika. Ostatecznie w toku prac nad projektem zmiany ustawy odstąpiono od tak radykalnego rozwiązania i ustawodawca zdecydował się pozostawić jedynie możliwość głosowania korespondencyjnego dla osób niepełnosprawnych.

3.3.4. Głosowanie korespondencyjne w związku z pandemią COVID-19

COVID-19 (z ang. Coronavirus Disease 2019) to ostra choroba zakaźna układu oddechowego wywołana zakażeniem wirusem SARS-CoV-2. Została po raz pierwszy rozpoznana

i opisana w listopadzie 2019, w środkowych Chinach (miasto Wuhan, w prowincji Hubei) podczas serii zachorowań zapoczątkowującej pandemię tej choroby.

4 marca 2020 r. potwierdzono w Polsce pierwszy przypadek osoby zakażonej wirusem SARS-CoV-2⁷⁰⁶. 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia uznała serię zachorowań na COVID-19 występującą od grudnia 2019 r. za pandemię⁷⁰⁷. W 2020 r. Koronawirus rozprzestrzenił się z Chin na wszystkie kontynenty poza Antarktydą.

W związku z zagrożeniem rozprzestrzeniania się zakażeń wirusem SARS CoV-2 rząd premiera Mateusza Morawieckiego uznał za konieczne wprowadzenie szczególnych rozwiązań, umożliwiających podejmowanie działań minimalizujących zagrożenie dla zdrowia publicznego stanowiące uzupełnienie dotychczasowych regulacji prawnych. 1 marca 2020 r. złożony został do Marszałka Sejmu Elżbiety Witek rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁷⁰⁸. Ustawa w szybkim tempie przebyła drogę legislacyjną i już 8 marca 2020 r. zaczęła obowiązywać.

3.3.4.1. Nowelizacja Kodeksu wyborczego z 31 marca 2020 r.

26 marca 2020 r. złożony został rządowy projekt nowelizacji ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁷⁰⁹. Projektodawcy w uzasadnieniu wskazali, iż „konieczne stało się opracowanie pakietu osłonowego dla firm, zapobiegającego zwłaszcza utracie płynności w ramach prowadzonych przez nie działalności. Przedkładany projekt ustawy pozwoli na uruchomienie nadzwyczajnych instrumentów wspierających przedsiębiorców w tym okresie. Dokonuje on szeregu zmian w specustawie, nie tylko poszerzając i rozwijając niektóre występujące już w niej rozwiązania, ale także wprowadzając nowe mechanizmy”. W tym momencie zaznaczyć należy, że w złożonym projekcie nie było żadnej propozycji zmiany Kodeksu wyborczego.

⁷⁰⁶ Ministerstwo Zdrowia, *Pierwszy przypadek koronawirusa w Polsce*, <https://www.gov.pl/web/zdrowie/pierwszy-przypadek-koronawirusa-w-polsce> [dostęp dnia: 24.04.2020].

⁷⁰⁷ Światowa Organizacja Zdrowia, *WHO announces COVID-19 outbreak a pandemic*, <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/3/who-announces-covid-19-outbreak-a-pandemic> [dostęp dnia: 24.04.2020].

⁷⁰⁸ Druk nr 265/IX kad. Sejmu.

⁷⁰⁹ Druk nr 299/IX kad. Sejmu.

Druk nr 299 rozpatrywany był na 8. posiedzeniu Sejmu IX kadencji (drugi dzień obrad). Pierwsze, drugie i trzecie czytanie odbyło się 27 marca 2020 r. Same obrady, ze względu na szczególną formę (zdalne obrady) oraz ogrom zagadnień którymi posłowie musieli się zająć, należały do długich, trudnych i burzliwych. Śmiało można powiedzieć, że pokłócił się chyba każdy z każdym – przynajmniej licząc formacjami politycznymi. Choć kontrowersyjnych zagadnień tarcza antykryzysowa ma wiele, szczególną konsternację wzbudziły zaproponowane w nocy zmiany w Kodeksie wyborczym.

Podczas drugiego czytania w Sejmie zgłoszonych zostało 201 poprawek do tekstu ustawy z druku 299. Dla rozważań dysertacji istotna była poprawka numer 177 zgłoszona przez Prawo i Sprawiedliwość. Zakładała ona nowelizację Kodeksu wyborczego, polegającą na rozszerzeniu kręgu podmiotów uprawnionych do skorzystania z głosowania korespondencyjnego. Klub PiS chciał, aby poza osobami niepełnosprawnymi z głosowania korespondencyjnego mogli korzystać również wyborcy podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, a ponadto wyborcy, którzy skończyli 60 lat.

Wartym odnotowania jest oburzenie posłów opozycji w związku z zgłoszoną w nocy poprawką do Kodeksu wyborczego. Tuż przed wznowieniem obrad po przerwie w posiedzeniu Sejmu, lecz jeszcze przed trzecim czytaniem druku nr 299 wiceprzewodniczący klubu Koalicja Obywatelska z sali słusznie zwrócił uwagę, iż procedowanie zmian w kodeksach nie powinno odbywać się w formie poprawki zgłoszonej podczas drugiego czytania „z tymi wyborami to, pani marszałek, powiem pani: żaden tryb. Ja nie wiem, co to jest. Pani wie, co to jest tryb kodeksowy. Marszałek Sejmu stoi na straży powagi, regulaminu, konstytucji. To jest tryb kodeksowy, pani marszałek?”⁷¹⁰. Marszałek Sejmu Ewa Witek nie odniosła się do krytycznej uwagi posła. Tuż po wznowieniu obrad i przystąpieniu do trzeciego czytania z wnioskiem formalnym zgłosiła się posłanka Lewicy Agnieszka Dziemianowicz-Bąk, która również bardzo krytycznie odniosła się do zgłoszonej poprawki „Poprawka dotycząca Kodeksu wyborczego, próba zmian Kodeksu wyborczego na kilka miesięcy, na mniej niż 6 miesięcy przed terminem wyborów jest niezgodna z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, ale przede wszystkim jest haniebną próbą wykorzystania debaty nad ustawami antykryzysowymi, nad epidemią do majstrowania w Kodeksie wyborczym, do oszukiwania Polek i Polaków”⁷¹¹. Jeszcze w trakcie głosowania S. Nitras ponownie zabrał głos w sprawie zgłoszonych zmian w Kodeksie wyborczym „Czy można zmienić w Sejmie Kodeks wyborczy, nie wymawiając z mównicy słów: Kodeks

⁷¹⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 27 marca 2020 r., Warszawa 2020, s. 58.

⁷¹¹ Ibidem, s. 58-59.

wyborczy? To jest moje pytanie. Można? To się nazywa, panie prezesie Kaczyński: bez żadnego trybu. W tamtej kadencji było mówienie bez żadnego trybu, a teraz jest uchwalanie ustaw bez żadnego trybu. Rozwija pan twórczo to”⁷¹².

Nad łącznym przyjęciem poprawek 35., 96., 100., 123., 129., 177., 180. i 200. głosowało 439 posłów. 222 było za, przeciw – 214, a 3 się wstrzymało. W związku z tym Sejm poprawki przyjął. Wynik głosowania przedstawia tabela 189.

Tabela 189. Głosowanie nad przyjęciem poprawek 35., 96., 100., 123., 129., 177., 180. i 200.

Klub/Koło	Liczebność	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	235	227	220	7	-	8
KO	134	126	1	124	1	8
Lewica	49	46	-	46	-	3
PSL-Kukiz15	30	29	1	28	-	1
Konfederacja	11	11	-	9	2	-
niez.	1	0	-	-	-	1

Źródło: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=9&NrPosiedzenia=8&NrGlosowania=54> (dostęp dnia: 30.04.2020).

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw przekazany został 28 marca 2020 r. do dalszych prac w Senacie⁷¹³. Tego samego dnia ustawa skierowana została do Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności oraz Komisji Budżetu i Finansów Publicznych.

Senatorowie otrzymali pięć opinii do ww. projektu ustawy⁷¹⁴. Dwie opinie przedstawiła Krajowa Rada Radców Prawnych, a po jednej: Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji oraz Krajowy Związek Banków Spółdzielczych.

Spośród wymienionych opiniodawców tylko KRRP w jednej z dwóch przesłanych opinii odniosła się do propozycji nowelizacji Kodeksu wyborczego. Opinia koncentrowała się na ocenie zgodności wprowadzonych w Sejmie regulacji z Konstytucją. Ośrodek Badań, Studiów

⁷¹² Ibidem.

⁷¹³ Zob. Druk nr 96/X kad. Senatu.

⁷¹⁴ Zob. *Przebieg prac legislacyjnych nad drukiem nr 96/X kad. Senatu*, <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,962.html> [dostęp dnia: 30.04.2020].

i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych jako wzorzec kontroli przyjął przepisy Konstytucji ujęte w:

- art. 2 (*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*);
- art. 7 (*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*); art. 32 ust. 1 (*Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne*);
- art. 62 ust. 1 (*Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat*);
- art. 119 ust. 1 (*Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach*);
- art. 228 ust. 6 (*W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych*).

Rekapitułując wszystkie, cząstkowe oceny, zawarte w opinii, dotyczące zmian w Kodeksie wyborczym, przeprowadzonych ustawą z 28 marca 2020 r. należy przytoczyć, iż KRRP zaopiniowała tę nowelizację negatywnie, jako niezgodną z ww. artykułami Konstytucji. Ponadto KRRP zarekomendowała Senatowi wprowadzenie poprawki do uchwalonej przez Sejm ustawy w postaci usunięcia z jej tekstu przepisów zmieniających Kodeks wyborczy.

Poza wcześniej wymienionymi opiniami, które przekazane zostały Kancelarii Senatu swoje stanowisko wyraził również Krakowski Instytut Prawa Karnego⁷¹⁵. W swej opinii odnosi się również m.in. do zmian w Kodeksie wyborczym wskazując, że uchwalone zostały one z naruszeniem konstytucyjnych standardów zmian w regulacjach rangi kodeksowej „Przy okazji procedowania istotnych dla obywateli projektów składających się na tarczę antykryzysową, mocą poprawki wprowadzonej w środku nocy, niemalże pod koniec procesu legislacyjnego, uchwalono również istotne zmiany w Kodeksie wyborczym. Abstrahując od kwestii braku merytorycznego związku wprowadzonych zmian z zasadniczym celem inicjatywy ustawodawczej, doszło w tym zakresie do rażącego naruszenia przepisów Konstytucji i Regulaminu Sejmu. Nowelizacja prawa wyborczego godzi w zasadę trzech czytań (art. 119 Konstytucji), zasadę zakazu pilnej pracy nad zmianami w Kodeksie (art. 123 Konstytucji w zw. z art. 89 ust. 2 Regulaminu Sejmu), zasadę przewidywalności procedur wyborczych, które nie powinny

⁷¹⁵ Krakowski Instytut Prawa Karnego, *Stanowisko w sprawie uchwalonych w Sejmie dnia 28 marca 2020 r. ustaw o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19*, Kraków, 30 marca 2020 r., <https://kipk.pl/dokumenty/stanowiskokoronawirus.pdf> [dostęp dnia: 30.04.2020].

doznawać zmian później niż na 6 miesięcy przed wyborami (art. 2 Konstytucji, orzeczenia TK o sygn. K 31/06, Kp 3/09, K 9/11), zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), zasadę powszechności i równości wyborów prezydenckich (art. 127 Konstytucji), zasadę realnego dostępu do sprawowania władzy przez Naród (art. 4 Konstytucji) oraz zasadę zapewnienia bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli przez Rzeczpospolitą Polską (art. 5 Konstytucji)”⁷¹⁶. Ponadto KIPK utrzymuje dalej, że przyjęcie rozwiązań zgłoszonych przez posłów Prawa i Sprawiedliwości może powodować podważanie ważności wyborów prezydenckich „nowelizacje Kodeksu wyborczego zbiegają się ze wzmiankowanym wcześniej zaniechaniem ogłoszenia w Polsce stanu nadzwyczajnego, w czasie którego i 90 dni po jego ustaniu nie mogą być przeprowadzane wybory prezydenckie (art. 228 ust. 7 Konstytucji). Przeprowadzenie wyborów prezydenckich dnia 10 maja 2020 r. z zastosowaniem znowelizowanych zasad wyborczych, w warunkach faktycznego ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela w stopniu odpowiadającym konstytucyjnemu stanowi klęski żywiołowej, nie tylko stworzy podstawę do podważenia ważności wyborów, ale także da asumpt do trwałego kwestionowania legitymacji osoby wybranej w ich wyniku na urząd Prezydenta RP. Rodzi to nieprzewidywalne co do skali i skutków zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli oraz ryzyko wieloletniego chaosu prawnego, zważywszy na konstytucyjne i ustawowe funkcje głowy państwa także w obszarze wymiaru sprawiedliwości (np. powoływania sędziów)”⁷¹⁷.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka 28 marca 2020 r. przedstawiła stanowisko w sprawie zmian w Kodeksie wyborczym⁷¹⁸. HFPC w swym stanowisku stanowczo krytycznie zaoferowała zmiany prawa wyborczego przyjęte przez Sejm „zmiany takie nie mogą być wprowadzane pod osłoną nocy, bez jakiegokolwiek możliwości ich konsultacji, a przede wszystkim z naruszeniem wszystkich obowiązujących procedur. Zmiany takie nie mogą być dokonywane pod pretekstem pomocy ekonomicznej w trudnej dla społeczeństwa sytuacji spowodowanej epidemią”⁷¹⁹. Dalej HEPC poddaje w wątpliwość powszechność zbliżających się wyborów prezydenckich „należy podkreślić, że proponowane zmiany w Kodeksie wyborczym w żaden sposób nie sprawią, że wybory prezydenckie będą miały charakter powszechny, czyli ogólnodostępny dla każdej osoby mającej prawo udziału w głosowaniu. Zapewnienie obywatelom poddanym kwarantannie prawa do głosowania korespondencyjnego ma i tak charakter niepełny

⁷¹⁶ Ibidem, s. 15-16.

⁷¹⁷ Ibidem, s. 16-17.

⁷¹⁸ Zob. *Stanowisko Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie nocnych zmian w Kodeksie wyborczym*, Warszawa, 28 marca 2020 r., http://www.hfpr.pl/wp-content/uploads/2020/03/stanowisko-HFPC_wybory.pdf [dostęp dnia: 01.05.2020].

⁷¹⁹ Ibidem, s. 1.

i teoretyczny. Wiele osób może bowiem zostać poddanych kwarantannie na mniej niż 5 dni przed wyborami, co sprawi, że stracą one prawo do głosowania, a wybory nie będą mogły mieć charakteru powszechnego”⁷²⁰. Następnie zwrócona zostaje uwaga na ograniczenia w prowadzeniu kampanii wyborczej przez kandydatów ubiegających się o urząd prezydenta „obecnie w Polsce mamy do czynienia ze stanem epidemii. Obywatele nie mogą organizować zgromadzeń powyżej 2 osób, a granice zostały zamknięte. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że zakazy te mają na celu ochronę zdrowia obywateli. Jednakże te właśnie ograniczenia powodują naruszenia w zakresie podstawowych zasad prawa wyborczego, tj. zasady powszechności i równości wyborów. Wskazać także należy, że obecne warunki znacząco ograniczają możliwość swobodnego prowadzenia kampanii wyborczej, zwłaszcza polityków opozycji. W takiej sytuacji, można mówić wręcz o naruszeniu zasady wolnych wyborów – niewyrażonej wprost w Konstytucji, ale będącej *conditio sine qua non* państwa demokratycznego i chronionej przez artykuł 3 pierwszego protokołu dodatkowego do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (konwencji europejskiej)”⁷²¹. W podsumowaniu Helsińska Fundacja Praw Człowieka podkreśliła, że „przeprowadzanie wyborów w takich warunkach bardzo osłabi ich wiarygodność, tak w kraju, jak i w ocenie międzynarodowej. Do tego osłabienia przyczyni się jeszcze dodatkowo wprowadzanie zmian w Kodeksie wyborczym w sposób niekonsultowany i sprzeczny z prawem”⁷²².

Dnia 29 marca 2020 r. stanowisko w sprawie nocnych zmian w Kodeksie wyborczym przedstawił Komitet Helsiński w Polsce⁷²³. Stanowisko było jednoznacznie krytyczne „Komitet Helsiński w Polsce protestuje przeciwko naruszającej nie tylko zasady poprawnej legislacji ale wręcz zasady przyzwoitości zmianie zasad wyborczych – podstępem z użyciem kamuflażu tarczy antykryzysowej. Zmiany te spowodują, że wybory prezydenckie w Polsce nie będą ani powszechne, ani równe, ani wiarygodne. Sprowadzą natomiast niczym nieuzasadnione, poza partykularnym interesem politycznym, zagrożenie zdrowia, a nawet życia wyborców”⁷²⁴.

Zdaniem Helsińskiej Fundacja Praw Człowieka, nadzwyczajne okoliczności spowodowane epidemią COVID-19 wymagają od rządu oraz Sejmu i Senatu przyjęcia stosownych regulacji, które ochronią zdrowie i bezpieczeństwo publiczne, a także zapobiegą dalszym

⁷²⁰ Ibidem.

⁷²¹ Ibidem.

⁷²² Ibidem, s. 2.

⁷²³ Zob. *Stanowisko Komitetu Helsińskiego w Polsce w sprawie nocnych zmian w kodeksie wyborczym*, Warszawa, 29 marca 2020 r., <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/03/Stanowisko-Komitetu-Helsi%C5%84skiego-ws-zmian-w-kodeksie-wyborczym.pdf> [dostęp dnia: 01.05.2020].

⁷²⁴ Ibidem, s. 1.

negatywnym społecznym i gospodarczym skutkom epidemii. Jednak, nawet w takich okolicznościach, przyjmowane regulacje nie mogą stanowić zagrożenia dla podstawowych praw i wolności i muszą odpowiadać konstytucyjnym standardom. Dlatego HFPC 30 marca 2020 r. przedstawiła Senatowi swoją opinię dotyczącą najważniejszych, z punktu widzenia praw i wolności, przepisów ustawy. HFPC skoncentrowała się na m.in. zmianach w Kodeksie wyborczym, zmienianych przepisów dotyczących postępowania przed sądami i pracy sądów, sytuacji osób pozbawionych wolności, praw cudzoziemców i prawa do prywatności. Zdaniem HFPC tryb, w jakim został przygotowany projekt ustawy zawarty w druku sejmowym 299, a następnie procedowanie nad nim w Sejmie stanowi istotne naruszenie standardów tworzenia prawa „przede wszystkim projekt Ustawy nie został poddany konsultacjom społecznym i został opracowany bez uwag ze strony m.in. związków zawodowych, przedstawicieli pracodawców czy organizacji pozarządowych. Oczywistym jest, że w obecnej sytuacji konieczne jest podejmowanie działań odpowiednio szybko, jednak zupełne pominięcie uwag ze strony społeczeństwa naraża samą Ustawę na brak precyzji i niedostosowania jej przepisów do standardów konstytucyjnych i rzeczywistych potrzeb (...) Wprowadzona poprawka do Kodeksu wyborczego została zgłoszona w trakcie drugiego czytania Projektu ustawy i przyjęta bez żadnej debaty na jej temat. Tymczasem, zgodnie z Regulaminem Sejmu, pierwsze czytanie projektu zmian kodeksu może odbyć się nie wcześniej niż 14 dnia od doręczenia posłom druku projektu. (zob. więcej 3. Zmiany w Kodeksie wyborczym)”⁷²⁵. Ponadto HFPC uznaje, że wprowadzona regulacja nie odpowiada również wyzwaniom, z jakimi wiąże się organizacja wyborów prezydenckich w okresie epidemii COVID-19 „przede wszystkim, nie znajduje uzasadnienie ograniczenie możliwości głosowania korespondencyjnego tylko do osób powyżej 60 roku życia. Potencjalne zakażenie wirusem powodującym tę chorobę jest możliwe również w przypadku młodszych wyborców. Co więcej, ograniczenie możliwości głosowania korespondencyjnego do jednej tylko grupy osób szczególnie narażonych na ciężki przebieg COVID-19 w przypadku zarażenia wirusem SARS-CoV-2 (osoby powyżej 60 roku życia) i pominięcie drugiej licznej grupy szczególnie narażonych osób – cierpiących na choroby przewlekłe – nosi cechy dyskryminacji pośredniej, niedającej się pogodzić z konstytucyjnym zakazem dyskryminacji”⁷²⁶. Zdaniem HFPC proponowane rozszerzenie kręgu wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego w jedynie iluzoryczny sposób rozszerza tę możliwość dla osób przebywających w kwarantannie „takie osoby muszą zgłosić zamiar głosowania na 5 dni przed dniem wyborów. Przy

⁷²⁵ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Opinia HFPC do tzw. Tarczy Antykryzysowej*, <https://www.hfhr.pl/opinia-hfpc-do-tzw-tarczy-antykryzysowej/>, s. 1-2.

⁷²⁶ Ibidem, s. 5.

czym, przepisy nowej Ustawy stanowią, że w okresie do 6 dni przed dniem wyborów wyborca taki powinien otrzymać pakiet wyborczy, co świadczy o ewidentnej niespójności przyjętych przepisów. Należy również zwrócić uwagę, że decyzje o kwarantannie lub izolacji wydawane są na bieżąco – zatem możliwe są sytuacje, w których wyborcy dotychczas zdrowi zostaną objęci kwarantanną na np. 3 dni przed wyborami i wtedy nie będą mogli skorzystać z żadnej możliwości głosowania”⁷²⁷. W związku z licznymi uwagami, w ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, wniesiona przez posłów PiS poprawka nr 177 powinna zostać odrzucona na dalszym etapie procesu legislacyjnego.

Głos w sprawie zmian w Kodeksie wyborczym zabrał również Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar, który przedstawił swoją opinię Marszałkowi Senatu⁷²⁸. RPO krytycznie odniósł się do sposobu wprowadzenia zmian w Kodeksie wyborczym „z dużym niepokojem przyjąłem tryb zgłoszenia i przyjęcia wspomnianego artykułu, szczególnie w kontekście konstytucyjnych zasad legislacji (w tym art. 119 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 123 ust. 1 Konstytucji RP), regulacji Regulaminu Sejmu RP odnoszących się do wymogów dokonywania zmian w kodeksach, a także wskazań Trybunału Konstytucyjnego dotyczących terminu dokonywania zmian w prawie wyborczym. W szczególności art. 123 ust. 1 Konstytucji RP zabrania w postępowaniu legislacyjnym prowadzonym z inicjatywy rządowej uchwalania w trybie pilnym ustaw regulujących materię wyborczą”⁷²⁹. Poza tym RPO zwrócił uwagę m.in. na kwestię odpowiedniego zabezpieczenia prac członków obwodowych komisji wyborczych czy brak objęcia procedurą głosowania korespondencyjnego wyborców przebywających poza granicami kraju.

Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 96, druki sejmowe nr 299 i 299-A) przez Komisję Gospodarki Narodowej i Innowacyjności oraz Komisję Budżetu i Finansów Publicznych miało miejsce 30 marca 2020 r.

Na 7. posiedzeniu Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności ustawę omówiła Minister Rozwoju Jadwiga Emilewicz. W dyskusji zabrali głos senatorowie oraz przedstawiciele Ministerstwa Rozwoju, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Zdrowia oraz Polskiego Związku Instytucji Pożyczkowych. Senator Adam Szejnfeld zgłosił 10 poprawek do ustawy. Jedna z zgłoszonych poprawek polegała na wykreśleniu art. 40, który został dodany podczas drugiego czytania w Sejmie „Ta ustawa (...) ma za zadanie ratowanie

⁷²⁷ Ibidem, s. 5-6.

⁷²⁸ Zob. Pismo RPO nr VII.602.9.2020.JZ.

⁷²⁹ Ibidem, s. 1-2.

Polskiej gospodarki (...) ale ze zdumieniem zauważyliśmy, że w tej ustawie w takim razie, która ma takie cele, i miała takie cele, i musi mieć takie cele pojawiały się rozwiązania, które kompletnie z tym nie są związane. Mam tutaj na myśli przede wszystkim wprowadzenie do tej ustawy przepisów zmieniających kodeks wyborczy (...) To jest po prostu zwykły legislacyjny, polityczny, partyjny przewał⁷³⁰. Przewodniczący Komisji Marek Pęk zgłosił wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek. W wyniku głosowania Komisja przyjęła wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek, jednak poprawki senatora A. Szejnfelda zostały zgłoszone jako wnioski mniejszości Komisji. Sprawozdanie Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności (wraz z wnioskami mniejszości Komisji) przyjęto w druku senackim nr 96A.

Na 21. posiedzeniu Komisji Budżetu i Finansów Publicznych ustawę również omówiła Minister Rozwoju J. Emilewicz. W debacie nad ustawą zabrali głos senatorowie oraz przedstawiciele Ministerstwa Rozwoju, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Polskiego Związku Instytucji Pożyczkowych. Przewodniczący Komisji Kazimierz Kleina zgłosił poprawkę wykreślającą art. 40 z druku senackiego nr 96 „nie róbmy jeszcze teraz, przy okazji tej pandemii takiej sytuacji, że najważniejsze są wybory prezydenckie i to, żeby przeszedł jeden konkretny kandydat, ten z opcji rządowej, a wszystkie instrumenty, całe państwo zostało w tę sprawę włączone. Nie może tak być. Na to nie ma zgody, nie ma zgody w tej sprawie”⁷³¹. Przy czterech głosach za i dwóch przeciw oraz braku wstrzymujących się Komisja w wyniku głosowania przyjęła poprawkę i w sprawozdaniu, zawartym w druku senackim nr 96B, rekomendowała usunięcie zapisów o rozszerzeniu kręgu wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego.

Wysłuchanie sprawozdań Komisji odbyło się na 8. posiedzeniu plenarnym Senatu 30 i 31 marca 2020 r. W toku debaty nad całością ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw ustalono, że przygotowane ma zostać wspólne stanowisko Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności oraz Komisji Budżetu i Finansów Publicznych. Wspólne posiedzenie połączonych komisji zarekomendowało skreślenie art. 40.

Odnotować należy, iż na posiedzeniu plenarnym senatorowie opozycji krytycznie odnosili się, nie tyle do rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do głosowania

⁷³⁰ Zapis stenograficzny z 7. posiedzenia Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności w dniu 30 marca 2020 r., <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,8614,1.html> [dostęp dnia: 03.05.2020].

⁷³¹ Zapis stenograficzny z 21. posiedzenia Komisji Budżetu i Finansów Publicznych w dniu 30 marca 2020 r., <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,8616,1.html> [dostęp dnia: 04.05.2020].

korespondencyjnego, co do sposobu w jaki to zostało przyjęte w Sejmie. Przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych K. Kleina prezentując sprawozdanie Komisji uważał, że „gdyby ona była uchwalona w trybie przewidzianym w zasadach tworzenia prawa wyborczego, tj. na pół roku przed okresem wyborczym, to byłaby to piękna, zgrabna, nieduża, czytelna, zrozumiała ustawa, ale wcisnięta tutaj między jabłko a ogórki jest po prostu bez sensu. I dlatego myśmy tę sprawę wyrzucili”⁷³². Wicemarszałek Senatu Gabriela Morawska-Stanecka komentując nocną poprawkę, zwróciła uwagę na przyjęcie poprawki niezgodnie z procedurą legislacyjną „co zrobił PiS pod osłoną nocy? Łamiąc wszelkie standardy, łamiąc konstytucję, działając wbrew wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego, znowelizowano Kodeks wyborczy. Czy pandemia koronawirusa i stojący pod naszymi bramami kryzys to naprawdę czas na nowelizację prawa wyborczego?”⁷³³.

Na tym samym posiedzeniu Senatu senatorowie przyjęli uchwałę, w której skreślony został art. 40 ustawy z druku nr 96. Zdaniem Senatu tryb, w jakim te zmiany zostały dokonane, nie był właściwy. Izba wyższa parlamentu zwróciła uwagę, że zakres poprawki Sejmu, podobnie jak zakres poprawki Senatu, jest ograniczony. Senatorowie w uzasadnieniu powoływali się na ograniczenia wynikające z Konstytucji (przede wszystkim z art. 118 i art. 119). Podkreślano też, że problematyka zakresu poprawki Sejmu była wielokrotnie przedmiotem analizy dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, a swój pogląd w tej kwestii wyraził on w wielu orzeczeniach.

Uchwała Senatu RP w sprawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw⁷³⁴ przekazana została 31 marca 2020 r. do Sejmu. W izbie niższej parlamentu rozpatrzona została tego samego dnia przez Komisję Finansów Publicznych na 42. posiedzeniu. Sprawa nowelizacji Kodeksu wyborczego również została podniesiona w dyskusji posłów. Paulina Hennig-Kłoska (KO) postulowała o wykreślenie art. 40 zgodnie z wolą Senatu „zmiany do Kodeksu wyborczego, które zostały wrzucone nocą z piątku na sobotę, są niegodne urzędu, który piastujemy. Wykreślimy je. Procedowanie w takim trybie tego typu zmian to hańba dla Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Są to zmiany wprowadzane niekonstytucyjnie. Nie było ich w ramach pierwotnego przedłożenia. Nie były omawiane w trakcie pierwszego czytania. Zostały wrzucone posłom do

⁷³² Sprawozdanie stenograficzne z 8. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 marca 2020 r., Warszawa 2020, s. 27.

⁷³³ Ibidem, s. 33.

⁷³⁴ Druk nr 307/X kad. Senatu.

głosowania o godz. 4.20⁷³⁵. Dariusz Rosati (KO), tuż przed głosowaniem nad poprawką nr 77 zgłoszoną przez Senat, krytycznie ocenił zgłoszoną nowelizację prawa wyborczego „Wasza nocna wrzutka w ostatniej chwili nie spełnia żadnych, powtarzam, żadnych kryteriów dobrej legislacji ani uczciwej polityki. W oczywisty sposób jest sprzeczna z regułą, że zmian w przepisach wyborczych nie wprowadza się w okresie sześciu miesięcy przed wyborami. W sposób oczywisty jest niezgodna z Konstytucją RP ze względu na dyskryminację w dostępie do prawa do głosowania, ponieważ wprowadza limit wieku, od którego można głosować korespondencyjnie. Nie ma żadnego związku z treścią całej ustawy, której celem, jak powiedziałem, jest walka z kryzysem”⁷³⁶. W wyniku głosowania nad poprawką nr 77 Komisja Finansów Publicznych zaopiniowała ją negatywnie. Głosowało 51 posłów. Za było 25 posłów, 26 było przeciw, nikt nie wstrzymał się od głosu.

Sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych⁷³⁷ na forum Sejmu 31 marca 2020 r. przedstawił Henryk Kowalczyk (PiS). W wyniku głosowania Sejm przychylił się do opinii Komisji Finansów Publicznych i odrzucił skreślenie art. 40. Głosowało 458 posłów. 235 było za, 212 – przeciw, a 11 się wstrzymało. W związku z tym pozostawiono zapisy nowelizujące Kodeks wyborczy, które zgłoszone zostały przez posłów PiS podczas drugiego czytania w Sejmie 27 marca 2020 r. Prezydent podpisał ustawę 31 marca 2020 r.⁷³⁸.

W przyjętej przez Sejm ustawie zmieniającej Kodeks wyborczy trudno doszukać się obiektywnych okoliczności, które uzasadniają wprowadzenie możliwości głosowania korespondencyjnego dla osób powyżej 60-go roku życia w związku z panującą epidemią koronawirusa. Regulacja taka ma również negatywny wydźwięk w zakresie zasad równości i powszechności wyborów, gdyż w ten sposób uprzywilejowano pewną grupę wyborców poprzez zapewnienie im szerszych możliwości oddania głosu w wyborach kosztem innych osób, które pomimo zagrożenia nie mogą liczyć na możliwość korespondencyjnego oddania głosu. Wobec tego elektorat powyżej 60-go roku życia poprzez głosowanie w trybie korespondencyjnym w związku z epidemią koronawirusa uzyskał zasadniczy wpływ na wynik wyborów prezydenckich w Polsce, co przy znacznym poparciu tej grupy wiekowej dla urzędującego Prezydenta RP

⁷³⁵ Zapis stenograficzny z 42. posiedzenia Komisji Finansów Publicznych w dniu 31 marca 2020 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?skmr=FPB-42> [dostęp dnia: 04.05.2020].

⁷³⁶ Ibidem.

⁷³⁷ Druk nr 311/IX kad. Sejmu.

⁷³⁸ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020, poz. 568.

potwierdza, że zmiany w Kodeksie wyborczym podyktowane są głównie interesem partyjnym, a nie obawą o zdrowie Polaków.

Potwierdzeniem, iż sytuacja prawna w Polsce w czasie pandemii jest niezwykle zmienna jest uchwalenie ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁷³⁹, która w art. 102 stanowi, iż w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie stosuje się przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie m.in. głosowania korespondencyjnego, o którym mowa w art. 53a Kodeksu wyborczego; głosowania przez pełnomocnika; czy ustalania przez Państwową Komisję Wyborczą wzoru karty do głosowania i zarządzania przez nią druku tych kart. Uchwalenie kolejnej modyfikacji prawa wyborczego należy ocenić jednoznacznie i zdecydowanie negatywnie. Jest to kolejny przejaw instrumentalizacji prawa wyborczego oraz braku merytorycznej refleksji nad wprowadzanymi w pośpiechu zmianami.

3.3.4.2. Zmiana prawa wyborczego z 6 kwietnia 2020 r.

W związku z zwiększającą się liczbą osób zakażonych chorobą układu oddechowego COVID-19 wywoływaną przez koronawirusa SARS-CoV-2 przygotowany został projekt ustawy dotyczy ustanowienia trybu korespondencyjnego udziału w wyborach powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na 10 maja 2020 r. jako jedynej formy głosowania.

Dnia 6 kwietnia 2020 r. do Marszałka Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.⁷⁴⁰. Projekt został zgłoszony przez grupę posłów Prawa i Sprawiedliwości i składał się z 20 artykułów.

Wnioskodawcy w uzasadnieniu wskazali, iż celem ustawy jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa podczas powszechnych wyborów Prezydenta RP zarządzonych na 2020 r., w warunkach ogłoszonego w Polsce stanu epidemii. Wartym odnotowania jest również zapis w uzasadnieniu, iż ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem posłów PIS-u ustawa wywołuje pozytywne skutki

⁷³⁹ Dz. U. 2020, poz. 695.

⁷⁴⁰ Druk nr 328/IX kad. Sejmu.

społeczne i prawne, wykluczając potencjalne ryzyko zachorowania, istniejące przy obowiązku oddawania głosów w lokalu wyborczym. Ponadto projektodawcy podkreślili, że z uwagi na szczególną sytuację wywołaną koronawirusem oraz ważny interes państwa, konieczne jest natychmiastowe wejście w życie przedmiotowych przepisów.

W projekcie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. przewidziano, że dostarczenie pakietu wyborczego następować ma bezpośrednio do oddawczej skrzynki pocztowej wyborcy lub pod adres wyborcy wskazany w spisie wyborców. Z kolei wyborca, na jego piśmenny wniosek wniesiony do urzędu gminy najpóźniej w 14 dniu przed dniem wyborów, będzie mógł być dopisany do spisu wyborców w gminie właściwej ze względu na miejsce jego stałego zamieszkania albo w której czasowo przebywa. W projekcie zapisano również, iż umieszczenie koperty zwrotnej z wypełnioną kartą do głosowania miałyby następować w specjalnie przygotowanej do tego celu nadawczej skrzynce pocztowej. Poza tym głosowanie korespondencyjne miałyby być przeprowadzone również poza granicami kraju. Zamiar głosowania w ww. sposób wyborca za granicą musiałby zgłosić konsulowi najpóźniej do 14 dnia przed dniem głosowania. Zgodnie z przedstawionym projektem ustawy komisarz wyborczy najpóźniej w 2 dniu po wejściu w życie omawianej ustawy ma za zadanie powołać gminne obwodowe komisje wyborcze. Nadto w sprawach nieuregulowanych w analizowanej ustawie odsyła do Kodeksu wyborczego. Ustawa powierza niektóre kompetencje należące dotychczas do Państwowej Komisji Wyborczej lub ministra właściwego do spraw łączności – ministrowi właściwemu do spraw aktywów państwowych lub nadaje mu nowe, dotychczas nieistniejące. W uzasadnieniu brak wyjaśnienia, dlaczego zadania PKW lub innych ministrów przenosi się na ministra, w którego zakresie działania nie leżą kwestie organizacji wyborów. W ustawie pominięto głosowanie z użyciem nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a, których dostarczenia w pakiecie wyborczym mogły dotychczas zażądać osoby niepełnosprawne. Przewidziany w ustawie skład pakietu wyborczego ich nie przewiduje. Ustawa bez uzasadnienia zmienia też godziny głosowania. Od 2011 r. obowiązywały godziny od 7 do 21. Po 9 latach po raz kolejny zmienia się godziny oddawania głosów, tym razem od 6 do 20. W istocie nie są to godziny głosowania rozumiane, jako godziny, w których można wejść do siedziby obwodowej komisji wyborczej i wrzucić kartę wyborczą do urny, lecz godziny, w których można skorzystać z usługi pocztowej u operatora. Dotychczas wyborca głosujący korespondencyjnie mógł skorzystać z takiej usługi w dogodnym dla siebie dniu i w dowolnych godzinach.

Ustawa, choć nie zawiera przepisów zmieniających Kodeks wyborczy, to poprzez przepisy epizodyczne dokonuje odstępstw od przepisów Kodeksu wyborczego. Wszystkie kodeksy, a także ustawy (ordynacje) regulujące wybory powszechne traktowane są w Konstytucji RP (art. 123 ust. 1, art. 228 ust. 6), w Regulaminie Sejmu oraz w doktrynie prawnej w sposób szczególny. Oczekuje się ich stabilności, zwłaszcza w okresie przedwyborczym i w trakcie kampanii wyborczej, a ich zmiany wymagają szczególnego trybu, bardziej rozciągniętego w czasie, niż w przypadku innych ustaw. Tymczasem ustawa została przyjęta w jeden dzień (na miesiąc przed zarządzoną datą głosowania), z pominięciem opinii organów właściwych w sprawach wyborczych (PKW, właściwi ministrowie) oraz pozarządowych instytucji ochrony prawnej, eksperckich i społecznych (RPO, organizacje społeczne zajmujące się tematyką wyborczą).

Na dzień złożenia w Sejmie projektu ustawy przedstawione zostały jedynie dwie opinie Biura Analiz Sejmowych, których zakres obejmował tylko kwestie zgodności z prawem Unii Europejskiej.

Pierwsze, drugie i trzecie czytanie odbyło się również 6 kwietnia 2020 r., podczas 9. posiedzenia Sejmu IX kadencji. Sprawozdawcą wnioskodawców był poseł Krzysztof Sobolewski (PiS). Ponadto co zawarto w uzasadnieniu ustawy poseł sprawozdawca zaznaczył, że „projekt nie ujmuje żadnych praw wyborczych, nie nakłada dodatkowych reżimów, a jedynie uprzyściplnia obywatelom bezpieczne skorzystanie z konstytucyjnego czynnego prawa wyborczego”⁷⁴¹. Następnie, w imieniu klubu PiS, głos zabrał Łukasz Schreiber, który zwrócił się do posłów z apelem, aby szybkie przeprocesowanie ustawy „byśmy do kryzysu, który jest wywołany przez pandemię koronawirusa i który uderza w ochronę zdrowia oraz w zdrowie i życie Polaków, który uderza w gospodarkę, nie dodawali trzeciego kryzysu: kryzysu konstytucyjnego. Wnoszę i proszę Wysoką Izbę o poparcie tego projektu ustawy i składam wniosek w imieniu Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość o natychmiastowe przejście do drugiego czytania”⁷⁴². W tym miejscu autor dysertacji pragnie nie zgodzić się z politykiem PiS-u, ponieważ z kryzysem konstytucyjnym w Polsce mamy do czynienia od samego początku IX kadencji Sejmu. Zapoczątkowany został przez nieprawidłowo wybranych i obsadzonych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Kryzys rozwijał się w dynamicznym tempie i na wielu płaszczyznach. Doprowadził do zachwiania równowagi w trójpodziale władzy oraz głębokiej

⁷⁴¹ Sprawozdanie stenograficzne z 9. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 6 kwietnia 2020 r., Warszawa 2020, s. 53.

⁷⁴² Ibidem, s. 55.

polaryzacji poglądów i opinii przedstawianych w ramach dyskusji publicznej, a wydarzenia w Polsce stały się przedmiotem zainteresowania społeczności międzynarodowej⁷⁴³.

Przewodniczący partii Platforma Obywatelska Borys Budka w bardzo emocjonalny sposób skrytykował całą ustawę oraz wniósł o jej odrzucenie w pierwszym czytaniu „Zajmujecie się tym, na czym naprawdę wam zależy, czyli utrzymaniem władzy za wszelką cenę. Przecież to kuriozalne, że przedstawiciel komitetu wyborczego prezydenta Andrzeja Dudy jest teraz przedstawicielem wnioskodawców. To już naprawdę o pomstę do nieba woła, co wy robicie. Nie macie za grosz wstydu. Oszukiwaliście, oszukujecie i będziecie oszukiwać (...) Zemści się to, że oszukujecie, twierdząc z jednej strony, że wybory nie mogą się odbyć, ale z drugiej strony na siłę dążąc do rozprzestrzenienia się tego wirusa (...) Przykro, że dożyłem czasów, w których większość parlamentarną stanowią obłudni cynicy, ludzie, którzy często powołując się na Boga, na interes narodu, na rację stanu, kreują się na świętych, a są zepsuci do kości”⁷⁴⁴.

Prezentację stanowiska Lewicy, również krytycznego wobec projektu ustawy, wygłosił Krzysztof Śmiszek. Poseł wskazał, że ustawa zmienia prawo wyborcze i winna być procedowana jak w trybie kodeksowym „projekt ustawy pomimo mylącego tytułu zmienia po prostu prawo wyborcze. Powiedzmy sobie to wprost. Powinien być procedowany w trybie przewidzianym dla kodeksów, z komisją nadzwyczajną, z ekspertami i odpowiednimi terminami (...) Przedstawiony projekt przepisów wyborczych to ani przepisy, ani wyborcze (...) Nowe przepisy sprawiają, że PKW stanie się jedynie biernym obserwatorem wyborów, wyborów, które zorganizuje nam – ewenement na skalę światową – rząd”⁷⁴⁵.

Stanowisko klubu parlamentarnego Polskie Stronnictwo Ludowe-Kukiz15 przedstawił, kandydat w wyborach prezydenckich, Władysław Kosiniak-Kamysz. Poseł skrytykował projekt ustawy wskazując, że przeprowadzenie wyborów w czasie epidemii jest niewłaściwe „Nie zważacie na opinie ekspertów, naukowców, np. Komitet Bioetyki przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk mówi wyraźnie, że przeprowadzenie tych wyborów w zarządzonym terminie jest moralnie nieodpowiedzialne i prawnie niedopuszczalne, przeprowadzenie i przygotowanie tych wyborów będzie naruszało konstytucyjnie chronione prawa człowieka i obywatela: prawo do życia i zdrowia oraz prawa wyborcze. Nie zważacie na list Konferencji Rektorów

⁷⁴³ Zob. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Kryzys konstytucyjny w Polsce 2015-2016*, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/09/HFPC-Kryzys-konstytucyjny-w-Polsce-2015-2016.pdf> [dostęp dnia: 15.05.2020].

⁷⁴⁴ Sprawozdanie Stenograficzne z 9. posiedzenia Sejmu..., op. cit., s. 56.

⁷⁴⁵ Ibidem, s. 57.

Akademickich Szkół Polskich, którzy mówią: i sposób bezpośredni głosowania, i sposób korespondencyjny zagrażają dobrostanowi obywateli, zagrażają zdrowiu”⁷⁴⁶.

Podobnego zdania był inny kandydat na urząd Prezydenta RP Krzysztof Bosak, reprezentujący partię Konfederacja Wolność i Niepodległość. Poseł zwrócił uwagę m.in. na kwestię przesunięcia wyborów prezydenckich czy konflikt interesów posła wnioskodawcy z sztabem wyborczym obecnego Prezydenta „nie jest prawdą, że nie da się przesunąć wyborów. Literalnie tu przed chwilą przede mną poseł i minister w kancelarii premiera Schreiber wprowadzał Polaków w błąd, wymachując konstytucją. W konstytucji są oczywiste przepisy, których wystarczy użyć, żeby przesunąć wybory (...) Projektodawcą, osobą referującą projekt jest pan, panie pośle, pełnomocnik komitetu wyborczego Andrzeja Dudy. Czy można sobie wyobrazić większy konflikt interesów niż to, że projekt zmiany prawa wyborczego proponuje pełnomocnik jednego z kandydatów?”⁷⁴⁷.

Po wysłuchaniu stanowisk klubów i koła poselskiego, przystąpiono do zadawania pytań projektodawcom. Ta część debaty była bardzo krótka, ponieważ Prezydium Sejmu zdecydowało, że w tym punkcie zadanych zostanie jedenaście pytań, według następującego parytetu: Prawo i Sprawiedliwość – pięć, Koalicja Obywatelska – trzy, Lewica – jedno, PSL – jedno oraz Konfederacja – jedno. Następnie przystąpiono do głosowania nad wnioskami o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu. Głosowało 457 posłów. 225 było za, przeciw – 230, a 2 się wstrzymało. W związku z tym Sejm wniosek odrzucił i podjął decyzję o niezwłocznym przystąpieniu do drugiego czytania projektu ustawy. W drugim czytaniu zgłoszono cztery poprawki do druku nr 328. Trzy z nich zgłosili posłowie PiS-u, a jedną Konfederacja. W wyniku głosowania poprawki PiS-u zostały przyjęte, a Konfederacji odrzucona. Następnie przystąpiono do głosowania nad przyjęciem ustawy wraz z przyjętymi poprawkami. Głosowało 458 posłów. 230 było za, 226 – przeciw, a 2 się wstrzymało. Za ustawą głosowali tylko posłowie Prawa i Sprawiedliwości. Wobec uzyskanej większości Sejm ustawę przyjął i skierował do dalszych prac w Senacie. Podkreślenia wymaga fakt, iż w Sejmie spór nad ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. przebiegał pomiędzy Prawem i Sprawiedliwością a wszystkimi pozostałymi ugrupowaniami politycznymi. Platforma Obywatelska, Lewica, PSL-Kukiz’15 oraz Konfederacja były zdecydowanie przeciwne zgłoszonemu projektowi. Obiekcje posłów opozycji dotyczyły przede wszystkim presji PiS-u do przeprowadzenia wyborów prezydenckich

⁷⁴⁶ Ibidem, s. 58.

⁷⁴⁷ Ibidem, s. 59.

zarządzonych na 10 maja w czasie epidemii. Poza tym uwagi dotyczyły wadliwych zapisów normatywnych, trybu procedowania, nie wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, a także brakiem możliwości realizacji zapisów procedowanej ustawy. Dodatkowo warto odnotować, iż ustawa została ekspresowo przyjęta przez Sejm. Procedura trzech czytań ustawy trwała zaledwie 164 minuty (od godz. 19:19, do 22:03).

Marszałek Senatu Tomasz Grodzki 7 kwietnia 2020 r. skierował ustawę⁷⁴⁸ do rozpatrzenia przez trzy komisje senackie: Komisję Ustawodawczą, Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Termin rozpatrzenia ustawy przez izbę wyższą parlamentu przypadał na 6 maja 2020 r., a więc na 4 dni przed zarządzonymi wyborami. W tym czasie do Kancelarii Senatu zaczęły napływać liczne ekspertyzy, opinie, uwagi i odpowiedzi do projektu ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Ostatecznie senatorowie dysponowali 119 różnego rodzaju opiniami, z czego: 5 ekspertyz na zlecenie Kancelarii Senatu, 18 obywatelskich uwag, 71 opinii samorządowców (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, rad), 3 opinie administracji rządowej (Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Cyfryzacji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych), 7 opinii organów i urzędów państwowych (Główny Inspektor Sanitarny, Konsultant Krajowy ds. Epidemiologii, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Prezes Zarządu Poczty Polskiej, Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, Rzecznik Praw Obywatelskich) oraz 15 opinii organizacji pozarządowych (Amnesty International, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, Europejski Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja Odpowiedzialna Polityka, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Forum Związków Zawodowych, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, Naczelna Rada Adwokacka, Polskie Towarzystwo Epidemiologów i Lekarzy Chorób Zakaźnych, Polsko-Niemiecki Stowarzyszenie Pomocy, Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze, Stowarzyszenie Sędziów „Themis”, Wolny Związek Zawodowy Pracowników Poczty). Jest to bardzo duża różnica w stosunku do tego, czym dysponowali posłowie i pokazuje nastawienie politycznych decydentów do procedowanej ustawy. Wolą Marszałka Sejmu było jak najszybsze uchwalenie ustawy, z kolei Marszałek Senatu pozwolił senatorom na refleksję zapisów projektu ustawy.

Wśród opinii przeważały głosy o tym, iż ustawa: jest sprzeczna z zasadą zakazu zmian prawa wyborczego w okresie 6 miesięcy przed wyborami; uchwalona została przez Sejm z

⁷⁴⁸ Druk nr 99/X kad. Senatu.

naruszeniem obowiązku rozpatrzenia projektu ustawy w trzech czytaniach; potwierdza spełnienie przesłanek zaistnienia w Polsce stanu nadzwyczajnego; narusza zasadę powszechności wyborów; podważa zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa; narusza również zasadę poprawnej legislacji.

Wspólne posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (nr 21), Komisji Ustawodawczej (nr 36) oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (nr 19) miało miejsce dnia 28 kwietnia 2020 r. oraz 4 maja 2020 r. W dyskusji senatorowie wskazywali na szereg nieprawidłowości zawartych w ustawie, np.: brak rozporządzeń ustawowych; brak informacji o sposobach zabezpieczenia pakietów wyborczych, sposobie ich dostarczania oraz przekazywania do komisji. Podkreślano również problemy związane z drukowaniem kart wyborczych, liczeniem głosów przez komisje, pracą tych komisji w warunkach epidemii oraz organizacją całych wyborów. Zwracano również uwagę, że uniemożliwienie oddania głosu przez osoby mieszkające za granicą oraz osoby przebywające w kwarantannie i izolacji narusza prawo powszechności tych wyborów. Senatorowie podkreślali, że ustawa jest niezgodna z wieloma artykułami konstytucji. Senator Bogdan Borusewicz zgłosił wniosek o odrzucenie ustawy. Wniosek został poparty przez Gabrielę Morawską-Stanecką, Aleksandra Pocięja, Bogdana Klicha oraz Krzysztofa Kwiatkowskiego. Z kolei senator Marek Pęk zgłosił wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek. W wyniku przeprowadzonego głosowania komisje przyjęły wniosek o odrzucenie ustawy.

Rozparzenie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. przez Senat odbyło się na 10. posiedzeniu, dnia 5 maja 2020 r. W wyniku głosowania Senat ustawę odrzucił. Głosowało 86 senatorów, 50 – za, 35 – przeciwko, 1 wstrzymał się od głosu. O odrzuceniu ustawy, zdaniem Senatu, przesądziły trzy grupy argumentów. Po pierwsze, ustawę uchwalono z naruszeniem reguł stanowienia prawa, w tym tych dotyczących kodeksów i ustaw regulujących wybory, które powinny być rozpatrywane szczególnie starannie. Co istotne, reguły przeprowadzania wyborów zmieniono po zarządzeniu tych wyborów, w trakcie kampanii wyborczej, z planowanym wejściem w życie ustawy na kilka dni przed terminem zarządzonych wyborów. W ustawie całkowicie zlekceważono uprawnienie Prezydenta do jej rozważenia i podpisania w terminie 21 dni; ustawa nakazała Prezydentowi podpisać ją natychmiast. Po drugie, Senat wskazał, że ustawa zawiera istotne błędny merytoryczne i legislacyjno-prawne. Przewiduje przekazywanie wyborcom kart do głosowania w formie zwykłej przesyłki pocztowej, bez potwierdzenia przez wyborcę, że otrzymał kartę do głosowania. Utrudnia głosowanie wyborcom przebywającym poza miejscem zamieszkania oraz wyborcom przebywającym za granicą.

Ogranicza kompetencję lub zmienia skład niezależnych dotychczas organów wyborczych, takich jak Państwowa Komisja Wyborcza i obwodowe komisje wyborcze. Przekazuje ich istotne kompetencje ministrowi reprezentującemu partię rządzącą. Zdaniem senatorów ustawa usuwa gwarancje dotychczas tajnego głosowania; członkowie rodziny lub osoby przekazujące kopertę z kartą wyborczą do komisji, będą mogły skorzystać z pokusy zapoznania się z głosem wyborcy. Wskazano też, iż ustawa zawiera błędy redakcyjne, wynikające z jej zbyt pośpiesznego uchwalenia. Po trzecie, w ocenie Senatu, ustawa oparta jest na błędnym przeświadczeniu, że wybory można przeprowadzić w stanie epidemii, a wiele wskazuje na to, że uchwalona została właśnie po to, by wykorzystać epidemię do przeprowadzenia wyborów z pozorną kampanią wyborczą, przy wykorzystaniu Telewizji Polskiej i Polskiego Radia do promocji jedynie kandydata partii rządzącej.

Rozpatrywanie na forum Sejmu stanowiska Senatu odbyło się 7 maja 2020 r. na 11. posiedzeniu Sejmu X kadencji. W wyniku głosowania Sejm odrzucił uchwałę Senatu bezwzględną większością głosów. Głosowało 460 posłów. 236 było za, 213 – przeciw, a 11 się wstrzymało. Jeden poseł Koalicji Obywatelskiej oraz wszyscy posłowie Prawa i Sprawiedliwości głosowali za odrzuceniem uchwały Senatu. Posłowie Konfederacji wstrzymali się od głosu, a PSL-u, Lewicy i Koalicji Obywatelskiej byli za przyjęciem uchwały Senatu i odrzuceniem procedowanej ustawy. Prezydent RP Andrzej Duda 8 maja 2020 r. (dwa dni przed zaplanowanymi wyborami) podpisał ustawę, która następnego dnia weszła w życie.

4. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie alternatywnych sposobów głosowania

Dnia 7 marca 2011 r. grupa posłów Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją kilkudziesięciu przepisów ustaw: z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy⁷⁴⁹; z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy⁷⁵⁰ oraz z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy⁷⁵¹. Trybunał przyjął sprawę, nadając jej sygnaturę

⁷⁴⁹ Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112, ze zm.

⁷⁵⁰ Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 113.

⁷⁵¹ Dz. U. 2011, Nr 26, poz. 134.

K 9/11⁷⁵², i rozpatrywał ją w pełnym składzie. Wyrok wydany w powyższej sprawie zasługuje na uwagę również z tego powodu, że na 15 sędziów TK orzekających w sprawie 11 złożyło zdania odrębne.

Posłowie PiS domagali się stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów, które wiązały się m.in. z instytucją głosowania przez pełnomocnika (art. 38 § 1 k.w. w części obejmującej wyrazy „z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 7”, art. 51 § 1 k.w. w części obejmującej wyrazy „jego pełnomocnik”, całego rozdziału 7 w dziale I k.w., art. 75 § 3 kw. w części obejmującej wyrazy „a także liczbę wyborców głosujących przez pełnomocnika”, art. 228 § 1 pkt 3, art. 270 § 1 pkt 3, art. 357 § 2 pkt 3, art. 360 § 2 pkt 3, art. 442 § 2 pkt 3, art. 488 § 3 pkt 3, art. 511 oraz art. 512 k.w.) oraz głosowania korespondencyjnego (art. 38 § 2 i art. 45 § 2 k.w. oraz cały rozdział 8 w dziale I k.w.).

4.1. Instytucja głosowania przez pełnomocnika

W kwestii instytucji głosowania przez pełnomocnika zakwestionowane przepisy można podzielić na dwie grupy.

Do pierwszej należałoby zaliczyć przepisy odnoszące się do istoty głosowania przez pełnomocnika, czyli art. 51 § 1 k.w. oraz art. 38 § 1 k.w. w związku z przepisami rozdziału 7 działy I k.w. Pierwszy z nich wskazuje trzy kategorie osób, które mogą głosować w wyborach. Są to: wyborca wpisany do spisu wyborców, jego pełnomocnik, a także wyborca dopisany do spisu w dniu głosowania. Przepis ten jest kwestionowany w części obejmującej wyrazy „jego pełnomocnik”, a zatem w zakresie, w jakim uprawnia pełnomocnika do oddania głosu w imieniu wyborcy. Z kolei art. 38 § 1 k.w. formułuje wymóg osobistego głosowania w wyborach, zastrzegając jednocześnie jako wyjątek od tej zasady możliwość głosowania przez pełnomocnika. Zastrzeżenie to zostało uczynione przez odesłanie do rozdziału 7 zatytułowanego „Głosowanie przez pełnomocnika”. Przepisy tego rozdziału (art. 54-61 k.w.) opisują wymagania stawiane wyborcom głosującym przez pełnomocnika oraz kandydatom na pełnomocnika, a także procedurę sporządzania aktu pełnomocnictwa.

Drugą grupę kwestionowanych przepisów tworzą te, które jedynie odsyłają do instytucji pełnomocnika do głosowania, regulując *de facto* zupełnie inne kwestie. Można tu wyróżnić:

⁷⁵² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. sygn. akt K 9/11, OTK ZU 6A/2011, poz. 61.

- 1) przepisy, z których wynika wymóg umieszczenia w protokołach głosowania informacji dotyczącej liczby wyborców głosujących przez pełnomocnika (art. 75 § 3 k.w. – protokół głosowania sporządzany przez obwodową komisję wyborczą, art. 357 § 2 pkt 3 k.w. – protokół głosowania sporządzany przez Państwową Komisję Wyborczą w wyborach do Parlamentu Europejskiego, art. 360 § 2 pkt 3 – protokół wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego sporządzany przez Państwową Komisję Wyborczą, art. 442 § 2 pkt 3 k.w. – zestawienie wyników głosowania w okręgu wyborczym sporządzone przez gminną komisję wyborczą w wyborach do rad gmin, art. 488 § 3 pkt 3 k.w. – protokół wyników głosowania i wyników wyborów sporządzany przez gminną komisję wyborczą w wyborach wójta, burmistrza i prezydenta miasta),
- 2) przepisy, z których wynika wymóg obliczenia przez komisje wyborcze liczby wyborców głosujących przez pełnomocnika (art. 228 § 1 pkt 3 k.w. – obliczenia dokonywane przez obwodową komisję wyborczą w wyborach do Sejmu, art. 270 § 1 pkt 3 k.w. – obliczenia dokonywane przez obwodową komisję wyborczą w wyborach do Senatu),
- 3) przepisy penalizujące czyny polegające na pobieraniu przez wyborcę opłaty za głosowanie w jego imieniu (art. 511 k.w.) oraz udzielaniu pełnomocnictwa do głosowania w zamian za jakąkolwiek korzyść majątkową lub osobistą (art. 512 k.w.).

Z uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawca kwestionował instytucję pełnomocnika do głosowania co do istoty, stojąc na stanowisku, że już jej wprowadzenie do systemu prawnego, niezależnie od sposobu ukształtowania regulacji ustawowej, narusza standardy konstytucyjne. Z tego względu Trybunał badanie konstytucyjności rozpoczął od przepisów podstawowych dla tej instytucji, tj. art. 51 § 1 k.w. oraz art. 38 § 1 k.w. w związku z przepisami rozdziału 7 działu I tej ustawy. Objęcie kontrolą pozostałych kwestionowanych przepisów byłoby celowe tylko wówczas, gdyby instytucja pełnomocnika do głosowania została uznana za niekonstytucyjną.

Przepisy regulujące głosowanie przez pełnomocnika wnioskodawca kwestionował z punktu widzenia zasad: bezpośredniości wyborów, równości praw wyborczych oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zasadę bezpośredniości wyborów wnioskodawca wywiódł z art. 96 ust. 2 Konstytucji („wybory do Sejmu są (...) bezpośrednie”), art. 97 ust. 2 Konstytucji („wybory do Senatu są (...) bezpośrednie”), art. 127 ust. 1 Konstytucji („Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach (...) bezpośrednich”) oraz art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji („wybory do organów stanowiących [samorządu terytorialnego] są (...) bezpośrednie”). Zdaniem wnioskodawcy, zasada bezpośredniości wyborów rodzi wymóg głosowania osobistego

przez wyborcę, a tym samym wyklucza możliwość oddania głosu w wyborach przez pełnomocnika.

Zasadę równości praw wyborczych wnioskodawca wywodził z art. 62 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jej naruszenia upatrywał w tym, że – jak twierdził – pełnomocnik, w przeciwieństwie do wyborcy, dysponuje dwoma głosami, tj. głosem własnym i swojego mocodawcy. Wnioskodawca podkreślał, że wyborca nie ma wpływu na działanie lub zaniechanie pełnomocnika, na rzecz którego dokonuje swoistej „cesji głosu”. W efekcie pełnomocnik może oddać głos niezgodnie z wolą wyborcy.

Kolejny zarzut sformułowany przez wnioskodawcę dotyczył naruszenia art. 2 Konstytucji, a w szczególności interpretacji z tego przepisu standardów wyborczych obowiązujących w państwie demokratycznym oraz zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa. W uzasadnieniu tego zarzutu, wnioskodawca wskazywał na nieprawidłowości, które mogą towarzyszyć głosowaniu przez pełnomocnika, deformując końcowy wynik wyborów. Jego zdaniem, „Nie można wykluczyć stosowania presji na osoby niepełnosprawne lub w podeszłym wieku, aby udzielały pełnomocnictw do głosowania, podejmowanej w celu wpłynięcia na wynik wyborów”⁷⁵³. Podnosi również, że głosowanie przez pełnomocnika jest instytucją „sprzyjającą skupowaniu praw do głosowania od osób niepełnosprawnych i w podeszłym wieku”⁷⁵⁴. Wnioskodawca nie sprecyzował jednak standardów wyborczych, które kwestionowana instytucja miałaby naruszać.

Główny zarzut wnioskodawcy dotyczył tego, że głosowanie przez pełnomocnika narusza zasadę bezpośredniości wyborów, która wymaga, by wyborca głos swój oddał w wyborach osobiście. Bezsporne jest, że głosując przez pełnomocnika, wyborca nie oddaje głosu osobiście. W związku z powyższym dla rozstrzygnięcia zarzutu stawianego przez wnioskodawcę podstawowe znaczenie miało ustalenie, czy zasada bezpośredniości wyborów rzeczywiście obejmuje wymóg głosowania osobistego.

Kontrolę kwestionowanych przepisów Trybunał Konstytucyjny poprzedził analizą przepisów konstytucyjnych, z których zasada bezpośredniości wyborów może być interpretowana. Chodzi tu w szczególności o art. 96 ust. 2 Konstytucji („wybory do Sejmu są (...) bezpośrednie”), art. 97 ust. 2 Konstytucji („wybory do Senatu są (...) bezpośrednie”), art. 127 ust. 1 Konstytucji („Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach (...) bezpośrednich”) oraz art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji („wybory do organów

⁷⁵³ Wniosek grupy posłów z dnia 7 marca 2011 r. w sprawie K 9/11, s. 26.

⁷⁵⁴ Ibidem, s. 27.

stanowiących [samorządu terytorialnego] są (...) bezpośrednie”). Trybunał trafnie zauważył, że wszystkie te przepisy przymiot bezpośredniości odnoszą do wyborów, a nie do aktu samego głosowania. Ich dosłowne odczytywanie prowadzi do wniosku, że przymiotniki „bezpośrednie”, „powszechne”, „równe” czy „proporcjonalne” opisują wybory. Z zasady bezpośredniości wyborów wynikają zatem wskazówki wymagające uwzględnienia podczas konstruowania przez ustawodawcę systemu wyborczego. Bezpośredniość wyborów przesądza o ich jednostopniowości, czyli o tym, że wyborcy głosują bezpośrednio na swojego kandydata (do organu przedstawicielskiego lub na urząd jednoosobowy), a nie na elektorów, którzy dopiero będą dokonywać ostatecznego wyboru. Bezpośredniość wyborów rodzi również wymóg takiego konstruowania systemu wyborczego, by wyborca miał możliwość oddania głosu na konkretnego kandydata określonego z imienia i nazwiska. W tym znaczeniu zasada bezpośredniości wyborów wyklucza możliwość stosowania tzw. systemu list zamkniętych (sztywnych), w którym wyborcy głosują wyłącznie na listy partyjne, a o zdobyciu mandatu decyduje miejsce kandydata na konkretnej liście. Tak rozumiana bezpośredniość wyborów występuje w art. 170 Konstytucji, w którym mowa o możliwości odwołania „pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”. Wybory bezpośrednie, o których mowa w tym przepisie, to wybory, w których przedstawiciel wyłaniany jest przez wyborców, a nie przez inne gremia (pośrednie szczeble w procesie wyborczym). Z punktu widzenia tak rozumianej bezpośredniości wyborów sposób oddania głosu (osobiście lub przez pełnomocnika) nie ma znaczenia.

O tym, że bezpośredniość wyborów nie obejmuje wymogu głosowania osobistego, świadczy również zestawienie tej zasady wyborczej z zasadą tajności głosowania. Ta ostatnia wprost określa sposób oddania głosu w wyborach. Skoro zatem bezpośredniość, w przeciwieństwie do tajności, nie przesądza o sposobie oddania głosu przez wyborcę, to – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – wymóg osobistego głosowania nie może być wyprowadzany z art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1 oraz art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji.

Wymóg osobistego oddania głosu wnioskodawca wywodził również z art. 62 ust. 1 Konstytucji, choć przepisu tego nie wskazuje jako wzorca kontroli w ramach zarzutu naruszenia zasady bezpośredniości wyborów. W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca stwierdził jednak, że „Przepisy określające czynne prawo wyborcze obywateli, w szczególności art. 62 ust. 1 Konstytucji, statuuja nieskonkretyzowane prawo podmiotowe, składające się na status obywatela w państwie. W ramach konkretnego procesu wyborczego (...) prawo to przeradza się w skonkretyzowane prawo głosu (...). Uprawnienie, o którym mowa, niewątpliwie ma charakter

osobisty i nie może być przeniesione na inną osobę”⁷⁵⁵. Warto też dostrzec, iż w podobnym kierunku argumentują W. Skrzydło i M. Chmaj, twierdząc, że „wymóg głosowania osobistego jest podyktowany ściśle osobistym charakterem praw politycznych (w tym prawa wyborczego), które w odróżnieniu na przykład od praw majątkowych nie mogą być przekazane pełnomocnikowi”⁷⁵⁶. W związku z tym TK uznał, że należy rozważyć, czy wymóg głosowania osobistego rzeczywiście może zostać wywiedziony z art. 62 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem „Obywatel polski ma (...) prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat”. Prawo wybierania przedstawicieli, określane również jako czynne prawo wyborcze, zdaniem TK, nie jest ograniczone w tym przepisie do wyboru osobistego. Nie ma zatem przeszkód, by przyjąć, że obywatel polski może wybrać przedstawiciela, głosując przez swojego pełnomocnika. Takie szerokie rozumienie przepisu statuującego prawo konstytucyjne jest zgodne z wykładnią proobywatelską. Wymóg głosowania osobistego nie wynika również z istoty czynnego prawa wyborczego, tym bardziej że ustrojodawca nie przesądził, w jaki sposób prawo to ma być realizowane.

Jeszcze jeden przepis wymaga tu rozważenia. Jest nim art. 4 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. W tym przepisie bezpośrednio sprawowanie władzy faktycznie mogłoby być uznane za tożsame ze sprawowaniem władzy wprost przez Naród, niemniej jednak należy zauważyć, że bezpośredniość jest tu odnoszona do podmiotu zbiorowego (Narodu), a nie do jego poszczególnych członków. Art. 4 ust. 2 Konstytucji będący jedną z zasad ogólnych ustawy zasadniczej, a tym samym wskazówką, jak interpretować inne jej przepisy, wyraźnie określa dwa sposoby sprawowania władzy przez Naród – bezpośrednio oraz przez przedstawicieli. Wybór przedstawicieli jest również jednym ze sposobów sprawowania władzy bezpośrednio przez Naród. Nie oznacza to jednak, że czynność głosowania może być dokonana wyłącznie osobiście przez wyborcę. Skoro bowiem pełnomocnikiem jest również wyborca posiadający czynne prawo wyborcze, to oddanie przez niego głosu w imieniu mocodawcy w dalszym ciągu jest sprawowaniem władzy bezpośrednio przez Naród.

O tym, że bezpośredniość nie obejmuje wymogu osobistego głosowania przez wyborcę, świadczą również rozwiązania od lat występujące w prawie wyborczym. Choć regulacje ustawowe nie przesądzają o znaczeniu pojęć konstytucyjnych, to jednak pokazują, jak ustawodawca

⁷⁵⁵ Ibidem, s. 16.

⁷⁵⁶ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002, s. 53; identyczny pogląd wcześniej wyrażał Z. Jarosz, zob. tenże, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 326.

pojęcia te rozumie. Przed uchwaleniem Kodeksu wyborczego przepisy zawarte w ordynacjach wyborczych zezwalały na to, by wyborcy niepełnosprawnemu, na jego prośbę, pomagała w głosowaniu inna osoba, z wyłączeniem członków komisji wyborczej i mężów zaufania. Szeroko ujęta „pomoc” mogła obejmować również oddanie głosu za wyborcę, który mimo obecności w lokalu wyborczym nie był w stanie z uwagi na stan zdrowia (np. wyborca niewidomy) skontrolować, czy głos został oddany zgodnie z jego wolą. Pomoc wyborcy niewidomemu, który nie głosował osobiście, nie była dotychczas kwestionowana z punktu widzenia zasady bezpośredniości wyborów.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził więc, że zasada bezpośredniości wyborów, o której mowa w art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji, oznacza jednostopniowość aktu wyborczego i nie zawiera wymogu głosowania osobistego, z którym mogłoby kolidować głosowanie przez pełnomocnika⁷⁵⁷. Głosowanie przez pełnomocnika nie narusza zatem zasady bezpośredniości wyborów, gdyż z tej ostatniej nie wynika wymóg głosowania osobistego.

Drugi zarzut sformułowany przez wnioskodawcę dotyczył sprzeczności głosowania przez pełnomocnika z zasadą równości praw wyborczych (zasadą równości wyborów w znaczeniu formalnym). Zasada ta oznacza, że wyborcy powinni mieć jednakową liczbę głosów, co w praktyce oznacza przyjęcie formuły: „jeden wyborca – jeden głos”. Wnioskodawca podnosił, że pełnomocnik, w przeciwieństwie do wyborców głosujących osobiście, ma *de facto* dwa głosy – swój własny oraz głos wyborcy, który ustanowił go pełnomocnikiem. Aby odnieść się do tego zarzutu, przede wszystkim Trybunał musiał ustalić charakter głosu, który pełnomocnik oddaje w imieniu swojego mocodawcy. W szczególności należało rozstrzygnąć, czy w głosowaniu przez pełnomocnika głosuje wyborca udzielający pełnomocnictwa, czy też prawo, które mu pierwotnie przysługiwało, przechodzi na pełnomocnika. W tym ostatnim wypadku faktycznie należałoby uznać, że pełnomocnik ma dwa głosy, a to prowadziłoby do stwierdzenia, że ta metoda głosowania narusza zasadę równości wyborów w znaczeniu formalnym.

⁷⁵⁷ Takie stanowisko zajmuje też większość przedstawicieli doktryny prawa, zob.: F. Siemieński, op. cit., s. 176-178; L. Garlicki, uwaga 25 do art. 96 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999, s. 15-16; P. Winczorek, *Bezpośredniość wyborów*, „Rzeczpospolita” nr 58/2009; S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta RP*, Warszawa 2000, s. 28; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kraków 2004, s. 140; J. Buczkowski, op. cit., s. 176-178; K. W. Czaplicki, *Głosowanie elektroniczne (e-voting) – wybrane zagadnienia*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2005, s. 45; K. Wojtyczek, *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej* [w:] *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2000, s. 125-126; M. Gapski, op. cit., s. 80; A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu...*, op. cit., s. 17.

Analiza przepisów Kodeksu wyborczego prowadzi do wniosku, że pełnomocnik oddaje głos w imieniu wyborcy, a nie w swoim imieniu. Upoważnienie pełnomocnika do głosowania nie pozbawia wyborcy jego praw wyborczych. Wyborca, który udzielił pełnomocnictwa, nie jest z tego względu wykreślany z rejestru wyborców lub spisu wyborców. Pełnomocnik otrzymuje kartę do głosowania w imieniu swojego mocodawcy, co potwierdza własnym podpisem w rubryce spisu przeznaczony na potwierdzenie otrzymania karty do głosowania przez wyborcę, który udzielił mu pełnomocnictwa (art. 59 § 4 k.w.). Komisja odnotowuje w spisie wyborców imię i nazwisko pełnomocnika w rubryce „uwagi” odpowiadającej pozycji, pod którą umieszczono nazwisko wyborcy, wraz z oznaczeniem „pełnomocnik” (art. 59 § 3 k.w.). Mocodawca do dnia głosowania może pełnomocnictwo cofnąć, przybyć do lokalu wyborczego ze stosownym oświadczeniem (ewentualnie dwa dni przed dniem wyborów złożyć to oświadczenie wójtowi gminy) i wziąć udział w wyborach osobiście. Jeżeli natomiast wyborca, który udzielił pełnomocnictwa, odda głos wcześniej niż pełnomocnik, to pełnomocnictwo wygasa z mocy prawa, co obwodowa komisja wyborcza powinna odnotować w spisie wyborców. Nawet jednak w sytuacji, gdy wyborca nie poinformuje komisji o udzielonym pełnomocnictwie i nie zostanie to odnotowane w spisie wyborców, oddanie przez niego głosu pozbawi pełnomocnika możliwości głosowania w jego imieniu. Jeżeli bowiem pełnomocnictwo do głosowania zostało cofnięte lub wygasło (np. z powodu wcześniejszego oddania głosu przez wyborcę), obwodowa komisja wyborcza odmawia wydania pełnomocnikowi karty do głosowania i zatrzymuje akt pełnomocnictwa (art. 58 § 2 pkt 3 k.w.).

Trybunał Konstytucyjny podsumowując ustalenia stwierdził, że pełnomocnik nie głosuje we własnym imieniu, lecz w imieniu wyborcy, który pełnomocnictwa udzielił. Głos, którym pełnomocnik dysponuje w imieniu wyborcy, nie jest tożsamy z głosem, którym dysponuje w imieniu własnym. Zarzut, że dysponuje dwoma głosami jako wyborca, uznano zatem za bezzasadny.

Trzeci zarzut wnioskodawcy dotyczył naruszenia przez przepisy normujące głosowanie przez pełnomocnika art. 2 Konstytucji. Należy jednak zauważyć, że zarzut ten nie został w należyty sposób uzasadniony. Po pierwsze, wnioskodawca nie skonkretyzował standardów wyborczych wywodzonych z art. 2 Konstytucji, które jego zdaniem zakwestionowana regulacja narusza. Po drugie, wskazując niebezpieczeństwa, które mogą wiązać się z głosowaniem przez pełnomocnika, nie wykazał, że ich źródłem są właśnie kwestionowane przepisy. Po trzecie, wnioskodawca nie wskazał, które elementy regulacji gwarancyjnej są niewystarczające z punktu widzenia wymogów konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału, przepisy Kodeksu wyborczego znacząco minimalizują ryzyko nieprawidłowości przy sporządzaniu aktów

pełnomocnictw do głosowania. Sformalizowanie procedury udzielenia pełnomocnictwa i zaangażowanie w nią czynnika urzędowego gwarantują, że decyzja o wyborze tej formy głosowania podejmowana będzie w sposób przemyślany i świadomy, a nie pod presją innych osób. Po czwarte, podnoszone przez wnioskodawcę zarzuty dotyczące nieprawidłowości i nadużyć, które mogą towarzyszyć głosowaniu przez pełnomocnika, nie zostały uprawdopodobnione w stopniu uzasadniającym ich rozpatrzenie. W wypadku aktów prawnych, które dopiero są wprowadzane do systemu prawnego i dotychczas nie były jeszcze stosowane (takich jak Kodeks wyborczy), Trybunał nie ma możliwości oceny przepisu na podstawie praktyki jego stosowania, gdyż praktyka taka nie istnieje. Przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego nie było więc możliwe ustalenie, czy nieprawidłowości, błędy i nadużycia, o których wspominają wnioskodawcy, będą w ogóle miały miejsce oraz czy ich skala będzie prowadzić do trwałej zmiany kształtu kwestionowanych przepisów. Z uwagi na to, że wnioskodawca nie uzasadnił stawianego zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji dotyczącej pełnomocnika do głosowania z art. 2 Konstytucji oraz nie powołał dowodów na jego poparcie, Trybunał stwierdził, że wniosek w tym zakresie nie spełnia wymagań, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁷⁵⁸. Postępowanie co do tego zarzutu zostało zatem umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepisy podstawowe instytucji głosowania przez pełnomocnika, tj. art. 51 § 1 w części obejmującej wyrazy „jego pełnomocnik” i art. 38 § 1 w związku z przepisami rozdziału 7 działu I k.w., są zgodne z Konstytucją, to nie ma podstaw do badania konstytucyjności pozostałych przepisów, które jedynie odsyłają do tej instytucji. Postępowanie w odniesieniu do nich zostało umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku z kilku powodów. Po pierwsze, pozostałe przepisy zostały zaskarżone warunkowo, na wypadek gdyby Trybunał stwierdził niekonstytucyjność przepisów zrębowych samej instytucji. Uznając, że w takiej sytuacji wskazane byłoby wyeliminowanie z ustawy wszelkich odesłań do instytucji uznanej za niekonstytucyjną, wnioskodawca zakwestionował wszystkie przepisy, w których odesłania takie się znajdują. Objęcie kontrolą tych przepisów byłoby zasadne dopiero wówczas, gdyby Trybunał stwierdził niekonstytucyjność przepisów zrębowych. Skoro jednak tak się nie stało, kontrola tych zaskarżonych warunkowo przepisów jest niedopuszczalna. Po drugie, wnioskodawca w żaden sposób nie uzasadnił zarzutu niekonstytucyjności przepisów, które – regulując inne zagadnienia – zawierają jedynie odesłanie do przepisów o pełnomocniku. Nie wyjaśnił w szczególności, na czym polega niekonstytucyjność przepisów,

⁷⁵⁸ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 1997, Nr 102, poz. 643 ze zm.

z których wynika wymóg obliczenia przez komisje wyborcze liczby wyborców głosujących przez pełnomocnika oraz umieszczenia tej informacji w protokołach. Nie uzasadnił również zarzutu niekonstytucyjności w odniesieniu do dwóch zakwestionowanych przepisów karnych, które penalizują czyn polegający na pobieraniu przez wyborcę opłaty za głosowanie w jego imieniu oraz czyn polegający na udzielaniu pełnomocnictwa do głosowania w zamian za jakąkolwiek korzyść majątkową lub osobistą. Po trzecie, wnioskodawca nie wskazał wzorców adekwatnych do kontroli przepisów, które jedynie odsyłają do instytucji pełnomocnika do głosowania. Z tych powodów postępowanie dotyczące kontroli konstytucyjności wskazanych wyżej przepisów zostało umorzone.

Wnioskodawca, wychodząc z założenia, że konstytucyjne standardy wyborcze w jednakowym stopniu odnoszą się do wszystkich rodzajów wyborów objętych regulacją Kodeksu wyborczego, zakwestionował możliwość głosowania przez pełnomocnika nie tylko w wyborach do organów krajowych, ale i w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W tym kontekście podnosił, że głosowanie przez pełnomocnika w wyborach do Parlamentu Europejskiego narusza zasadę równości praw wyborczych obywateli i jako wzorzec kontroli wskazywał art. 62 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem z jednolitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wzorce konstytucyjne są nieadekwatne do kontroli przepisów dotyczących wyborów do Parlamentu Europejskiego, gdyż problematyka ta w ogóle nie jest objęta regulacją konstytucyjną. W wyroku z 31 maja 2004 r., sygn. K 15/04 Trybunał stwierdził, że „Sposób legitymizowania organów Unii Europejskiej nie należy do materii polskiej Konstytucji, lecz do materii prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego realizującego zasady Unii w sferze jurysdykcji Państwa Polskiego”⁷⁵⁹. Tezę tę Trybunał podtrzymał w wyroku z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, stwierdzając, że „Nie jest (...) funkcją polskiej Konstytucji normowanie wyboru organów Wspólnot i Unii Europejskiej. Stanowi ono materię umów międzynarodowych konstytuujących Wspólnoty i Unię Europejską, ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską. Z tego też powodu uregulowań dotyczących kontroli ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego należy poszukiwać w traktatach międzynarodowych, konstytuujących Wspólnoty Europejskie i Unię Europejską”⁷⁶⁰. Orzeczenia te tworzą zatem linię orzeczniczą TK, z której wynika, że Parlament Europejski nie jest organem sprawującym władzę w Rzeczypospolitej Polskiej, zaś problematyka wyborów do Parlamentu Europejskiego nie jest objęta regulacją konstytucyjną. Pogląd ten Trybunał przyjął za punkt wyjścia również w analizowanej w tym

⁷⁵⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 maja 2004 r. sygn. akt K 15/04, s. 9. OTK ZU 5A/2004, poz. 47.

⁷⁶⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. sygn. akt K 18/04, s. 51-52. OTK ZU 5A/2005, poz. 49.

miejsu sprawie, stąd orzekł, że art. 38 § 1 w związku z rozdziałem 7 działu I k.w., w zakresie, w jakim dotyczy głosowania przez pełnomocnika w wyborach do Parlamentu Europejskiego, nie jest niezgodny z art. 62 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Instytucja głosowania korespondencyjnego

Kolejna grupa przepisów zakwestionowanych przez posłów PiS wiązała się z instytucją głosowania korespondencyjnego (art. 38 § 2 i art. 45 § 2 k.w. oraz cały rozdział 8 w dziale I k.w.). Z uzasadnienia wniosku wynika jednak, że wnioskodawca nie kwestionował dopuszczalności głosowania korespondencyjnego co do zasady, tak jak to uczynił w wypadku głosowania przez pełnomocnika; kwestionował jedynie pewne elementy tej instytucji, które – jego zdaniem – nie spełniały standardów konstytucyjnych. Wskazywało na to zawarte w uzasadnieniu wniosku sformułowanie, że „Wnioskodawca kwestionuje nie słuszną ideę, lecz jej niefortunny wyraz legislacyjny”⁷⁶¹. Wobec regulacji ustawowej wnioskodawca sformułował trzy rodzaje zarzutów.

Po pierwsze, wnioskodawca uważał, że głosowanie poza lokalem obwodowej komisji wyborczej narusza zasadę tajności głosowania, wynikającą z art. 96 ust. 2 Konstytucji („Wybory do Sejmu (...) odbywają się w głosowaniu tajnym”), z art. 97 ust. 2 Konstytucji („Wybory do Senatu (...) odbywają się w głosowaniu tajnym”) i art. 127 ust. 1 Konstytucji („Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany (...) w głosowaniu tajnym”). Trybunał stwierdził, że przepisami, z których można dekodować normę prawną stanowiącą, że głosowanie korespondencyjne odbywa się poza lokalem obwodowej komisji wyborczej, są art. 38 § 2 w związku z art. 62 i art. 66 k.w. Pierwszy z nich stanowił, że głosowanie korespondencyjne w obwodach głosowania utworzonych za granicą jest również głosowaniem osobistym. Przepis ten należało odczytywać w związku z art. 38 § 1 k.w., który określał dwie możliwe formy głosowania, tj. głosowanie osobiste i głosowanie przez pełnomocnika. Głosowanie korespondencyjne ustawodawca traktował zatem jako rodzaj głosowania osobistego, którego szczególny charakter polegał na tym, że odbywa się ono poza lokalem obwodowej komisji wyborczej. Art. 38 § 1 k.w. nie zawierał jednak tego ostatniego zastrzeżenia, stąd dla pełnego zinterpretowania normy prawnej konieczna była kontrola tego przepisu w związku z art. 62 i art. 66 k.w. Dopiero z treści tych ostatnich przepisów wyraźnie wynikało, że głosowanie korespondencyjne odbywa się poza

⁷⁶¹ Wniosek grupy posłów..., op. cit., s. 30.

lokałem obwodowej komisji wyborczej. Art. 62 k.w. przyznawał wyborcom wpisanym do spisu wyborców głosujących poza granicami kraju możliwość głosowania korespondencyjnego, zobowiązując jednocześnie konsula do upublicznienia informacji o tej możliwości oraz o zasadach głosowania korespondencyjnego. Z kolei zgodnie z art. 66 k.w. koperta zwrotna zawierająca wypełnioną przez wyborcę kartę do głosowania miała być przesyłana do właściwego konsula, który przekazywał ją obwodowej komisji wyborczej. Koperty zwrotne przekazane przez konsula miały być wrzucane do urny wyborczej, zaś te dostarczone do obwodowej komisji wyborczej po zakończeniu czasu głosowania – niszczone.

Drugi zarzut wnioskodawcy dotyczył jednego z elementów procedury głosowania korespondencyjnego, jakim jest przesyłanie kart do głosowania. Wnioskodawca zauważył, że w przesyłaniu kart do głosowania pośredniczą „instytucje pocztowe działające w państwach obcych, których sprawność i rzetelność, w tym poziom ochrony tajemnicy korespondencji i szczelności wobec osób i instytucji zainteresowanych wpływaniem na wynik polskich wyborów lub złamaniem ich tajności, w tym służb specjalnych, jest w różnych krajach różny (...). W tych warunkach polskie władze publiczne nie są w stanie zagwarantować, że pakiet wyborczy dotrze do wyborcy na czas i zostanie mu doręczony do rąk własnych, że karta do głosowania w kopercie zwrotnej zostanie wypełniona osobiście przez uprawnionego wyborcę, że z jej treścią nie zapoznają się w drodze od wyborcy do konsula czynniki zewnętrzne, że nie posuną się one do fałszerstw polegających na zmianach w karcie do głosowania lub jej zamianie na inną, że wreszcie dotrze ona na czas do konsula”⁷⁶². Z tych względów wnioskodawca doszedł do wniosku, że głosowanie korespondencyjne nie gwarantuje rzetelnej realizacji czynnego prawa wyborczego obywateli, a tym samym jest sprzeczne z art. 62 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowany element procedury głosowania korespondencyjnego, tj. przesyłanie kart do głosowania, został uregulowany w art. 65 i art. 66 k.w. Pierwszy z tych przepisów opisywał procedurę przesyłania przez konsula wyborcy tzw. pakietu wyborczego zawierającego kartę do głosowania, zaś drugi przepis – procedurę przesyłania przez wyborcę konsulowi koperty zwrotnej zawierającej wypełnioną kartę do głosowania. Kontrola konstytucyjności w ramach tego zarzutu została zatem ograniczona do tych właśnie dwóch przepisów.

Trzeci zarzut wnioskodawcy dotyczył tego, że w ramach głosowania korespondencyjnego karty do głosowania wypełniane są kilka lub kilkanaście dni przed dniem wyborów. Wnioskodawca zjawisko to określił mianem „falstartu wyborczego”⁷⁶³. Procedurę wypełniania przez

⁷⁶² Ibidem, s. 29-30.

⁷⁶³ Ibidem.

wyborcę karty do głosowania i jej przesyłania w kopercie zwrotnej konsulowi regulował przywołany wyżej art. 66 k.w. i ten właśnie przepis został poddany kontroli w ramach tego zarzutu. Zdaniem wnioskodawcy, wypełnianie karty do głosowania przed dniem wyborów było sprzeczne z zasadą, że wybory parlamentarne (art. 98 ust. 2 i 5 Konstytucji) oraz prezydenckie (art. 128 ust. 2 Konstytucji) mogą odbyć się tylko w czasie jednego dnia. Wnioskodawca wskazał również, że oddanie głosu przed dniem wyborów może powodować jego zmarnowanie w sytuacji, gdy kandydat, na którego głos oddano, przed dniem wyborów umrze lub wycofa zgodę na kandydowanie, co spowoduje jego skreślenie z listy kandydatów.

Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie kontroli pozostałych przepisów dotyczących głosowania korespondencyjnego z uwagi na to, że zarzut niekonstytucyjności nie został w odniesieniu do nich uzasadniony. Wnioskodawca nie kwestionował również instytucji głosowania korespondencyjnego co do zasady, co umożliwiałoby poddanie kontroli całego rozdziału dotyczącego tej instytucji, tak jak to zostało uczynione w wypadku głosowania przez pełnomocnika. Kontrolą objęto zatem tylko te przepisy, których bezpośrednio dotyczą trzy wyżej wskazane zarzuty sformułowane przez wnioskodawcę.

Wnioskodawca stwierdził również, że przepisy przewidujące głosowanie korespondencyjne naruszają „standardy rzetelności wyborów w państwie demokratycznym oraz zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa, co czyni je niezgodnymi z art. 2 Konstytucji”⁷⁶⁴. Zarzut ten nie został jednak we wniosku uzasadniony. Wnioskodawca nie sprecyzował standardów rzetelności wyborów, które – jego zdaniem – zostały naruszone. Nie wskazał również, na czym polega naruszenie przez zakwestionowane przepisy dotyczące głosowania korespondencyjnego zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa. Wniosek w tym zakresie nie spełniał wymagań wynikających z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, stąd postępowanie dotyczące art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli została umorzona ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Wnioskodawca zakwestionował również przepisy dotyczące głosowania korespondencyjnego w wyborach do Parlamentu Europejskiego, żądając ich kontroli z art. 62 ust. 1 Konstytucji. Trybunał podtrzymał swe stanowisko, że przepisy konstytucyjne stanowią w tym zakresie wzorzec nieadekwatny, bo wybory do Parlamentu Europejskiego nie podlegają regulacji konstytucyjnej. Z tego względu Trybunał orzekł, że art. 65 i art. 66 k.w. w zakresie, w jakim elementem procedury głosowania korespondencyjnego czynią przesyłanie kart do głosowania

⁷⁶⁴ Ibidem.

w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego, nie są niezgodne z art. 62 ust. 1 Konstytucji.

Analizę opisanych wyżej trzech zarzutów wniosku Trybunał Konstytucyjny rozpoczął od przedstawienia regulacji ustawowej dotyczącej głosowania korespondencyjnego. Zagadnieniu temu poświęcony był rozdział 8 Kodeksu wyborczego zatytułowany „Głosowanie korespondencyjne w obwodach głosowania utworzonych za granicą”. Z art. 62 k.w. wynikało, że ta metoda głosowania zastrzeżona jest dla wąskiej grupy wyborców, tj. tych, którzy przebywają za granicą i są ujęci w spisie wyborców sporządzonym przez właściwego terytorialnie konsula. Zdaniem Trybunału głosowanie korespondencyjne ma charakter fakultatywny, gdyż wyborcy należący do tej grupy mogą również oddać głos osobiście w lokalu wyborczym utworzonym poza granicami państwa polskiego.

Pierwszy zarzut sformułowany przez wnioskodawcę dotyczył tego, że głosowanie poza lokalem wyborczym narusza zasadę tajności głosowania. Zasada ta oznacza, że nikomu innemu poza wyborcą nie będzie znana treść jego decyzji wyborczej. Tajność głosowania jest konieczną gwarancją nieskrępowanego wyrażania indywidualnych preferencji wyborczych. Chroni ona również wyborcę przed ewentualnymi skutkami głosowania w określony sposób, niezależnie od tego, czy skutki te miałyby dla niego charakter pozytywny czy negatywny. Dla wyborcy tajność głosowania jest przywilejem, z którego może on skorzystać, choć nie ma takiego obowiązku. Oddanie głosu w sposób jawny, o ile nie stanowi formy agitacji wyborczej, nie wiąże się dla niego z żadnymi negatywnymi konsekwencjami prawnymi. Również dobrowolne poinformowanie o treści decyzji wyborczej innych osób, niezależnie od tego, czy ma miejsce przed wyborami, czy po wyborach, nie narusza zasady tajności głosowania. Dla organów państwa z zasady tajności głosowania wynika obowiązek zorganizowania lokalu wyborczego w sposób umożliwiający oddanie głosu tak, by nikomu nie była znana treść decyzji wyborczej podjętej przez konkretnego wyborcę. W sytuacji gdy wyborca decyduje się na głosowanie poza lokalem obwodowej komisji wyborczej, świadomie rezygnuje z tej gwarancji tajności głosowania stwarzanej przez państwo, przejmując jednocześnie obowiązek zorganizowania sobie we własnym zakresie odpowiednich warunków zapewniających tajność głosowania. Z tego też względu elementem pakietu wyborczego, który otrzymuje wyborca głosujący korespondencyjnie, jest oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania. Oświadczenie to wyborca powinien podpisać i przesłać w kopercie zwrotnej wraz z wypełnioną kartą do głosowania na adres właściwego konsula. Dopiero z momentem dostarczenia karty do głosowania do konsula przechodzi na tego ostatniego obowiązek zagwarantowania tajności podjętej już decyzji wyborczej. Z uchwały PKW z dnia 6 czerwca 2011 r. w sprawie warunków

technicznych głosowania korespondencyjnego w obwodach głosowania utworzonych za granicą⁷⁶⁵ wynika, że konsul powinien przechowywać koperty zwrotne w sposób uniemożliwiający dostęp do nich osób nieupoważnionych. W miarę możliwości przesyłki powinny być przechowywane w kasie pancernej. Koperty zwrotne przekazywane są następnie przez konsula bez ich otwierania komisji obwodowej, która wrzuca je do urny wyborczej, ewentualnie niszczy bez otwierania, jeśli zostaną dostarczone po zakończeniu głosowania.

Po analizie przepisów Kodeksu wyborczego oraz aktów wykonawczych do ustawy Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w wypadku głosowania korespondencyjnego to na wyborcę przechodzi obowiązek zagwarantowania tajności aktu oddania głosu. Z momentem dostarczenia konsulowi karty do głosowania obowiązek zagwarantowania tajności podjętej już decyzji wyborczej przechodzi na konsula. Zdaniem Trybunału taki sposób uregulowania procedury oddania głosu poza lokalem wyborczym nie narusza zasady tajności głosowania, gdyż ustawodawca wskazał podmioty odpowiedzialne za realizację tej zasady na poszczególnych etapach procesu wyborczego i stworzył rozbudowany mechanizm gwarantujący, że treść decyzji konkretnego wyborcy nie będzie znana osobom postronnym.

Drugi zarzut wniosku dotyczył tego, że przesyłanie kart do głosowania za pośrednictwem instytucji pocztowych innych państw, nad którymi polskie władze nie sprawują nadzoru, nie gwarantuje rzetelnej realizacji czynnego prawa wyborczego obywateli, a tym samym jest sprzeczne z art. 62 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, wskutek możliwych nieprawidłowości i fałszerstw wyborczych podczas przesyłania kart do głosowania jego wynik może nie odzwierciedlać rzeczywistej woli wyborców.

Ze sposobu sformułowania tego zarzutu wynika, że – zdaniem wnioskodawcy – samo przesyłanie kart do głosowania na terytorium niepodlegającym jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej przesądza o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów. Wnioskodawca zakładał bowiem *a priori*, że na tym etapie procesu wyborczego pojawią się nieprawidłowości, którym nie będą w stanie zapobiec lub przeciwdziałać władze polskie. Zarzut ten dotyczył zatem sfery stosowania prawa, zaś weryfikacja jego zasadności wymaga znajomości funkcjonowania zakwestionowanych przepisów, co w niniejszej sprawie – z uwagi na to, że Kodeks wyborczy w dniu orzekania przez Trybunał nie wszedł jeszcze w życie – nie było możliwe. Dla kontroli konstytucyjności przepisów ustawowych stwierdzone nieprawidłowości w ramach procedury głosowania korespondencyjnego miałyby znaczenie dopiero wówczas, gdyby występowały na taką skalę, że prowadziłyby do trwałego zniekształcenia treści tych przepisów.

⁷⁶⁵ M. P. 2011, Nr 47, poz. 541.

W niniejszej sprawie wnioskodawca nie uprawdopodobnił, że nieprawidłowości wyborcze w takim stopniu mogą zaistnieć. Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że domniemanie konstytucyjności zakwestionowanych przepisów w ramach tego zarzutu nie zostało obalone. Z tego względu Trybunał orzekł, że art. 65 i art. 66 k.w. w zakresie, w jakim elementem procedury głosowania korespondencyjnego w wyborach parlamentarnych i prezydenckich czynią przesyłanie kart do głosowania, są zgodne z art. 62 ust. 1 Konstytucji.

Ostatni zarzut dotyczył tego, że w ramach głosowania korespondencyjnego wyborca oddaje głos co najmniej kilka dni przed dniem wyborów, co narusza wymóg przeprowadzenia wyborów w ciągu jednego dnia (art. 98 ust. 2 i 5 oraz art. 128 ust. 2 Konstytucji). W wypadku głosowania korespondencyjnego procedura oddania głosu rzeczywiście jest rozciągnięta w czasie od momentu wysłania przez konsula karty do głosowania w ramach pakietu wyborczego, poprzez jej wypełnienie przez wyborcę i przesłanie do konsula, aż po jej wrzucenie do urny (wraz z całą kopertą zwrotną). Ta ostatnia czynność, choć nie była wykonywana bezpośrednio przez wyborcę, lecz przez członków obwodowej komisji wyborczej, mogła się odbyć jedynie w dniu wyborów. Z uwagi na tę rozciągniętą w czasie procedurę głosowania korespondencyjnego należało rozważyć, w którym momencie wyborca w ten sposób głosujący oddaje głos w wyborach. Niewątpliwie wyborca dokonuje wyboru przez wypełnienie karty do głosowania, zaznaczając znak „x” w kratce z lewej strony nazwiska wybranego kandydata lub kandydatów. Prawidłowe wypełnienie karty do głosowania warunkuje ważność głosu, jednak nie jest ono warunkiem oddania głosu. Oddanie głosu następuje bowiem z momentem wrzucenia karty do głosowania do urny wyborczej, przy czym dla skuteczności tej czynności nie ma znaczenia, czy karta do głosowania została wypełniona. Wrzucenie osobiście przez wyborcę do urny wyborczej karty, która nie została wcześniej przez niego wypełniona również będzie stanowiło formę oddania głosu, choć głos ten zostanie uznany za nieważny podczas liczenia głosów przez obwodową komisję wyborczą. Z drugiej strony, jeśli wyborca wypełnił kartę do głosowania, ale następnie – zamiast wrzucić ją do urny – zniszczył lub wyniósł z lokalu wyborczego, nie stanowi to oddania głosu w wyborach. Z tego względu Trybunał stwierdził, że oddanie głosu w wyborach następuje nie w momencie wypełnienia przez wyborcę karty do głosowania, ale w momencie jej wrzucenia do urny wyborczej. Zasada ta znajduje zastosowanie zarówno do wyborców głosujących w lokalu wyborczym, jak i do wyborców głosujących korespondencyjnie. W wypadku tych ostatnich czynność wypełnienia karty do głosowania poprzedza w czasie czynność jej wrzucenia do urny wyborczej. O oddaniu głosu przesądza jednak ta ostatnia czynność, która ma miejsce w dniu wyborów. To oznacza, że zarzut głosowania przed dniem

wyborów przez wyborców głosujących korespondencyjne jest, według Trybunału Konstytucyjnego, bezzasadny.

5. Alternatywne sposoby głosowania w praktyce wyborczej

Systemy wyborcze mogą być badane na różne sposoby. W naukach politycznych czy szerzej – w całej humanistyce regułą jest stosowanie raczej metod jakościowych. Tymczasem wykorzystanie analiz ilościowych może okazać się bardzo przydatne poznawczo, a na gruncie badań systemów wyborczych wręcz nieodzowne. Analiza ilościowa wspomaga bowiem obiektywizację wyników badań, jak również ułatwia diagnozowanie i prognozowanie⁷⁶⁶. Ocenę efektów stosowania alternatywnych sposobów głosowania w Polsce dokonać można więc tylko na podstawie danych statystycznych, których źródłem są wybory ogólnokrajowe. Dane wykorzystane w analizie statystycznej efektów stosowania danej procedury głosowania pochodzą od Państwowej Komisji Wyborczej, która po każdych wyborach publikuje obwieszczenia w Dzienniku Ustaw o wynikach wyborów. W obwieszczeniach zawarte są m.in. informacje statystyczne dotyczące głosowania. Ponadto PKW dysponuje innymi bardzo szczegółowymi informacjami statystycznymi.

Celem badania była analiza i ocena przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących alternatywnych sposobów głosowania w aspekcie ich realizacji w praktyce wyborczej poprzez wykorzystanie danych statystycznych. Liczba głosów oddana w określonej procedurze wyborczej doskonale nadaje się do tego typu analiz.

Analiza efektów zmian w systemie wyborczym powinna być prowadzona z odpowiednim dystansem czasowym. Dopiero potwierdzenie zauważonych zjawisk w następnej elekcji (lub nawet elekcjach) pozwala na formułowanie ocen i uogólnień. W związku z tym w przeprowadzonych badaniach wzięto pod uwagę horyzont czasowy obejmujący dekadę, tj. lata 2009-2019. Składa się na to 10 ogólnokrajowych elekcji wyborczych oraz 1 referendum. Cezura rozpoczynająca związana jest z ustanowieniem pierwszej alternatywnej procedury

⁷⁶⁶ M. Pierzgalski, *Metody ilościowe w badaniu systemów wyborczych. Na przykładach z państw Azji Wschodniej*, Łódź 2012, s. 63.

głosowania w polskim prawie wyborczym (głosowania przez pełnomocnika), natomiast cezura zamykająca to ostatnie wybory parlamentarne z 2019 r.

W celu analizy danych w przypadku instytucji głosowania przez pełnomocnika wzięto pod uwagę liczbę kart wydanych pełnomocnikom przez obwodowe komisje wyborcze, natomiast w przypadku instytucji głosowania korespondencyjnego znaczenie miała liczba wyborców, którym wysłano pakiety wyborcze oraz liczba otrzymanych kopert zwrotnych. Dzięki temu możliwe było zbadanie poziomu „popularności” danej formy głosowania. Następnie na podstawie analizy wykorzystania badanych technik głosowania dokonano oceny efektów stosowania w nawiązaniu do celów jakie stawiane były tym formom głosowania podczas prac parlamentarnych.

5.1. Ocena efektów stosowania instytucji pełnomocnika wyborcy

Jak już wcześniej wykazano, instytucja głosowania przez pełnomocnika została ustanowiona w polskim prawie wyborczym w 2009 r. Początkowo w polskim prawodawstwie wyborczym możliwe było wykorzystanie instytucji pełnomocnika wyborcy jedynie w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Jednakże, jeszcze tego samego roku, kolejna nowelizacja ordynacji wyborczych umożliwiła zastosowanie instytucji pełnomocnika w wyborach na urząd Prezydenta RP i wyborach samorządowych. Dopiero uchwalony w 2011 r. Kodeks wyborczy unormował kompleksowo kwestię możliwości głosowania przez pełnomocnika dla wszystkich rodzajów wyborów.

Zakres podmiotowy pełnomocnictwa wyborczego od samego początku był taki sam, tj. z możliwości tej mógł skorzystać wyborca niepełnosprawny o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz wyborca, który ukończył 75 lat.

Głosowanie przez pełnomocnika nie ma charakteru powszechnego, gdyż ustawodawca wyłączył jego zastosowanie w odrębnych obwodach głosowania organizowanych w zakładach opieki zdrowotnej, domach opieki społecznej, zakładach karnych, aresztach śledczych i oddziałach zewnętrznych tych zakładów i aresztów, a także w obwodach głosowania za granicą oraz na polskich statkach morskich.

W badanym okresie instytucja głosowania przez pełnomocnika stosowana była 11 razy. W wyborach na urząd Prezydenta RP – 2 razy, w wyborach samorządowych – 3 razy, w wyborach parlamentarnych – 3 razy, w wyborach do Parlamentu Europejskiego – 2 razy oraz 1 raz

podczas referendum ogólnokrajowego. Szczegółowe dane statystyczne dotyczące badanej procedury głosowania zawarto w tabeli 190.

Tabela 190. Głosowanie przez pełnomocnika, w ujęciu statystycznym, w latach 2010-2019

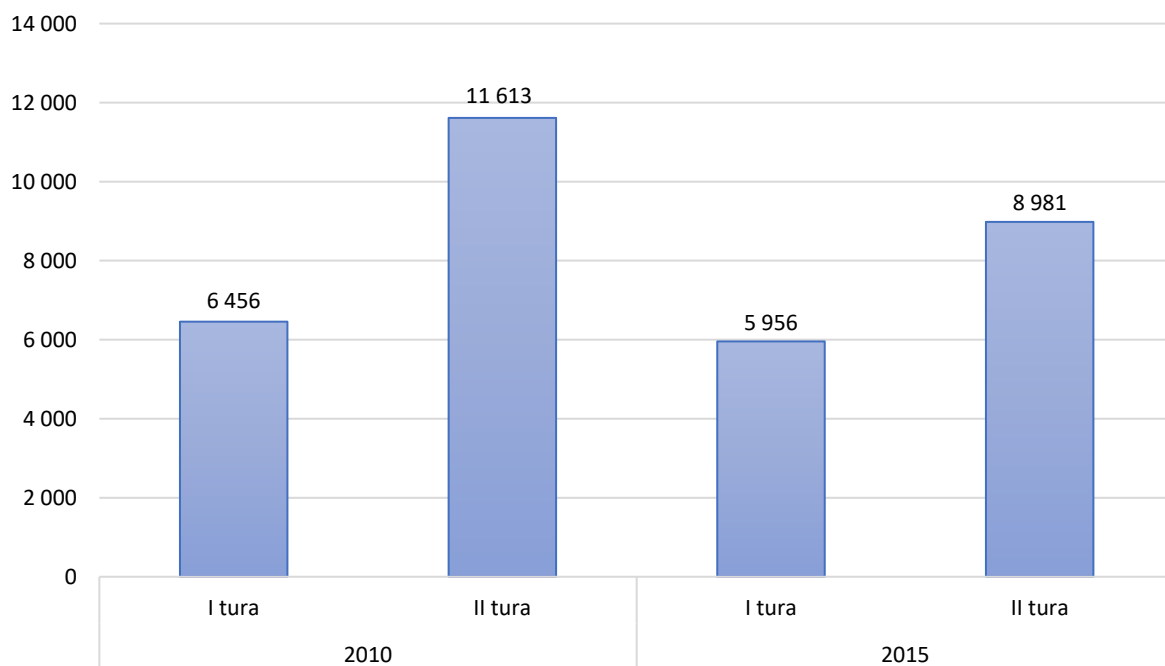
rok	rodzaj wyborów		liczba kart wydanych na podstawie pełnomocnictwa
2010	prezydenckie	I tura	6 456
		II tura	11 613
	samorządowe	radę dzielnic W-wy	151
		gminy	15 461
		powiaty	14 182
		sejmiki	20 547
		WBP 1. tura	19 815
		WBP 2. tura	9 014
2011	parlamentarne	Sejm	12 427
		Senat	12 394
2014	do Parlamentu Europejskiego		1 858
	samorządowe	radę dzielnic W-wy	158
		gminy	21 245
		powiaty	19 117
		sejmiki	20 185
		WBP 1. tura	20 213
		WBP 2. tura	11 137
2015	prezydenckie	I tura	5 956
		II tura	8 981
	referendum		406
	parlamentarne	Sejm	9 731
		Senat	9 729
2018	samorządowe	radę dzielnic W-wy	503
		gminy	23 018
		powiaty	19 813
		sejmiki	22 614
		WBP 1. tura	23 598
		WBP 2. tura	8 023
2019	do Parlamentu Europejskiego		12 608
	parlamentarne	Sejm	21 666
		Senat	21 682

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W przypadku wyborów prezydenckich dotychczas instytucja głosowania przez pełnomocnika dostępna była dwukrotnie, tj. w wyborach z 2010 i 2015 r. Liczbę wyborców

głosujących za pośrednictwem pełnomocnika zobrazowano na wykresie numer 6. Zauważyć można, iż zdecydowanie częściej wykorzystywana była ta forma oddania głosu w II turze wyborów, kiedy to głosować można na jednego z dwóch kandydatów. Średnio w I turze głosowało przez pełnomocnika 6 206 wyborców, a w II turze 10 297. Średnia dla wyborów prezydenckich wynosi 8 252 głosujących.

Wykres 6. Liczba głosujących na podstawie pełnomocnictwa w wyborach prezydenckich



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Niedopuszczalnym jest jednak wniosek, iż w II turze wyborów prezydenckich zawsze liczba głosujących przez pełnomocnika będzie wyższa niż w I turze. Autor jest zdania, iż liczba wyborców głosujących przez pełnomocnika jest skorelowana z frekwencją wyborczą, tzn. jeśli liczba głosujących w ogóle jest wysoka to liczba głosujących przez pełnomocnika również jest wysoka.

Aby dowiedzieć się z czego wynika większa liczba głosujących w II turze należy sprawdzić jaka jest liczba głosujących w ogóle podczas danej elekcji. Dane statystyczne przedstawione zostały w tabeli 191. I tak w wyborach prezydenckich w 2010 i 2015 r. w I turze liczba głosujących w ogóle była niższa niż w przypadku II tury wyborów. Wyjaśnić to można tym, iż II tura wyborów prezydenckich budzi zdecydowanie większe emocje wśród społeczeństwa. Jest to decydujący etap rozgrywki politycznej pomiędzy dwoma kandydatami na urząd Prezydenta. Wyborcy uświadamiają sobie, że ich głos ma decydujące znaczenie kto zostanie głową państwa. W związku z tym jest większa mobilizacja elektoratu podczas wyborów. Jednak dużo

zależy od tego jak prowadzona będzie kampania wyborcza przez kandydatów, ponieważ może okazać się, iż frekwencja podczas II tury wyborów będzie niższa niż podczas I tury, a w związku z tym liczba wyborców głosujących przez pełnomocnika również będzie niższa w II turze. Tak było np. w wyborach prezydenckich w 1990 r. W I turze frekwencja wyborcza wyniosła 60,63%, natomiast w II turze 53,40%⁷⁶⁷.

Tabela 191. Instytucja głosowania przez pełnomocnika w wyborach prezydenckich w ujęciu statystycznym

rok	tura wyborcza	liczba wyborców uprawnionych do głosowania	liczba wyborców, którym wydano karty do głosowania	frekwencja wyborcza	liczba wyborców głosujących przez pełnomocnika	odsetek głosujących przez pełnomocnika
2010	I tura	30 813 005	16 929 088	54,94%	6 456	0,04%
	II tura	30 833 924	17 054 690	55,31%	11 613	0,07%
2015	I tura	30 688 570	14 993 468	48,96%	5 956	0,04%
	II tura	30 709 281	16 956 615	55,34%	8 981	0,05%

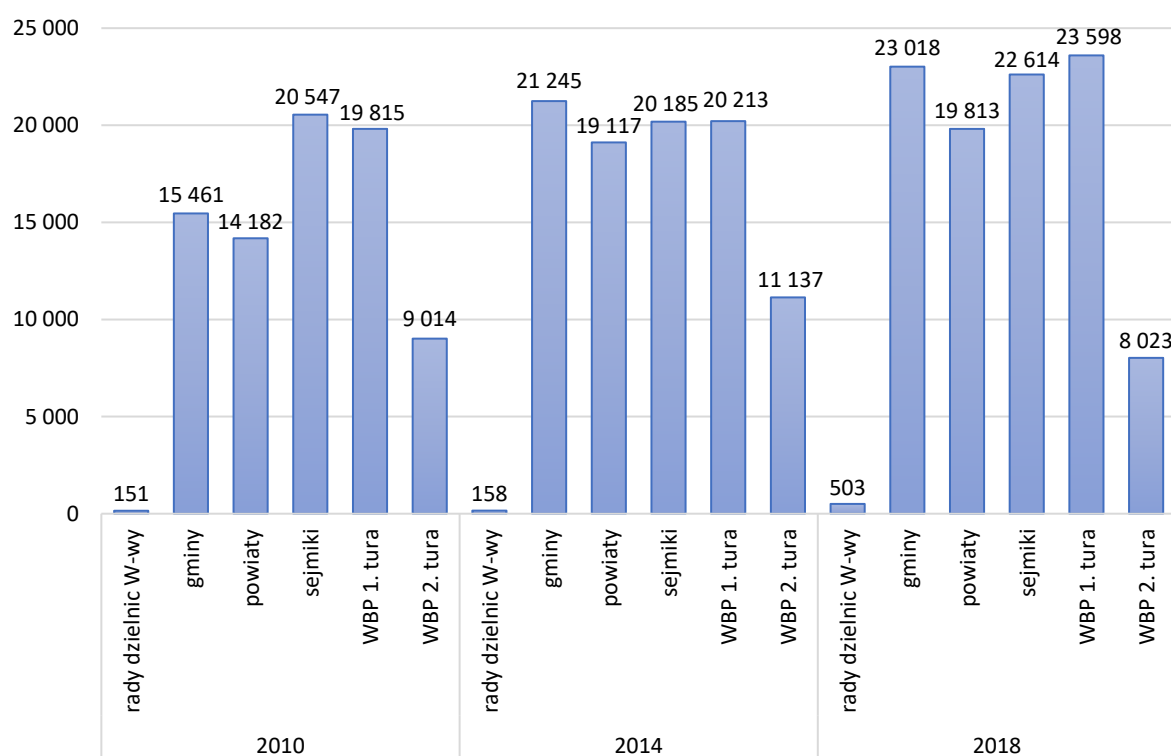
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Podsumowując w wyborach prezydenckich odsetek głosujących przez pełnomocnika wyniósł średnio 0,05%. Oznacza to, iż wpływ tej alternatywnej procedury głosowania na frekwencję wyborczą podczas tych wyborów był bardzo niski.

W wyborach samorządowych głosować przez pełnomocnika dotychczas można było trzykrotnie, tj. w 2010, 2014 i 2018 r. Liczbę głosujących wyborców za pośrednictwem instytucji pełnomocnika zobrazowano na wykresie numer 7. Z przedstawionych danych statystycznych wynika, że po pierwsze wyborcy częściej wykorzystują tę formę oddania głosu w wyborach samorządowych niż w wyborach prezydenckich. A po drugie, zauważyć można trend rosnącego stosowania tej techniki głosowania. Najwyższa liczba głosów oddanych przez pełnomocnika przypadła w I turze wyborów na urząd wójta, burmistrza i prezydenta miasta w 2018 r., tj. 23 598. Paradoksalnie, w odróżnieniu od wyborów prezydenckich, najmniej chętnie wyborcy głosują w ten sposób w II turze tychże wyborów. Średnia liczba głosujących przez pełnomocnika w wyborach do rad przedstawia się następująco: gminy – 19 908, powiaty – 17 704, sejmiki – 21 115. W przypadku organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego jest to odpowiedni: I tura – 21 209, II tura – 9 391. Informacje o liczbie głosujących na kandydatów do rad dzielnic Warszawy została uwzględniona aby ukazać pełny obraz wyborów samorządowych, nie są jednak wykorzystywane w analizie porównawczej, gdyż mają charakter lokalny.

⁷⁶⁷ Zob. wykres numer 5.

Wykres 7. Liczba głosujących na podstawie pełnomocnictwa w wyborach samorządowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Średnia liczba głosujących przez pełnomocnika w wyborach do sejmików województw jest prawie trzykrotnie wyższa niż w przypadku wyborów prezydenckich. Uznać można, iż osoby niepełnosprawne i w podeszłym wieku chętniej uczestniczą w wyborach o charakterze lokalnym niż ogólnokrajowym. Instytucja głosowania przez pełnomocnika w wyborach samorządowych w ujęciu statystycznym przedstawiona została w tabeli 192.

Wpływ instytucji głosowania przez pełnomocnika na frekwencję wyborczą jest niski. Najwyższy udział tej techniki głosowania przypadł w wyborach do rad powiatów w 2014 i 2018 r., wówczas odsetek osób korzystających z głosowania przez pełnomocnika wyniósł 0,18% w stosunku do ogółu wyborców, którym wydano karty do głosowania. Najmniejszy udział odnotowano w 2010 r., tuż po wprowadzenie tej instytucji do polskiego prawa wyborczego, wyniósł on 0,11%. Średnio w wyborach samorządowych odsetek osób głosujących przez pełnomocnika wynosi 0,15%. Ponadto zauważyć można znaczące różnice w liczbie głosujących przez pełnomocnika w poszczególnych rodzajach wyborów samorządowych.

Tabela 192. Instytucja głosowania przez pełnomocnika w wyborach samorządowych w ujęciu statystycznym

rok	rodzaj wyborów	liczba wyborców uprawnionych do głosowania	liczba wyborców, którym wydano karty do głosowania	frekwencja wyborcza	liczba wyborców głosujących przez pełnomocnika	odsetek głosujących przez pełnomocnika
2010	radę dzielnic W-wy	1 339 281	649 036	48,31%	151	0,02%
	gminy	30 250 761	14 351 603	47,38%	15 461	0,11%
	powiaty	20 567 814	10 311 487	50,07%	14 182	0,14%
	sejmiki	30 608 506	14 494 179	47,26%	20 547	0,14%
	W/B/P 1. tura	30 609 055	14 496 560	47,32%	19 815	0,14%
	W/B/P 2. tura	12 205 031	4 310 195	47,29%	9 014	0,21%
2014	radę dzielnic W-wy	1 338 605	633 488	47,32%	158	0,02%
	gminy	29 884 768	14 183 875	47,43%	21 245	0,15%
	powiaty	20 628 464	10 365 336	50,21%	19 117	0,18%
	sejmiki	30 613 691	14 466 824	47,21%	20 185	0,14%
	W/B/P 1. tura	30 433 409	14 423 478	47,40%	20 213	0,14%
	W/B/P 2. tura	16 060 595	6 419 905	39,97%	11 137	0,17%
2018	radę dzielnic W-wy	1 343 761	897 993	66,58%	503	0,06%
	gminy	29 095 469	16 060 291	55,13%	23 018	0,14%
	powiaty	20 471 882	11 196 836	54,64%	19 813	0,18%
	sejmiki	30 170 012	16 570 919	54,84%	22 614	0,14%
	W/B/P 1. tura	30 115 896	16 552 627	54,90%	23 598	0,14%
	W/B/P 2. tura	9 523 401	4 651 687	48,83%	8 023	0,17%

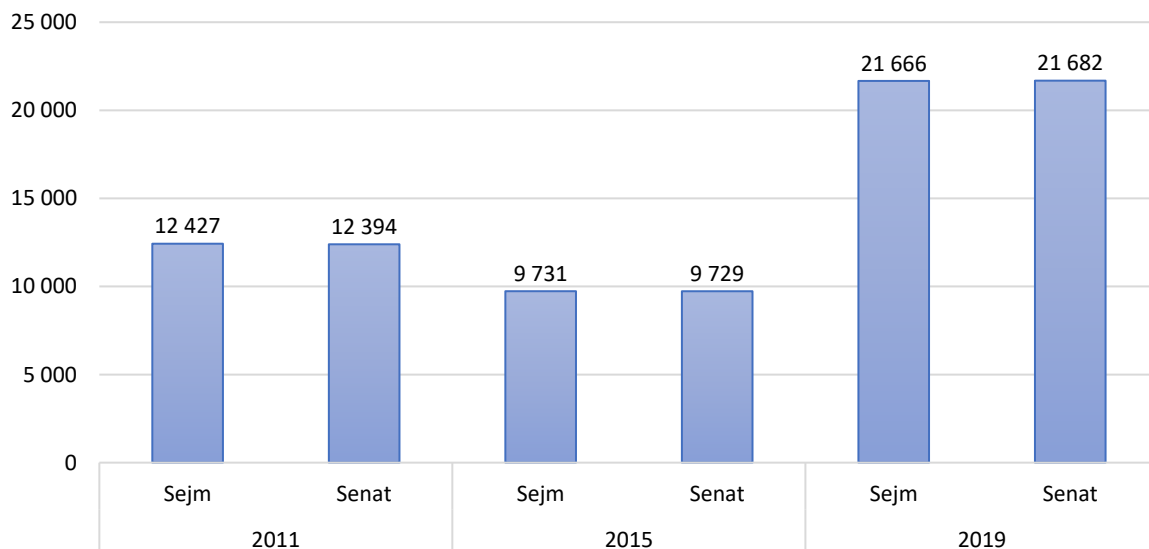
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Instytucja głosowania przez pełnomocnika w wyborach parlamentarnych dotychczas stosowana była trzykrotnie, tj. w 2011, 2015 i 2019 r. Nie można jednoznacznie wskazać, że utrzymuje się trend wzrostu popularności tej formy głosowania, ponieważ w 2015 r. odnotowano spadek liczby głosujących w ten sposób. Pewnym optymizmem na przyszłość napawa znaczący wzrost głosujących przez pełnomocnika w ostatnich wyborach parlamentarnych w 2019 r. Jednak sprzyjała temu stosunkowo wysoka, jak na polskie realia, frekwencja wyborcza. Wcześniej wykazano, iż im wyższa frekwencja wyborcza tym wyższa liczba głosujących przez pełnomocnika. Przypadek wyborów parlamentarnych potwierdza tę tezę. Liczba głosujących na podstawie pełnomocnictwa w wyborach do Sejmu i do Senatu ukazana została na wykresie numer 8.

Najwyższa liczba wyborców, którzy oddali swój głos z pomocą pełnomocnika wyborczego w wyborach parlamentarnych przypada na 2019 r. Ściślej rzecz ujmując w wyborach do

Senatu – głosowało w ten sposób 21 682 wyborców. Najmniej głosujących zanotowano w 2015 r. w wyborach do Senatu, tj. 9 729.

Wykres 8. Liczba głosujących na podstawie pełnomocnictwa w wyborach parlamentarnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Średnia liczba głosujących przez pełnomocnika w wyborach parlamentarnych wynosi 14 605. Nie ma dużych rozbieżności w liczbie głosujących z wykorzystaniem tej techniki w odniesieniu do wyborów do Sejmu i do Senatu, jak ma to miejsce w wyborach samorządowych. Wpływ instytucji pełnomocnika wyborczego na frekwencję wyborczą w wyborach parlamentarnych w Polsce jest bardzo niski. Odsetek osób głosujących z wykorzystaniem tej alternatywnej techniki oscyluje w granicach 0,09%. Instytucja głosowania przez pełnomocnika w wyborach parlamentarnych w ujęciu statystycznym przedstawiona została w tabeli 193.

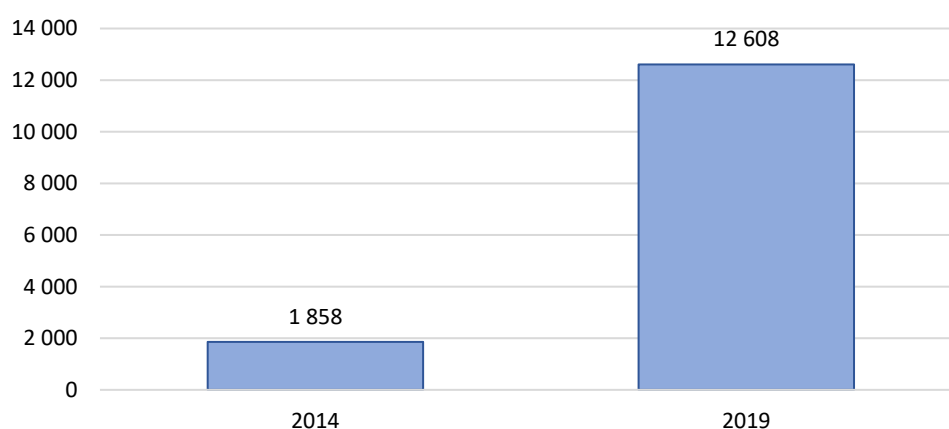
Tabela 193. Instytucja głosowania przez pełnomocnika w wyborach parlamentarnych w ujęciu statystycznym

rok	rodzaj wyborów	liczba wyborców uprawnionych do głosowania	liczba wyborców, którym wydano karty do głosowania	frekwencja wyborcza	liczba wyborców głosujących przez pełnomocnika	odsetek głosujących przez pełnomocnika
2011	Sejm	30762931	15 053 754	48,92%	12 427	0,08%
	Senat	30 762 931	15 053 061	48,92%	12 394	0,08%
2015	Sejm	30 629 150	15 563 499	50,92%	9 731	0,06%
	Senat	30 629 150	15 562 749	50,91%	9 729	0,06%
2019	Sejm	30 253 556	18 682 535	61,74%	21 666	0,12%
	Senat	30 253 556	18 682 263	61,74%	21 682	0,12%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Do tej pory w wyborach do Parlamentu Europejskiego osoby niepełnosprawne lub w podeszłym wieku mogły oddać swój głos przez pełnomocnika dwukrotnie. Po raz pierwszy wyborcy tej kategorii mogli skorzystać z instytucji pełnomocnika w 2014 r. – głosowało wówczas 1 858 wyborców. Pięć lat później 12 608 wyborców. W przypadku tych wyborów dostrzec można wzrost liczby głosujących w ten sposób. Na przestrzeni 5 lat liczba osób głosujących przez pełnomocnika zwiększyła się sześciokrotnie. Jednak nadal liczba osób korzystających z tej formy głosowania jest bardzo niska. Na wykresie numer 9 zilustrowano liczbę głosujących na podstawie pełnomocnictwa w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Wykres 9. Liczba głosujących na podstawie pełnomocnictwa w wyborach do Parlamentu Europejskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Odsetek wyborców głosujących przez pełnomocnika w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest bardzo niski i wynosi średnio 0,06%, zatem wpływ na frekwencję wyborczą jest marginalny. Szersze dane statystyczne zostały zawarte w tabeli 194. Dostrzec ponownie można, iż im niższa frekwencja wyborcza tym mniejsza liczba głosów oddanych przez pełnomocnika. W 2014 r. frekwencja wyborcza wyniosła 23,82% i zaledwie 1 858 wyborców głosowało przez pełnomocnika. W następnych wyborach, przy dwukrotnie wyższej frekwencji wyborczej, liczba głosujących przez pełnomocnika była sześciokrotnie wyższa.

Tabela 194. Instytucja głosowania przez pełnomocnika w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ujęciu statystycznym

rok	liczba wyborców uprawnionych do głosowania	liczba wyborców, którym wydano karty do głosowania	frekwencja wyborcza	liczba wyborców głosujących przez pełnomocnika	odsetek głosujących przez pełnomocnika
2014	30 636 537	7 295 481	23,82%	1 858	0,03%
2019	30 118 852	13 760 974	45,68%	12 608	0,09%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

5.2. Ocena efektów stosowania instytucji głosowania korespondencyjnego

Głosowanie korespondencyjne jest traktowane jako jeden z rodzajów głosowania alternatywnego, którego istota sprowadza się do tego, że wyborca na swój wniosek otrzymuje w określonym czasie przed dniem głosowania podczas wyborów czy referendum kartę do głosowania, którą po wypełnieniu przekazuje w określonym prawem terminie i w sposób na adres właściwej komisji wyborczej.

W innych europejskich porządkach prawnych występuje już od dawna. W Polsce, jak już wcześniej wykazano, ustanowione zostało wraz z uchwaleniem Kodeksu wyborczego w 2011 r. Instytucja głosowania korespondencyjnego w Polsce była wielokrotnie nowelizowana. Zmiany dotyczyły głównie kręgu osób uprawnionych do skorzystania z tej procedury głosowania. Pierwotnie głosowanie w ten sposób możliwe było dla obywateli polskich tylko w obwodach głosowania utworzonych za granicą. Jednakże jeszcze w okresie *vacatio legis* ustawy przyjęto nowelizację, która poszerzyła krąg podmiotów uprawnionych o osoby niepełnosprawne. Po pozytywnych doświadczeniach ze stosowaniem nowej procedury w praktyce, od wyborów w 2015 r. procedura stała się powszechna. Do głosowania korespondencyjnego zostali uprawnieni wszyscy wyborcy w kraju i za granicą. Niestety, w 2018 r. głosowanie korespondencyjne znacząco ograniczono, a krąg wyborców, którzy mogą z niego korzystać, został zawężony tylko do wyborców niepełnosprawnych głosujących w kraju. W związku z tym można stwierdzić, iż droga legislacyjna instytucji głosowania korespondencyjnego w polskim porządku prawnym zatoczyła koło.

Głosowanie korespondencyjne dotyczy wszystkich rodzajów wyborów oraz referendum w Polsce.

W latach 2011-2019 instytucja głosowania korespondencyjnego znalazła zastosowanie podczas dziewięciu elekcji wyborczych oraz jednego referendum ogólnokrajowego. Po raz pierwszy wykorzystana została w wyborach do Sejmu i do Senatu 9 października 2011 r. Dane statystyczne dotyczące głosowania korespondencyjnego przedstawiono w tabeli 195.

Już podczas pierwszych wyborów, które umożliwiały głosowanie korespondencyjne więcej osób głosowało w ten sposób za granicą niż w kraju (w Polsce – 801, za granicą – 18 560). Efekt ten utrzymał się aż do pozbawienia tej grupy wyborców uprawnień do głosowania listownego.

Tabela 195. Głosowanie korespondencyjnie, w ujęciu statystycznym, w latach 2011-2019

rodzaj wyborów	Sejm	Parlament Europejski	Sejmiki województw	Prezydent		Referendum ogólnokrajowe	Sejm	Sejmiki województw	Parlament Europejski	Sejm
				I tura	II tura					
rok	2011	2014	2014	2015		2015	2015	2018	2019	2019
głosowanie w kraju										
liczba uprawnionych do głosowania	30 623 599	30 599 952	30 613 691	30 492 366	30 452 120	30 548 490	30 429 468	30 170 012	30 007 106	29 903 572
liczba obwodów głosowania	25 722	27 485	27 435	27 586	27 586	27 595	27 604	26 983	27 078	27 090
liczba wydanych kart do głosowania	14 949 608	7 269 360	14 466 824	14 854 335	16 824 137	2 374 248	15 417 290	16 570 919	13 662 606	18 365 898
liczba wysłanych pakietów wyborczych	807	168	495	8 793	12 597	1 432	9 866	1 292	1 395	2 104
odsetek odesłanych kopert zwrotnych	99,26%	99,41%	94,14%	87,00%	90,89%	86,03%	95,42%	93,89%	97,28%	97,77%
liczba kopert zwrotnych	801	167	466	7 650	11 449	1 232	9 414	1 213	1 357	2 057
odsetek głosujących korespondencyjnie	0,005%	0,002%	0,003%	0,052%	0,068%	0,052%	0,061%	0,007%	0,010%	0,011%
głosowanie za granicą										
liczba uprawnionych do głosowania	139 431	36 585	nd.	196 204	257 161	17 539	199 617	nd.	111 746	349 984
liczba obwodów głosowania	271	179	nd.	231	231	193	255	nd.	207	325
liczba wydanych kart do głosowania	104 146	26 121	nd.	139 133	132 478	8 793	146 209	nd.	98 368	316 637
liczba wysłanych pakietów wyborczych	22 144	6 001	nd.	34 021	44 248	3 947	35 672	nd.	nd.	nd.
odsetek odesłanych kopert zwrotnych	83,82%	79,07%	nd.	80,55%	66,15%	66,89%	85,63%	nd.	nd.	nd.
liczba kopert zwrotnych	18 560	4 745	nd.	27 403	29 271	2 640	30 544	nd.	nd.	nd.
odsetek głosujących korespondencyjnie	17,82%	18,17%	nd.	19,70%	22,10%	30,02%	20,89%	nd.	nd.	nd.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Analizując instytucję głosowania korespondencyjnego pod względem liczby wysłanych pakietów wyborczych w kraju to najwięcej wyborców zgłosiło taki zamiar podczas II tury wyborów prezydenckich w 2015 r. – wysłano wówczas 12 597 pakietów wyborczych. Udział osób głosujących korespondencyjnie wyniósł wówczas 0,068% spośród wszystkich głosujących w kraju. Był to historycznie najwyższy odsetek ze wszystkich głosowań w kraju. Najmniej osób skorzystało z listownego głosowania podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. Liczba wysłanych pakietów wyborczych wyniosła tylko 168, co stanowi 0,002% spośród wydanych kart do głosowania w kraju. Średnia liczba wysłanych pakietów wyborczych w kraju w analizowanym okresie wynosi 3 895, natomiast średni odsetek osób głosujących korespondencyjnie w kraju stanowi zaledwie 0,03%. Tak niski odsetek głosujących korespondencyjnie w kraju w żaden sposób nie przyczynia się do zwiększenia frekwencji wyborczej. Procedura głosowania korespondencyjnego, jak i głosowania przez pełnomocnika, przyczynia się jednak

do zniwelowania wykluczenia wyborczego i tzw. absencji przymusowej, czego efektem jest możliwość oddania głosu przez wyborców dla których niemożliwe lub trudne byłoby stawienie w lokalu wyborczym.

Odmienne sytuacja wygląda podczas głosowania poza granicami kraju. Na podstawie danych z protokołów głosowania z obwodowych komisji wyborczych (zob. tabela 195) dostrzec można, iż obywatele polscy, którzy przebywali poza granicami kraju w dniu głosowania bardzo często wykorzystywali procedurę głosowania za pośrednictwem poczty aby wziąć udział w wyborach. Podobnie jak dla głosowania w kraju najwięcej wyborców za granicą skorzystało z tej metody podczas II tury wyborów prezydenckich w 2015 r. – było ich 44 248. Jednak największy odsetek głosujących korespondencyjnie przypada na referendum ogólnokrajowe, które przeprowadzone zostało również w 2015 r. (30,02%).

Ponadto warto odnotować, iż stosunek liczby wysłanych pakietów wyborczych do otrzymanych kopert zwrotnych przez komisje wyborcze jest wyższy dla głosowania w kraju. Średni odsetek kopert zwrotnych dla głosowania w kraju wynosi 94,11%, natomiast dla głosowania za granicą to 77,02%. Można z tego wyprowadzić wniosek, iż osoby niepełnosprawne częściej decydują się na oddanie głosu listownie niż pozostali wyborcy. W związku z tym warty jest wysiłek polegający na propagowaniu tej procedury głosowania w środowiskach osób niepełnosprawnych.

Dokonując oceny instytucji głosowania korespondencyjnego pod względem statystycznym można wyciągnąć kilka wniosków. Po pierwsze, zainteresowanie wyborców w kraju głosowanie korespondencyjnym jest bardzo niewielkie. Po drugie, bardzo duży odsetek wyborców przebywających za granicą skorzystało z głosowania korespondencyjnego. Po trzecie, rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do głosowania korespondencyjnego pozytywnie wpłynęło na liczbę osób głosujących listownie. Po czwarte, wykluczenie osób przebywających poza granicami kraju z kręgu wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego pozbawiło wielu z nich uczestnictwa w głosowaniu. Po piąte, i w tym miejscu autor rozprawy zgadza się z B. Michalakiem⁷⁶⁸, że faktycznymi beneficjentami głosowania korespondencyjnego w Polsce okazały się więc nie osoby niepełnosprawne ani tym bardziej Polacy w kraju, ale nasi obywatele przebywający poza Polską. Racjonalny ustawodawca powinien zatem właśnie tej grupie umożliwić dostęp do tej alternatywnej techniki głosowania.

⁷⁶⁸ B. Michalak, *Zmiana przepisów Kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi 2018*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, vol. 58, s. 91.

6. Podsumowanie

W wyniku przedstawionych w niniejszym rozdziale prac legislacyjnych w Kodeksie wyborczym ustanowiono dwa alternatywne sposoby głosowania, tj. głosowanie przez pełnomocnika oraz głosowanie korespondencyjne.

Wprowadzenie nowych sposobów głosowania spowodowało, że pod tym względem Polska spełnia europejskie standardy. Zostały one również bardzo dobrze ocenione przez Trybunał Konstytucyjny – który nie tylko uznał ich zgodność z Konstytucją RP, ale podkreślił wagę nowych rozwiązań dla zapewnienia zasady powszechności wyborów.

Nowe alternatywne sposoby głosowania zostały również sprawdzone w praktyce wyborczej. Stosowanie ich na przestrzeni lat 2009-2019 pozwala na dokonanie ich oceny i proponowanie ewentualnych korekt.

Poczyniona na wstępie charakterystyka ww. procedur sugeruje wyraźnie, że ich głównym celem jest zapewnienie wyborcom możliwości oddawania głosu w miejscu zamieszkania lub pobytu bez konieczności udania się fizycznie do lokalu wyborczego. W związku z tym najważniejszym, priorytetowym celem wprowadzenia alternatywnych sposobów głosowania do prawa wyborczego jest zapewnienie wyborcom ułatwień w oddawaniu głosu. W szczególności są one istotne dla osób, które nie są w stanie udać się do lokalu wyborczego lub napotykają w tym bardzo poważne trudności. Procedury te są więc jedną z instytucjonalnych gwarancji zasady powszechności wyborów, rozumianych jako konstrukcje prawne, mające na celu usunięcie barier i wykluczeń, a przez to umożliwienie uczestniczenia w głosowaniu jak największej liczbie uprawnionych obywateli.

Oceniając przebieg wieloletniej debaty na temat wprowadzenia alternatywnych sposobów głosowania do polskiego prawa wyborczego, dostrzec można, że były one w fazie prac koncepcyjnych postrzegane jako mechanizmy wpływające na poziom frekwencji wyborczej, a więc na liczbę biorących udział w głosowaniu w stosunku do ogólnej liczby uprawnionych do głosowania. Kwestia ta znalazła również odbicie w publikacjach eksperckich, a także w pracach legislacyjnych (m.in. w wystąpieniach posłów, senatorów, w uzasadnieniach projektów ustaw itp.). Alternatywne sposoby głosowania postrzegane i analizowane przez dość wąski pryzmat zjawiska frekwencji wyborczej miały w licznych opiniach stać się ważnym remedium na niski jej poziom.

Podczas prac parlamentarnych nad Kodeksem wyborczym głównym celem polityków, obok wzmocnienia gwarancji zasady powszechności wyborów, było przede wszystkim

stworzenie narzędzi bezpośredniego wpływania na zwiększenie (niskiego w naszym kraju) poziomu frekwencji wyborczej.

Poczynione badania, w niniejszym rozdziale, jednoznacznie dowodzą⁷⁶⁹, że alternatywne sposoby głosowania nie mają istotnego wpływu na frekwencję wyborczą, są jednak niezwykle ważnymi instytucjami prawa wyborczego, które umożliwiają oddanie głosu osobom dotychczas wykluczonym wyborczo. Wobec powyższych ustaleń udzielono odpowiedzi na postawione we wstępie pytanie badawcze numer 7, tj. „Jakie jest zainteresowanie wyborców alternatywnymi sposobami głosowania i czy zwiększyło to frekwencję wyborczą?”.

Dynamika oraz uwarunkowania zmian alternatywnych sposobów głosowania poddane zostały szczegółowej analizie w pkt 2.3. oraz 3.3. niniejszego rozdziału. Tam też zawarto obszernie odpowiedzi na postawione we wstępie pytanie badawcze numer 8, tj. „Jaka była dynamika zmian alternatywnych sposobów głosowania po uchwaleniu Kodeksu wyborczego oraz jakie były ich uwarunkowania?”.

W wyniku przeprowadzonych badań oraz udzieleniu odpowiedzi na postawione pytania badawcze zweryfikowano pozytywnie postawioną we wstępie pomocniczą hipotezę badawczą numer 3, tj. „Nowe alternatywne sposoby głosowania nie przyczyniają się do zwiększenia frekwencji wyborczej” przez co stała się tezą.

6.1. Głosowanie przez pełnomocnika

Podsumowując, instytucję pełnomocnika wyborcy ocenić można na płaszczyźnie prawnej oraz statystycznej. W pierwszym ujęciu zbadać należało cel ustanowienia pełnomocnika wyborcy, przebieg procesu legislacyjnego, konstrukcję norm prawnych dotyczących instytucji głosowania przez pełnomocnika oraz spójność przyjętych rozwiązań z zasadami wyborczymi. W ujęciu statystycznym należało odwołać się do praktyki wyborczej i poddać analizie „twarde” dane statystyczne pochodzące z obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej publikowane po każdym wyborach z lat 2010-2019.

Po przeprowadzeniu wnikliwej analizy instytucjonalno-prawnej autor dysertacji stwierdza, iż pod względem prawnym instytucję pełnomocnika wyborcy należy ocenić pozytywnie. Na taką ocenę wpływ miało wiele czynników.

⁷⁶⁹ Zob. tabela 190. *Głosowanie przez pełnomocnika, w ujęciu statystycznym, w latach 2010-2019* oraz tabela 195 – *Głosowanie korespondencyjnie, w ujęciu statystycznym, w latach 2011-2019*.

Po pierwsze, celem ustanowienia instytucji pełnomocnictwa wyborczego, od idei do skodyfikowania prawa wyborczego, było przeciwdziałanie wykluczeniu wyborczego, tzn. absencji przymusowej. Niewątpliwie cel przyświecający Państwowej Komisji Wyborczej, Rzecznikom Praw Obywatelskich, organizacjom społecznym, politykom, ustawodawcy należy bez wątpienia ocenić pozytywnie.

Po drugie, w kwestii konstrukcji norm prawnych dotyczących instytucji głosowania przez pełnomocnika, ocena również jest pozytywna. Ustawodawca wykazał się przezornością uchwalając Kodeks wyborczy, który zapewnia liczne ustawowe ograniczenia możliwości stosowania tej instytucji. Oznacza to, iż instytucja pełnomocnika jest dedykowana wyłącznie określonym grupom wyborców – nie jest powszechna, w odróżnieniu od głosowania korespondencyjnego. Dotyczy ona w szczególności kręgu wyborców, którzy mogą skorzystać z tej formy głosowania, oraz kręgu osób, które mogą oddać głos w imieniu innego wyborcy jako pełnomocnik. Dzięki temu nie jest możliwe dokonywanie oszustw wyborczych na szeroką skalę, co wyklucza chęć manipulacji wyniku wyborów, np. podczas wyborów samorządowych. Głosowanie przez pełnomocnika ułatwia bowiem (a niekiedy nawet umożliwia) udział w wyborach wyborcom chorym lub w podeszłym wieku, przerzucając jednak na nich ciężar znalezienia osoby godnej zaufania, którą mogliby upoważnić do oddania głosu w swoim imieniu. Na podkreślenie zasługuje również fakt, iż pełnomocnictwo do głosowania jest swoistym elementem prawa wyborczego i nie ma swego odpowiednika w innych gałęziach prawa.

Po trzecie, w kwestii spójności przyjętych rozwiązań z zasadami wyborczymi ponownie ocena instytucji pełnomocnictwa wyborczego w polskim prawie wyborczym będzie pozytywna. W literaturze przedmiotu oraz w debacie publicznej podnoszone były głosy o niekonstytucyjności tego rozwiązania. Ponadto, że narusza zasadę bezpośredniości wyborów, która wymaga, by wyborca głos swój oddał osobiście oraz zasadą równości wyborów, która oznacza, że wyborcy powinni mieć jednakową liczbę głosów. Wątpliwości te jednoznacznie oddalił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., który orzekł, iż głosowanie przez pełnomocnika jest zgodne z Konstytucją RP.

Dokonując jednak oceny prac parlamentarnych nad ustanowieniem instytucji głosowania przez pełnomocnika od początku lat 90-tych aż do uchwalenia Kodeksu wyborczego wątpliwym jest wystawienie oceny pozytywnej za przebieg procesów legislacyjnych, bardziej zasadna wydaje się natomiast nota umiarkowanie poprawna. Niska ocena drogi legislacyjnej instytucji pełnomocnika wyborcy wynika z nieudolności ustawodawcy, która trwała wiele kadencji, doprowadzenia do uregulowania tej kwestii. Postulat wprowadzenia instytucji głosowania przez pełnomocnika był wielokrotnie zgłaszany w toku prac legislacyjnych, jednak opieszałość

i brak zdecydowanej woli politycznej oraz spory o kształt i konstytucyjność dla tego rozwiązania spowodowały wieloletnie opóźnienie w wypełnieniu zasady powszechności wyborów. Na poziom gwarancji praw wyborczych w istotnym stopniu wpływają dogodne, uwzględniające potrzeby wszystkich grup obywateli procedury głosowania – a więc techniki, z pomocą których wyborcy mogą fizycznie oddać głos.

Podejmując się oceny instytucji pełnomocnika wyborcy pod względem jej wpływu na frekwencję wyborczą rozwiązanie to należy ocenić negatywnie. Niska ocena wynika wprost z bardzo małej liczby osób głosujących w ten sposób w stosunku do ogółu osób niepełnosprawnych w Polsce. Według wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 roku liczba osób niepełnosprawnych ogółem wynosiła na koniec marca 2011 r. niemal 4,7 mln. Niski poziom „popularności” głosowania przez pełnomocnika spowodowany jest głównie dwoma czynnikami: brakiem wiedzy wyborców niepełnosprawnych i w podeszłym wieku o przysługujących im „nowych” prawach wyborczych oraz tradycyjnym przywiązaniem do wymogu osobistego stawienia się w lokalu wyborczym. Średnia liczba wyborców głosujących z pomocą pełnomocnika wyborcy w latach 2010-2019 wynosi 14 410. Najwięcej osób uprawnionych do skorzystania z tej procedury głosowało w 2018 r. podczas I tury wyborów kandydatów na urząd wójta, burmistrza, prezydenta miasta – 23 598 wyborców; stanowi to 0,14% ogółu głosujących. Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, iż wielu wyborców uprawnionych do skorzystania z instytucji pełnomocnika korzysta z głosowania osobistego w lokalu wyborczym. Niestety nie ma możliwości określenia dokładnego odsetka osób uczestniczących w głosowaniu bez pomocy pełnomocnika. Poziom „popularności” tej formy głosowania jest niezwykle niski. Wpływ tej instytucji na frekwencję wyborczą jest więc marginalny. W błędzie byli ci politycy i komentatorzy życia publicznego, którzy uważali, że instytucja pełnomocnika wyborcy zwiększy frekwencję wyborczą. Pewnym optymizmem napawa jednak fakt, iż dostrzec można trend wzrostowy w liczbie osób głosujących przez pełnomocnika. Sprzyjającymi rozwiązaniami, które wpłynęłyby na poziom „popularności” tej metody głosowania byłyby szerokie akcje informacyjne przed każdymi wyborami organizowane przez Państwową Komisję Wyborczą oraz urzędy gmin, nie polegające tylko i wyłącznie na rozplakatowaniu informacji wyborczych w właściwych do tego miejscach. Ponadto akcja informacyjna winna przenieść się również do Internetu, który stał się pierwszym kanałem informacyjnym.

Dokonując podsumowania całokształtu instytucji głosowania przez pełnomocnika autor uważa, że jest ona niezbędna polskiemu prawu wyborczemu a w konsekwencji wyborcom. Nie zasadnym jest rozszerzanie kręgu osób uprawnionych do skorzystania z tej formy głosowania. Procedura ustanowienia pełnomocnictwa jest precyzyjna, a poza tym zapewnia należyte

bezpieczeństwo w procesie ustanawiania i realizacji pełnomocnictwa wyborczego dla wyborcy mocodawcy. Najistotniejszą cechą tej instytucji prawa wyborczego jest zapobieganie wykluczeniu wyborczemu, a nie zwiększaniu frekwencji wyborczej. Instytucja pełnomocnika wyborczego została stworzona aby jeszcze bardziej zagwarantować powszechność wyborów, a tym samym ułatwienia obywatelom udziału w głosowaniu i realizacji ich najważniejszego prawa politycznego.

6.2. Głosowanie korespondencyjne

Oceniając instytucję głosowania korespondencyjnego w polskim prawie wyborczym wzięto pod uwagę przebieg procesu legislacyjnego (lata: 2008-2011, oraz 2011-2020 związane z nowelizacjami) oraz praktykę wyborczą (2011-2019).

Pod względem instytucjonalno-prawnym autor ocenia instytucję głosowania korespondencyjnego w polskim prawie wyborczym umiarkowanie pozytywnie. Niska ocena wynika z politycznych aspektów nowelizacji Kodeksu wyborczego, które dotyczyły ww. instytucji. Wielokrotne zmienianie kręgu wyborców uprawnionych do skorzystania z tej procedury powoduje niestabilność prawa kodeksowego, którym remedium miał być właśnie Kodeks wyborczy. Zdecydowanie negatywnie należy ocenić doraźne nowelizacje prawa wyborczego z 2020 r., które były dokonane niezgodnie z prawem. Upatrywano w nich interes polityczny partii rządzącej, nie licząc się z opiniami środowiska akademickiego, społecznego oraz opozycji. Zmiany te stanowią skrajny przykład arogancji wobec społeczeństwa poprzez tworzenie wadliwych rozwiązań prawnych oraz brak poszanowania stanowionego wcześniej prawa, a także brak refleksji podczas procesu legislacyjnego i pośpiech w tworzeniu prawa.

Autor jest zdania, iż głosowanie korespondencyjne winno być powszechne, tj. uprawniony do skorzystania z tej formy oddania głosu powinien być każdy wyborca, a nie jedynie określona wąska grupa osób.

Sama konstrukcja prawna głosowania korespondencyjnego zapisana w Kodeksie wyborczym, sprzed zmian wprowadzonych w 2020 r. jest, zdaniem autora, poprawna. Rozważenia wymaga jednak kwestia oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu, które wyborca załącza w kopercie zwrotnej. Zgodnie z ustawą – brak takiego oświadczenia (lub brak podpisu) powoduje, że koperta na kartę do głosowania nie jest wrzucana do urny i głos nie jest brany pod uwagę przy obliczaniu wyników wyborów – procedura oddania głosu jest więc bezskuteczna. Wątpliwości budzi sens funkcjonowania owego oświadczenia, ponieważ obwodowa

komisja wyborcza nie ma żadnych narzędzi służących zweryfikowaniu autentyczności podpisu wyborcy. Komisje wyborcze nie dysponują bowiem kartami wzorów podpisów, jak ma to miejsce w bankach.

Ponadto warto byłoby ujednolicić terminy kalendarza czynności urzędowych służących ustanowieniu alternatywnych procedur głosowania, w ten sposób aby terminy występujące w procedurze głosowania korespondencyjnego pokrywały się z terminami procedury głosowania przez pełnomocnika.

Wydaje się jednak, że równie ważnym problemem dotyczącym omawianych kwestii jest brak rzetelnej, łatwo dostępnej informacji. I choć obecnie wyborca niepełnosprawny ma prawo uzyskać informację o adresowanych do niego udogodnieniach, to nadal bez jego żądania żaden organ nie jest zobowiązany mu jej udzielić. Niestety nawet „zmasowane” akcje organizacji pozarządowych, zwłaszcza tych działających na rzecz niepełnosprawnych, w połączeniu z kampanią informacyjną Państwowej Komisji Wyborczej, nie zdołały w znaczący sposób rozpowszechnić wiedzy o nowych rozwiązaniach. Pandemia wirusa COVID-19 i spór polityczny wokół wyborów prezydenckich w 2020 r. niewątpliwie przyczyniły się do rozpowszechnienia wiedzy o możliwości oddania głosu za pośrednictwem poczty. Jednak dynamika zmian prawa wyborczego powoduje zdezorientowanie wyborców.

Instytucja głosowania korespondencyjnego w praktyce wyborczej oceniona została na podstawie wyborów i referendum z lat 2011-2019. Ocenę praktyki wyborczej ww. instytucji prawa wyborczego podzielić można na dwa obszary, tj. ocena głosowania korespondencyjnego w kraju oraz za granicą. Pierwsza z nich jest negatywna, druga pozytywna.

W przypadku głosowania korespondencyjnego w kraju negatywna ocena wynika z politycznych manipulacji prawem wyborczym, polegających na ciągłej modyfikacji podmiotami uprawnionymi do skorzystania z omawianej procedury. Ma to przełożenie na liczbę wyborców uprawnionych do głosowania w ten sposób. Średnia liczba głosujących korespondencyjnie w kraju w latach 2011-2019 wynosi 3 581, natomiast za granicą 18 861. Różnica wynika z tego, że za granicą mogli głosować wszyscy wyborcy, natomiast w kraju tylko osoby niepełnosprawne. Ponadto odsetek osób głosujących korespondencyjnie w Polsce wynosi zaledwie 0,03%. Dla głosowania za granicą odsetek ten wyniósł aż 21,45%. W związku z tym ocena głosowania korespondencyjnego za granicą jest wysoce pozytywna. Stanowczo negatywnie należy jednak ocenić nowelizację Kodeksu wyborczego z 2018 r., która usunęła możliwość głosowania korespondencyjnego dla obywateli przebywających poza granicami kraju, gdyż to właśnie tak grupa wyborców była faktycznym beneficjentem tej nowej alternatywnej procedury głosowania.

Rozdział V

Jednomandatowe okręgi wyborcze do Senatu w Kodeksie wyborczym

Dyskusja nad potrzebą wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych (dalej: JOW-ów) trwa w Polsce od lat. Już pierwszy projekt ordynacji wyborczej do Sejmu RP z lipca 1990 r. przewidywał wybór połowy posłów w JOW-ach w ramach mieszanego systemu wyborczego. Pomysł na ich wprowadzenie powracał wielokrotnie, najczęściej w formie postulatu zmiany całego systemu wyborczego na większościowy. Szczególnie mocno konieczność przeprowadzenia tej zmiany podnosił na początku XXI w. Ruch Obywatelski na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych. Sprzyjająca koniunktura społeczna i polityczna doprowadziły do tego, że 6 września 2015 r. przeprowadzono w Polsce referendum, w którym jedno z pytań dotyczyło możliwości wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych. Poszerzyło to pole prowadzonej debaty i na nowo zaktywizowało wiele środowisk społecznych, politycznych oraz eksperckich.

Od przywrócenia Senatu do polskiego systemu politycznego w 1989 r. jest on wybierany według formuły większościowej zgodnie z zasadą większości względnej (z wyjątkiem 1989 roku, gdy obowiązywała większość bezwzględna). Do wyborów z 2007 r. obowiązywały kilkumandatowe okręgi wyborcze, co uległo zmianie w 2011 r., gdy na podstawie Kodeksu wyborczego ustanowiono 100 jednomandatowych okręgów wyborczych.

Zważywszy na to, że postulat wprowadzenia JOW-ów w różnych rodzajach wyborach w Polsce regularnie powraca do politycznej agendy, a także na to, że badania opinii publicznej od lat wykazują przewagę liczebną zwolenników większościowego systemu wyborczego nad zwolennikami systemu proporcjonalnego⁷⁷⁰, badania empiryczne poświęcone funkcjonowaniu okręgów jednomandatowych mają szczególne znaczenie i – jak się wydaje – ważną rolę do odegrania w debacie publicznej. Mogą uzupełnić argumentację teoretyczną i pomóc rozstrzygnąć, które ze sprzecznych nieraz oczekiwań wobec systemów wyborczych są bardziej realne. Mogą też uzupełnić znane wyniki badań na temat konsekwencji stosowania systemów wyborczych.

⁷⁷⁰ A. Gendźwiłł, *Jakiego systemu wyborczego chcą Polacy?*, Komunikat z badań CBOS, Nr 94/2015.

1. Spór o ustanowienie okręgów jednomandatowych podczas prac parlamentarnych

Kodeks wyborczy z 5 stycznia 2011 r., obok wielu różnych modyfikacji polskiego systemu wyborczego, ustanowił także nowe, jednomandatowe okręgi w wyborach do Senatu (art. 260 § 1).

Dla właściwej oceny przydatności wprowadzenia JOW-ów do systemu wyborów parlamentarnych należy przeanalizować motywy ich ustanowienia. Projekt Kodeksu wyborczego nie przewidywał ustanowienia okręgów jednomandatowych do Senatu⁷⁷¹. Wnioskodawcy (grupa posłów LiD) nie widzieli potrzeby dokonywania w tym zakresie żadnych zmian, utrzymując znane z obowiązującej wówczas ordynacji⁷⁷² okręgi wielomandatowe. Jest to o tyle ważne, że właśnie na etapie projektowania istnieją najlepsze („najspokojniejsze”) warunki do przeprowadzenia niezbędnych prac studyjnych, a z uzasadnienia projektu można dowiedzieć się o zamierzonych celach wprowadzanych rozwiązań. Modyfikacje projektu zgłaszane na późniejszych etapach procedury legislacyjnej nie dają już takich możliwości.

Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się na posiedzeniu Sejmu 19 marca 2009 r., po czym projekt skierowano do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego. Projekt był rozpatrywany na 27 posiedzeniach Komisji Nadzwyczajnej, z których pierwsze odbyło się 2 kwietnia 2009 r., a ostatnie – 15 listopada 2010 r.

Propozycja wprowadzenia do projektu ustawy ośmiu poprawek pozwalających na przeprowadzenie wyborów do Senatu w 100 jednomandatowych okręgach wyborczych została zgłoszona przez członka Komisji Nadzwyczajnej posła Marka Wójcika na jej 23 posiedzeniu 20 maja 2010 r.: „Panie przewodniczący, mam propozycję zmiany w art. 231. Zmiana ta zmierza do tego, aby wprowadzić wybory większościowe w okręgach jednomandatowych. Mam tę zmianę przygotowaną na piśmie. Jest to kompleksowe rozwiązanie, które zakłada wprowadzenie w Kodeksie wyborczym stosownych ośmiu poprawek, które pozwolą na przeprowadzanie wyborów w okręgach jednomandatowych”⁷⁷³. Zgłoszona poprawka określała zasady tworzenia JOW-ów, natomiast nie przesądzała kształtu poszczególnych okręgów, te miały zostać określone w załączniku na dalszych etapach prac.

⁷⁷¹ Zob. Druk nr 1568/VI kad. Sejmu.

⁷⁷² Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2001, Nr 46, poz. 499 ze zm.

⁷⁷³ Zob. Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 3778/VI kad. Sejmu, 20.05.2010 r., s. 5-6.

Uwagi do sposobu procedowania i treści poprawek zgłosili przedstawiciele opozycji, tj. SLD oraz PiS. Poseł Jan Kochanowski (SLD) zaznaczył, że zgłaszane poprawki do treści aktu prawnego powinny być konkretne: „Jeżeli ktoś zgłasza poprawki, to one powinny być konkretne. Jeżeli mówimy, że dzielimy to na okręgi jednomandatowe, to do tej poprawki powinna być zamieszczona mapa i okręgi jednomandatowe. Pan poseł nie może powiedzieć, że przyjmujemy jakieś rozwiązanie, a później dorobimy do tego jakiś załącznik, który będzie pasował lub nie do przyjętych poprawek”⁷⁷⁴. Z kolei poseł Zbigniew Girzyński krytycznie odniósł się do zgłoszonych poprawek z uwagi na ich ogólnikowość: „Nie można przyjąć w prawie kierunkowego rozwiązania, licząc na to, że później dorobi się do tego załącznik z okręgami”⁷⁷⁵. Krytyczne uwagi do sposobu prowadzenia prac nad Kodeksem wyborczym przez przewodniczącego Komisji wyraził poseł Andrzej Dera (PiS): „Chciałbym zaprotestować przeciwko takiemu prowadzeniu sprawy przez Komisję. Po pierwsze, Komisja nie jest piekarnią. Rozmawiamy o Kodeksie wyborczym, który nie wchodzi w życie od jutra. Uważam, że po to jest Komisja, żebyśmy mogli porozmawiać o wszystkich wątpliwościach. Nie chodzi o to, żeby przegłosować to siłowo. Panie pośle, proponuję zrobić krok do tyłu i przedyskutować to spokojnie na dzisiejszym posiedzeniu. Chyba, że nowy model demokracji ma polegać na tym, że tylko jedni mają rację. W takim układzie przegłosujcie to sobie sami, a my przestaniemy chodzić na posiedzenia tej Komisji. Mamy rozmawiać o wyborach do Senatu i okręgach jednomandatowych. Jednak do tego potrzebna jest dyskusja. Przekonujcie nas argumentami, a nie bazujcie na tym, że jest was o jednego więcej”⁷⁷⁶. Następnie postanowiono o skierowaniu poprawek na posiedzenie zespołu roboczego, zaś wnioskodawca został dodatkowo zobowiązany do przygotowania i przedstawienia projektu załącznika określającego granice okręgów wyborczych. Do tej problematyki powrócono na dwóch kolejnych posiedzeniach Komisji Nadzwyczajnej 24 czerwca 2010 r.⁷⁷⁷ i 8 lipca 2010 r.⁷⁷⁸. W czasie tych posiedzeń żaden z członków komisji nie podważał zasadności wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych, zaś prowadzona dyskusja dotyczyła głównie kwestii wielkości okręgów jednomandatowych i ich granic.

Podczas 33. posiedzenia Komisji 15 listopada 2010 r.⁷⁷⁹ zostało jednogłośnie przyjęte sprawozdanie o projekcie ustawy Kodeks wyborczy⁷⁸⁰, w którym znalazły się przepisy

⁷⁷⁴ Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 3778/VI kad. Sejmu, 20.05.2010 r., s. 8.

⁷⁷⁵ Ibidem, s. 7.

⁷⁷⁶ Ibidem, s. 9-10.

⁷⁷⁷ Zob. Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 3893/VI kad. Sejmu, 24.06.2010 r., s. 7-12.

⁷⁷⁸ Zob. Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 3973/VI kad. Sejmu, 08.07.2010 r., s. 24-25.

⁷⁷⁹ Zob. Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 4352/VI kad. Sejmu, 15.11.2010 r., s. 21-22.

⁷⁸⁰ Zob. Druk nr 3578/VI kad. Sejmu.

dotyczące jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu (art. 253 i art. 254) oraz załącznik zawierający wykaz tych okręgów.

Drugie czytanie projektu ustawy Kodeks wyborczy odbyło się na posiedzeniu Sejmu 1 grudnia 2010 r. Poseł Witold Gintowt-Dziwałtowski przedstawił wówczas sprawozdanie rekomendujące projekt, stwierdzając, m.in. „wprowadziliśmy okręgi jednomandatowe w wyborach do Senatu. Od tej pory, jak proponuje Komisja Nadzwyczajna, ilość okręgów w Rzeczypospolitej w wyborach do Senatu ma wynosić 100 i w każdym z okręgów ma być wybierany jeden kandydat spośród zgłoszonych przez komitety wyborcze”⁷⁸¹. W czasie debaty parlamentarnej poparcie dla rozwiązania przewidującego jednomandatowe okręgi wyborcze zadeklarował przedstawiciel klubu PO⁷⁸², zaś przedstawiciele klubu PiS i klubu SLD zapowiedzieli poprawki przywracające okręgi wielomandatowe. Poseł A. Dera (PiS): „Proponujemy wykreślenie zapisu o okręgach jednomandatowych do Senatu. Nie zgadzamy się na rozbiegnięcie się systemów wyborów senackich i wyborów do parlamentu”⁷⁸³. Poseł J. Kochanowski (SLD): „Tutaj zgadzamy się, niestety – a może i stety – z kolegami z Prawa i Sprawiedliwości, że okręgi jednomandatowe do Senatu burzą pewien system wyborczy. Zastanawialiśmy się również nad tym, czy mniejszy okręg wyborczy do Senatu mocniej umocowuje senatora czy słabiej. Senat jest to Izba refleksji, Izba, która ma reprezentować praktycznie całe województwo czy cały region, a mówiąc ogólnie – cały kraj po to, żeby poprawiać prawo, które my ustanowimy. Te okręgi jednomandatowe praktycznie burzą ten porządek. Będziemy zgłaszali poprawki”⁷⁸⁴. Problem jednomandatowych okręgów wyborczych w pozostałych wypowiedziach pojawił się jedynie sporadycznie (np. o „niszczeniu 20-letniej tradycji” za ich pomocą⁷⁸⁵).

Ostatecznie poprawki zgłosił poseł L. Aleksandrak w imieniu SLD oraz poseł M. Błaszczak w imieniu PiS. W związku ze zgłoszonymi poprawkami projekt skierowano ponownie do Komisji Nadzwyczajnej celem ich rozpatrzenia. Komisja w wyniku swoich prac rozpatrzyła poprawki zgłoszone podczas drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu 1 grudnia 2010 r. i w swoim sprawozdaniu z 2 grudnia 2010 r.⁷⁸⁶ zwróciła się do Sejmu o przyjęcie części z nich. Komisja zarekomendowała odrzucenie poprawek dotyczących ustanowienia okręgów

⁷⁸¹ Sprawozdanie stenograficzne z 79. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 grudnia 2010 r., Warszawa 2010, s. 26.

⁷⁸² Ibidem, s. 29.

⁷⁸³ Ibidem, s. 31.

⁷⁸⁴ Ibidem, s. 33.

⁷⁸⁵ Ibidem, s. 40.

⁷⁸⁶ Zob. Druk nr 3578-A/VI kad. Sejmu.

wielomandatowych (nr 30 i 31). Odkryło się to jednak bez szerszej dyskusji i nie podnoszono argumentów za oraz przeciw temu rozwiązaniu.

W dniu 3 grudnia 2010 r. na 79. posiedzeniu plenarnym Sejmu odbyło się trzecie czytanie projektu Kodeksu wyborczego. Komisja Nadzwyczajna przedstawiła sprawozdanie i zarekomendowała przyjęcie 50 z 66 zgłoszonych na drugim czytaniu poprawek. Sejm przyjął poprawkę zgłoszoną przez SLD, pomimo negatywnej rekomendacji ze strony Komisji Nadzwyczajnej. Przyjęto ją większością 214 głosów za, 208 przeciw, nikt nie wstrzymał się od głosu. W ten sposób powrócono do rozwiązań, które pierwotnie znajdowały się w projekcie ustawy. Przyjęcie głosowanych poprawek spowodowało, iż poprawka nr 31 (oraz powiązane z nią poprawki nr 33, 37, 38, 65 i 66) stała się bezprzedmiotowa. Podział głosów pomiędzy poszczególne ugrupowania polityczne przedstawiono w tabeli 196.

Tabela 196. Głosowanie nad przyjęciem poprawek 30., 32., 34., 36., 39., 41., 42. i 64.

klub/koło	liczebność	głosowało	za	przeciw	wstrzymało się	nie głosowało
PO	202	185	2	183	-	17
PiS	148	142	142	-	-	6
SLD	44	40	40	-	-	4
PSL	31	28	7	21	-	3
PJN	15	15	15	-	-	-
niez.	10	6	2	4	-	4
SDPL	4	3	3	-	-	1
DKP SD	3	3	3	-	-	-

Źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&79&36> (dostęp dnia: 29.12.2019).

W trakcie sejmowego etapu prac na projektem Kodeksu wyborczego, jednomandatowe okręgi wyborcze do Senatu nie wzbudziły – pomimo świadomości fundamentalnego charakteru podejmowanych decyzji – większego zainteresowania (większość wystąpień klubowych w ogóle nie odniosła się do tego zagadnienia). Najwięcej uwagi poświęcono nie tyle kwestii trafności i skutkom ustanawiania jednomandatowych okręgów wyborczych, ile szczegółowemu ukształtowaniu nowych okręgów. W tym kontekście można było dostrzec nie tylko obawy przed politycznym ukształtowaniem okręgów (tzw. gra geografią wyborczą), ale także troskę posłów, by „okręgi jednomandatowe w wyborach do Senatu rzeczywiście odzwierciedlały właściwe więzi społeczne i możliwości komunikacyjne”⁷⁸⁷.

⁷⁸⁷ Wypowiedź posła M. Wójcika (PO) podczas posiedzenia Komisji w dniu 15 listopada 2010 r.; zob. Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 4352/VI kad. Sejmu, 15.11.2010 r., s. 5.

W takim kształcie Kodeks wyborczy został przekazany do Senatu; skierowano go do Komisji Ustawodawczej, Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. Ta ostatnia komisja rozpatrzyła ustawę na posiedzeniu 8 grudnia 2010 r. i w swoim sprawozdaniu⁷⁸⁸ zarekomendowała Senatowi przyjęcie uchwały wprowadzającej do ustawy poprawki nr 8-13 przywracające jednomandatowe okręgi wyborcze do Senatu oraz poprawkę nr 18 – zawierającą załącznik nr 2 z wykazem 100 okręgów wyborczych. Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji po rozpatrzeniu ustawy na wspólnie odbytych posiedzeniach 13 i 14 grudnia 2010 r. w swoim sprawozdaniu⁷⁸⁹ również zaproponowały powrót do rozwiązań przewidujących jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do Senatu (poprawki nr 190-205 i nr 297 w sprawozdaniu tych komisji).

Na posiedzeniu Senatu 15 grudnia 2010 r. zostały przedstawione oba wspomniane wyżej sprawozdania komisji. Ponieważ w toku debaty w Senacie zgłoszono poprawki do ustawy, przekazano je do Komisji Ustawodawczej, Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej celem ustosunkowania się do nich i przygotowania wspólnego sprawozdania. Na wspólnych posiedzeniach odbytych 15 i 16 grudnia 2010 r. komisje rozpatrzyły zgłoszone poprawki i przyjęły wspólne sprawozdanie⁷⁹⁰ rekomendujące m.in. wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu.

Senacka dyskusja na temat wprowadzenia JOW-ów była równie uboga w debatę jak ta prowadzona w Sejmie. W izbie wyższej parlamentu sprowadzić ją można właściwie do jednego wystąpienia. Był to głos senatora Janusza Sepioła. Wskazał w nim, po pierwsze, iż proponowane rozwiązanie ma prowadzić do usunięcia marnowania głosów „ponad 25% głosów jest marnowanych, to znaczy, blisko połowa wyborców oddaje tylko jeden głos, a nie dwa lub trzy”⁷⁹¹. Po drugie, że JOW-y zwiększą zainteresowanie Senatem, a w konsekwencji zwiększy się frekwencja „głosowanie w obwodach jednomandatowych pozwoli na to, aby Senat lepiej odzwierciedlał preferencje polityczne, aby precyzyjniej oddawał mapę polityczną Polski (...) taka formuła wyborów zwiększy zainteresowanie Senatem, ponieważ te pojedynki będą, że tak powiem, bardziej czytelne, budzące większe zainteresowanie społeczne, a co za tym idzie,

⁷⁸⁸ Zob. Druk nr 1052A/VII kad. Senatu.

⁷⁸⁹ Zob. Druk nr 1052B/VII kad. Senatu.

⁷⁹⁰ Zob. Druk nr 1052Z/VII kad. Senatu.

⁷⁹¹ Sprawozdanie stenograficzne z 67. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 14, 15, 16 i 17 grudnia 2010 r., Warszawa 2011, s. 97.

może to spowodować większą frekwencję w wyborach parlamentarnych”⁷⁹². Po trzecie, zdaniem senatora, JOW-y zlikwidują nadreprezentację osób o nazwiska na A i B. Jest to konsekwencja nawyku wyborców – ukształtowanego pod wpływem wyborów sejmowych – głosowania na kandydatów najwyżej na liście wyborczej. Oczywiście, w przypadku wyborów senatorów mamy do czynienia nie z listą wyborczą a z kartą do głosowania, na której umieszczani są kandydaci ze wszystkich komitetów wyborczych w kolejności alfabetycznej. Po czwarte, pozytywnie ocenił system większościowych wyborów „okręgi jednomandatowe są zgodne z pewnym postulatem politycznym wyrażanym przez wiele środowisk, żeby tam, gdzie jest to możliwe i uzasadnione, rozszerzać system wyborów większościowych”⁷⁹³. To właściwie wszystko z całej dyskusji nad wprowadzeniem JOW-ów. Co najwyżej, można jeszcze odnotować jedną deklarację o popieraniu okręgów jednomandatowych (także w wyborach do Sejmu) oraz jedną uwagę, na temat braku „jakichkolwiek przemyśleń i refleksji”⁷⁹⁴ nad dyskutowaną propozycją.

W głosowaniu, które odbyło się 17 grudnia 2010 r., Senat przyjął uchwałę zawierającą m.in. poprawki przywracające okręgi jednomandatowe (nr 137, 183, 184, 187, 188, 189, 190, 191, 195, 196, 197 i 312). Senat argumentował wprowadzenie JOW-ów tym, iż „dotychczasowy system wyborczy, w którym występują okręgi 2-4 mandatowe, powoduje, że wyborcy często są zdezorientowani: nie są pewni na ilu kandydatów mogą głosować, niekiedy nie wykorzystują wszystkich możliwych wskazań (w okręgach 3-4 mandatowych), albo też wskazują więcej kandydatów niż to jest w danym okręgu możliwe (w okręgach 2 mandatowych). W skali kraju zmarnowanych (niewykorzystanych) jest w ten sposób 24% głosów (średnia), a bywają okręgi, w których liczba ta przewyższa 33%”⁷⁹⁵. Uchwała ta 22 grudnia 2010 r. została przekazana do Sejmu⁷⁹⁶; następnie skierowano ją do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego.

Komisja Nadzwyczajna rozpatrzyła poprawki Senatu 3 stycznia 2011 r. Sprawę JOW-ów do Senatu przedstawił senator Janusz Sepioł „przejdę teraz do kwestii, która jest bardzo obszerna. Właściwie dotyczy ona całego działu IV. Są to artykuły od 258 do 289. Dotyczą one wyborów do Senatu. Otóż Senat proponuje, aby wybory te odbywały się w okręgach

⁷⁹² Sprawozdanie stenograficzne z 67. posiedzenia Senatu..., op. cit., s. 97.

⁷⁹³ Ibidem.

⁷⁹⁴ Zob. wypowiedź senatorów L. Kieresa i A. Misiołka, ibidem, s. 117 i 123.

⁷⁹⁵ Uzasadnienie uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie ustawy Kodeks wyborczy, s. 65, <http://ww2.senat.pl/k7/dok/uch/067/1052uch.pdf> [dostęp dnia: 29.12.2019].

⁷⁹⁶ Zob. Druk nr 3730/VI kad. Sejmu.

jednomandatowych”⁷⁹⁷. Następnie senator zreferował najważniejsze zmiany „oznacza to podział Polski na sto okręgów z jednoczesnym przyjęciem dwóch założeń. Po pierwsze, ilość senatorów z poszczególnych województw jest niezmienną w stosunku do dotychczasowej sytuacji. Po drugie, okręgi senackie nie łamią granic okręgów sejmowych. Z reguły następuje podział okręgu sejmowego, ale nigdzie granice nie przebiegają inaczej”⁷⁹⁸. Komisja przy 4 głosach za, 7 przeciw i braku głosów wstrzymujących się, poprawki Senatu dotyczące JOW-ów zaopiniowała pozytywnie.

Na posiedzeniu Sejmu 5 stycznia 2011 r. przedstawiono sprawozdanie⁷⁹⁹ Komisji Nadzwyczajnej. Poprawki dotyczące ustanowienia JOW-ów do Senatu nie zostały odrzucone. W głosowaniu wzięło udział 436 posłów. Większość bezwzględna wynosiła 219. 190 posłów było za, 245 – przeciw, 1 osoba się wstrzymała. W związku z tym Sejm wobec nieuzyskania bezwzględnej większości głosów poprawki Senatu przyjął, w rezultacie czego w Kodeksie wyborczym znalazły się przepisy normujące jednomandatowe okręgi wyborcze do Senatu. Podział głosów w tym głosowaniu pomiędzy poszczególne ugrupowania polityczne przedstawiono w tabeli 197.

Tabela 197. Głosowanie nad odrzuceniem poprawek Senatu: 137., 183., 184., od 187. do 191., 195., 196., 197. i 312.

klub/koło	liczebność	głosowało	za	przeciw	wstrzymało się	nie głosowało
PO	203	198	-	198	-	5
PIS	147	137	136	1	-	10
SLD	44	43	43	-	-	1
PSL	31	27	1	25	1	4
PJN	17	16	2	14	-	1
niez.	10	8	3	5	-	2
SDPL	4	4	3	1	-	-
DKP SD	3	3	2	1	-	-

Źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&82&161> (dostęp dnia: 29.12.2019).

Tak więc brak generalnej dyskusji w parlamencie na temat okręgów jednomandatowych stanowi zasadniczą trudność w ustaleniu motywów, jakimi kierowała się większość parlamentarna wprowadzając tę instytucję do systemu prawa wyborczego. Wobec powyższego warto odwołać się do oczekiwań i nadziei związanych z ustanowieniem okręgów jednomandatowych

⁷⁹⁷ Zob. Biuletyn z posiedzenia Komisji, Nr 4533/VI kad. Sejmu, 03.01.2011 r., s. 5.

⁷⁹⁸ Ibidem.

⁷⁹⁹ Zob. Druk nr 3742/VI kad. Sejmu.

wyrażanych w debacie publicznej, toczonej za pośrednictwem mediów. Senacka propozycja wprowadzenia JOW-ów wywołała bowiem zdecydowanie bardziej ożywioną dyskusję poza parlamentem (także z udziałem posłów i senatorów). Przy czym objęła ona szerszy krąg zagadnień, w tym także zasadności wprowadzenia JOW-ów do wyborów sejmowych⁸⁰⁰.

Z perspektywy określenia celów, jakie mogą być realizowane za pomocą okręgów jednomandatowych, jednym z najistotniejszych wątków dyskusji była kwestia (całkowicie pominięta w parlamencie) wpływu JOW-ów na rozluźnienie związków senatora z jego macierzystą partią. Zagadnienie to było definiowane na różne sposoby, różnie też rozkładano związaną z nim argumentację. Podnoszono więc, że w wyborach jednomandatowych „sztyld partyjny” ma mniejszy wpływ na przychylność wyborców, a bardziej liczy się rozpoznawalność kandydata⁸⁰¹. Cecha ta uwidacznia się w sposób szczególny na tle systemu proporcjonalnego, który „daje liderom ugrupowań niemal nieograniczoną władzę nad członkami partii, bo pozwala konstruować listy wedle własnego uznania”⁸⁰². W efekcie „przed każdymi wyborami” następuje swoiste „żonglowanie miejscami na listach przez przywódców wszystkich partii”. JOW-y w tym ujęciu miałyby przyczynić się więc do zakończenia „patologicznej sytuacji, w której polską politykę realizowały właściwie dwie osoby: Donald Tusk i Jarosław Kaczyński” (oczywiście ten argument pojawia się w kontekście postulatu ustanowienia JOW-ów w wyborach do Sejmu)⁸⁰³. Z kolei, tak wielka jednoosobowa władza liderów, „to droga do zmiany partii w instytucje dworskie”, gdzie „politycy skoncentrowani na pozyskiwaniu numeru pierwszego przedstawiają być twórczy. Zamiast formułować własne pomysły, czekają na rozkazy”⁸⁰⁴.

W publicystyce podkreślano, że JOW-y w wyborach senackich miałyby wymusić na partiach politycznych wystawianie „bardziej wyrazistych kandydatów”⁸⁰⁵. Przewidywano również, że JOW-y zwiększają szanse „wolnych elektronów”, lokalnych liderów oraz bogatych przedsiębiorców. Możliwe jest więc powołanie „Senatu rozproszonego”, w którym „poparcie

⁸⁰⁰ M. Dobrowolski, *Okręgi jednomandatowe w wyborach do Senatu w 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3 (110), s. 71.

⁸⁰¹ Tak twierdził m.in. poseł PO W. Dzikowski, za P. Gursztyn, *Jednomandatowe okręgi odmieniają Senat*, „Rzeczpospolita” z 8 stycznia 2011 r.; por. D. Kołakowska, *Platforma się boi, że straci Senat*, „Rzeczpospolita” z 21 maja 2011 r.

⁸⁰² Można np. umieścić na liście wyborczej „polityków, którzy w wyborach jednomandatowych nie mieliby szans. W dodatku lokomotywa listy często sprawia, że za nią wchodzi do Sejmu kandydaci ze śmiesznie, żenująco niską liczbą głosów. Jakby tego było mało, najpoważniejszym rywalem nie jest przeciwnik z innej partii, ale kolega z tej samej listy, bo to głównie z nim konkuruje się o wejście do Sejmu”, zob. Ł. Warzecha, *Nie tylko geniusz lidera*, „Rzeczpospolita” z 19 sierpnia 2011 r.

⁸⁰³ K. Kik, *Trzeba odebrać partiom Polskę*, „Rzeczpospolita” z 25 października 2009 r.

⁸⁰⁴ P. Zaremba, *Wątpliwość partii silnych liderów*, „Rzeczpospolita” z 26 sierpnia 2011 r.

⁸⁰⁵ P. Gursztyn, op. cit.

poszczególnych senatorów trzeba będzie kupować, zaspokajając przy tym ich indywidualne interesy, nie zawsze w zgodzie z dobrem ogólnym”⁸⁰⁶. Jednak taki wariant został uznany za mało prawdopodobny, gdyż w takim Senacie partie polityczne nadal będą odgrywać „główną rolę, tyle że (...) rola liderów byłaby znacznie ograniczona”⁸⁰⁷.

Zaprezentowane wcześniej cele, jakie miałyby zostać zrealizowane za pomocą JOW-ów, są zbieżne (jeśli nie tożsame) z niektórymi postulatami zgłaszanymi w doktrynie prawa. Zgodnie z nimi należy „starać się wykreować profil senatora mniej niż poseł zależnego od politycznego zaplecza, a bardziej kierującego się przy wykonywaniu mandatu osobistym poczuciem sprawiedliwości i słuszności”. Przy tak zarysowanym celu wybór senatorów w jednomandatowych okręgach byłby „krokiem we właściwym kierunku”. Taki mechanizm „zawsze służy personalizacji wyborów i osłabieniu zależności wyników od decyzji kierowniczych gremiów partyjnych”. Dodatkowo – zgodnie z tymi postulatami – należałoby dopuścić zgłaszanie kandydatów nie tylko przez partie i wyborców (ich komitety wyborcze), ale także „przez stowarzyszenia twórców, samorządy zawodowe, być może stowarzyszenia społeczne, a także instytucje naukowe”⁸⁰⁸. Przytoczone postulaty stanowią bodaj najbardziej jednoznaczne poparcie ze strony przedstawicieli doktryny prawa dla ustanowienia senackich okręgów jednomandatowych. Drugą niejako stroną „wyborów bardziej spersonalizowanych” w okręgach jednomandatowych jest możliwość wybierania w nich „lokalnych polityków i działaczy, uwikłanych w sprawy lokalne i tam tylko popularnych, którzy w parlamencie będą stanowić zdeintegrowany kolektyw, niezdolny do generowania i realizowania jednolitego programu polityki państwa”⁸⁰⁹.

Obok powyższych głosów w doktrynie prawa można spotkać również swego rodzaju warunkowe poparcie dla JOW-ów⁸¹⁰. Ustanowienie okręgów jednomandatowych było też nierzadko traktowane jako swoiste „mniejsze zło” wobec obowiązujących zasad wyboru senatorów. Znamienna w tym względzie jest wypowiedź Stanisława Gebethnera. Uważał on bowiem, iż system wyborczy, w którym komitet otrzymuje w wyborach poparcie rzędu 34%, uzyskuje

⁸⁰⁶ J. Kucharczyk, *Radość polityków, strata obywateli*, „Rzeczypospolita” z 25 lipca 2011 r.

⁸⁰⁷ Zob. Ł. Warzecha, op. cit.

⁸⁰⁸ W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11, s. 9, 16-17.

⁸⁰⁹ M. Kruk, *Dylematy demokratycznych wyborów. Proporcjonalność, reprezentatywność, stabilność*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyk., Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, pod red. M. Kruka, J. Trzcieskiego, J. Wawrzyniaka, Warszawa 2002, s. 75.

⁸¹⁰ Zob. Z. Jarosz, *Systemy wyborcze do Sejmu i Senatu w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej. XLIV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Olsztyn, 25–27 kwietnia 2002 r.*, pod red. A. Sylwestrzaka, Olsztyn 2003, s. 68-69, 94-95.

75% miejsc w Senacie (a tak było w wyborach z 2001 r.), jest najgorszy z możliwych⁸¹¹. Jeśli więc „jedyną możliwością zastąpienia tego anormalnego systemu, zupełnie irracjonalnego do Senatu”, są okręgi jednomandatowe, to wprowadzić z bólem, ale należy się na nie zgodzić⁸¹².

Natomiast wielkimi entuzjastami JOW-ów są przedstawiciele Ruchu Obywatelskiego na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych od lat zabiegającego o ich wprowadzenie do parlamentarnego prawa wyborczego. Wskazują oni, że ordynacja proporcjonalna „złe kształtuje życie polityczne w kraju”, co negatywnie wpływa na funkcjonowanie państwa i społeczeństwa. Z kolei wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych ma przywrócić „obywatelom ich wyborcze prawa”. Bierne prawo wyborcze zostało bowiem „zawłaszczone przez partie polityczne”, gdyż przy ordynacji proporcjonalnej „nie można startować w wyborach, jeśli nie ma się zgody partii politycznych”⁸¹³. Warto dodać, że niektórzy senatorowie w debacie o jednomandatowych okręgach wyborczych odwoływali się do tez głoszonych przez przedstawicieli RJOW⁸¹⁴.

Drugim wyraźnie wybijającym się wątkiem (wspólnym dla całej dyskusji na temat zasadności wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych) była, jak już wspomniano, kwestia ustanowienia w wyborach senackich wymogu większości bezwzględnej, a więc dopuszczenia możliwości przeprowadzania drugiej tury wyborów. Trzeba pamiętać, iż zagadnienie to nie jest bezwzględnie i wyłącznie związane z problematyką okręgów jednomandatowych (w tym sensie, że pytanie o większość, jaką ma następować wybór senatorów, pozostaje aktualne także w przypadku okręgów wielomandatowych). Jednak dyskusja o JOW-ach mocno eksponowała właśnie tę kwestię. Podkreślano, że tylko wymóg bezwzględnej większości pozwala mówić o „czytelności wyborów”, a nawet wręcz, że „w przypadku okręgów jednomandatowych nie ma wiarygodnych wyborów bez drugiej tury”. Jednocześnie jednak zdawano sobie sprawę, że w praktyce (tj. „ze względów psychologiczno-społecznych”) w II turze senackich wyborów wzięłoby udział „prawdopodobnie maksimum 15%, może 12%” wyborców⁸¹⁵. Z kolei, przy zastosowaniu tzw. większości zwykłej i dużej liczbie kandydatów „oddane na nich głosy ulegną

⁸¹¹ W wyborach do Sejmu z 2001 r. komitet wyborczy (SLD) otrzymał 41% głosów.

⁸¹² S. Gebethner, dyskusja podczas XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji...*, op. cit., s. 91.

⁸¹³ Tak J. Sanocki i R. Zarzycki, za: *Marsz w stolicy: „jeden okręg, jeden mandat”*, „Rzeczpospolita” z 23 maja 2009 r.; więcej w: *Otwarta księga, o jednomandatowe okręgi wyborcze*, pod red. R. Lazarowicza, J. Przystawy, Wrocław 1999.

⁸¹⁴ Zob. wypowiedzi senatorów L. Kieresa i A. Misiółka podczas 67. posiedzenia Senatu w dniu 15 grudnia 2010 r.; Sprawozdanie stenograficzne, s. 117 i 123.

⁸¹⁵ K. Piesiewicz, podczas wspólnego posiedzenia Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Ustawodawczej w dniach 13 i 14 grudnia 2010 r.; Zapis stenograficzny, s. 109-110, <http://ww2.se-nat.pl/k7/kom/kpcp/2010/223pcpp.pdf> [dostęp dnia: 04.01.2020].

rozproszeniu” i „może się zdarzyć, że mandat uzyska osoba, za którą opowiedziało np. tylko 30% głosujących”. Oznacza to, że „o powołaniu na fotel senatora decydować będzie mniejszość osób biorących udział w głosowaniu, większość zaś w tym okręgu pozbawiona zostanie w Senacie swojego reprezentanta”. Zjawisko to może ulec pogłębieniu przy niskiej frekwencji wyborczej. Wówczas „o obsadzie mandatu senatorskiego przesądzić może nawet 10-15% obywateli uprawnionych do głosowania”⁸¹⁶. Jednak brak drugiej tury oznacza niedopuszczenie do zawierania jakichkolwiek porozumień między kandydatami albo popierającymi ich partiami w okresie między I a II turą – często niezbędną, gdy ustanawia się wymóg większości absolutnej⁸¹⁷.

Wśród prawniczych i politologicznych debat nad zasadnością wprowadzenia okręgów jednomandatowych można wyróżnić jeszcze jeden właściwie najważniejszy wątek (aspekt) zagadnienia, chodzi mianowicie o odpowiedź na pytanie: jaki Senat uzyskamy w wyniku przeprowadzania elekcji senatorów w okręgach jednomandatowych. Zarysowały się w tym względzie dwa stanowiska: zgodnie z pierwszym, Senat zostanie w jeszcze większym stopniu zdominowany przez przedstawicieli jednej, zwycięskiej w sejmowych wyborach, partii politycznej, z kolei w myśl drugiego – zakorzenionego bardziej w politologii – im większe okręgi wyborcze, tym podział mandatów bardziej proporcjonalny, a więc izba bardziej politycznie zróżnicowana.

Jednak prawo wyborcze (i jego zmiany) nie służy wyłącznie zapewnieniu właściwej reprezentacji (choć to przede wszystkim) ani ukształtowaniu sprawnego, dobrze funkcjonującego, adekwatnie reagującego na wyzwania systemu partii politycznych. Prawo wyborcze jest bowiem (powinno być) ważnym elementem realizacji celów ustrojowych stawianych wobec parlamentu, a szerzej, ustroju państwa. Musi więc pozostawać w funkcji do spójnej koncepcji reformy II izby parlamentu. Coraz większe uznanie w doktrynie prawa konstytucyjnego zyskuje teza o potrzebie większej politycznej odmienności obu izb parlamentu⁸¹⁸ – w tym

⁸¹⁶ P. Winczorek, *Senat po nowemu*, „Rzeczpospolita” z 4 września 2011 r.; por. A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 13 oraz P. Gursztyn, op. cit.

⁸¹⁷ W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy...*, op. cit., s. 9.

⁸¹⁸ Zob. m.in.: W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy...*, op. cit., s. 8; M. Granat, M. Dobrowolski, *Jaka dwuizbowość?*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 5, s. 77-80; K. Skotnicki, *Kilka uwag w sprawie kierunków reformy Senatu*, [w:] *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, pod red. P. Tuleji, M. Florczak-Wątor, S. Kubasa, Warszawa 2010, s. 248 i n.; K. Skotnicki, *Senat III RP – niepotrzebny czy nieprzemyślany?*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, pod red. M. Zubika, Warszawa 2010, s. 227; M. Dobrowolski, *W sprawie potrzeby reformy dwuizbowości polskiego parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 31-53; M. Dobrowolski, *Senat – instytucja*

kontekście często odwoływano się do potrzeby ustanowienia okręgów jednomandatowych. Przy czym, jak podkreślano, takie rozwiązanie powinno zostać połączone z innymi jeszcze zmianami w ustroju Senatu (wydłużenie kadencji, rotacyjna zmiana składu izby), gdyż same zmiany prawa wyborczego nie doprowadzą do realizacji zakładanego celu⁸¹⁹.

2. Charakterystyka przyjętych rozwiązań

Odkąd przywrócono w polskim systemie ustrojowym instytucję Senatu, przepisy dotyczące wyboru członków drugiej izby miały charakter uzupełniający w stosunku do przepisów określających sposób wybierania posłów. Przepisy możliwe do zastosowania w obu wyborach umieszczone były w ordynacji wyborczej do Sejmu (w latach 1991-2001) bądź w części ogólnej ordynacji wyborczej do obu izb (w latach 2001-2011)⁸²⁰. Takie samo rozwiązanie przyjął ustawodawca uchwalając Kodeks wyborczy, tj. w jednym akcie prawnym wyodrębnione zostały ogólne zasady wyborów oraz osobny dział poświęcony został *stricte* wyborom do Senatu.

Przepisy regulujące sposób wyboru senatorów zawarte zostały w dziale IV Kodeksu wyborczego zatytułowanym „Wybory do Senatu”. Dział składa się z 11 rozdziałów i obejmuje 32 artykuły, tj. od art. 255 do art. 286.

Kodeks wyborczy w art. 255 powtarza regulację zawartą w art. 97 ust. 2 Konstytucji RP, która stanowi, że wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że regulując wybory do Senatu, Konstytucja pomija zasady równości i proporcjonalności, które zostały uwzględnione w przepisach dotyczących wyborów do Sejmu. Dowodzi to, że ustawodawca konstytucyjny pozostawił ustawodawcy zwykłemu kwestię uregulowania systemu wyborczego do Senatu. Ustawodawca tę delegację wykonał i począwszy od 1989 r. kolejne ordynacje wyborcze określały, że senatorów wybiera się w systemie większościowym w okręgach wielomandatowych. Ideę wyborów większościowych realizuje także Kodeks wyborczy, który jednak wprowadza wybory większościowe w okręgach jednomandatowych.

o niewykorzystanym potencjale, [w:] *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zracjonalizowanego*, pod red. M. Paździora, B. Szmulika, Lublin 2011, s. 15-23.

⁸¹⁹ M. Dobrowolski, *Okręgi jednomandatowe w wyborach...*, op. cit., s. 75.

⁸²⁰ M. Przywara, *System wyborczy do Sejmu i do Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiany*, Warszawa 2012, s. 162.

Zgodnie z art. 256 do Senatu wybiera się 100 senatorów według zasady większości. Przy restytucji Senatu w 1989 r. zdecydowano się nawiązać do liczby senatorów w II Rzeczypospolitej i określono ją na 100. Podczas dyskusji nad nową Konstytucją nie podjęto kwestii liczebności obu izb i przyjęto zasady ustalone dotychczas. W rezultacie Senat jest na tle porównawczym mniej licznym niż odnośne izby w krajach Europy Zachodniej – o zbliżonej liczbie mieszkańców⁸²¹. Czteroletnia kadencja Senatu jest powiązana z kadencją Sejmu (zasada jednakości kadencji obu organów władzy ustawodawczej).

Wybory do Senatu oparto na zasadzie większości. Decyzję podejmuje się większością ważnych głosów oddanych przez uprawnionych do wzięcia udziału w głosowaniu. Oznacza to, że większość podmiotu zbiorowego upoważniona jest do tworzenia woli całości. Od czasów Jean-Jacques Rousseau i skonstruowanej przez niego koncepcji woli powszechnej, głosowanie oparte na zasadzie większości jest ściśle związane z demokracją, z demokratycznym sposobem rządzenia. Dzięki niemu można wyartykułować wole powszechną. Większość zaś jest miernikiem relatywnym, wskazującym, jaką liczbą głosów należy podjąć decyzję, aby miała ona moc prawnie wiążącą. Ustawodawca nie sprecyzował w art. 256 k.w. o jaką większość chodzi, ale z art. 273 § 1 wynika jednoznacznie, że jest to większość zwykła⁸²².

Według art. 257 zarządzenie przez Prezydenta wyborów do Sejmu jest równoznaczne z zarządzeniem wyborów do Senatu. Wybory do Senatu zarządza się i prowadzi jednocześnie z wyborami do Sejmu, po zakończeniu kadencji Sejmu (art. 98 ust. 1 Konstytucji RP). Skrócenie kadencji Sejmu oznacza jednocześnie skrócenie kadencji Senatu (art. 98 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP).

Ustawodawca w art. 258 zastosował technikę odesłania w sprawach nieuregulowanych do całego działu III („Wybory do Sejmu”). Technika ta wymaga od użytkownika Kodeksu wyborczego stosowania skomplikowanej i czasochłonnej operacji konfrontowania kilkudziesięciu przepisów tego działu z przepisami regulującymi wybory do Senatu. Zgodnie z przyjętymi regułami interpretacyjnymi odpowiednie zastosowanie przepisu nakazuje interpretatorowi uwzględnienie ewentualnych różnic pomiędzy instytucjami, do których należy przepis odsyłający i przepis odesłania. W rezultacie odpowiednie zastosowanie przepisu może polegać na jego zastosowaniu wprost, zastosowaniu z odpowiednimi modyfikacjami lub na odmowie jego zastosowania ze względu na określone różnice⁸²³. Po dokonaniu zbiegu konfrontacji przepisów działu III („Wybory do Sejmu”) i działu IV („Wybory do Senatu”) z zastosowaniem wykładni

⁸²¹ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, op. cit., s. 445.

⁸²² Ibidem.

⁸²³ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 244-245.

systemowej i funkcjonalnej można przyjąć, że w wyborach do Senatu mają zastosowanie następujące przepisy działu III: rozdziału 1 („Zasady ogólne”) art. 194 i 195; rozdziału w („Okręgi wyborcze”) art. 203; rozdziału 3 („Zgłaszanie kandydatów na posłów”) art. 204 § 1-7, art. 205, 206, 207, 211 § 1 i 4, art. 212, 213, 214, 215 § 1-4, art. 216, 217, 218, 221, 222 § 1, 2 i 5; rozdziału 4 („Karty do głosowania”) art. 225 i 226; rozdziału 8 („Ważność wyborów”) – cały⁸²⁴.

Według art. 259 w wyborach do Senatu komitety wyborcze mogą wydtkować na agtację wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitem wydatków. Oblicza się go poprzez pomnożenie liczby wyborców w kraju ujętych w rejestrach wyborców przez kwotę 0,18 zł oraz przez liczbę okręgów wyborczych, w których komitet zarejestrował kandydatów na senatorów i następnie podzielenie otrzymanego wyniku przez liczbę 100. Wydatki komitetu wyborczego są ograniczone łącznym limitem, w ramach którego komitet decyduje o wysokości wydatków na kampanię na rzecz poszczególnych kandydatów i list kandydatów⁸²⁵.

Prawodawca w art. 260 zapisał, iż w celu przeprowadzenia wyborów do Senatu tworzy się jednomandatowe okręgi wyborcze. Obejmują one część obszaru województwa, a granice okręgu wyborczego nie mogą naruszać granic okręgów wyborczych utworzonych dla wyborów do Sejmu. Z kolei miasto na prawach powiatu liczące ponad 500 000 mieszkańców może być podzielone na dwa lub więcej okręgów wyborczych.

Zgodnie z art. 261 podziału na okręgi wyborcze dokonuje się według jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez 100, z uwzględnieniem przepisów art. 260 i następujących zasad: 1) jeżeli iloraz wynikający z podzielenia liczby mieszkańców okręgu przez jednolitą normę przedstawicielstwa jest równy lub większy od 2 – należy zmniejszyć obszar (zmienić granice) okręgu wyborczego; 2) jeżeli iloraz wynikający z podzielenia liczby mieszkańców okręgu przez jednolitą normę przedstawicielstwa jest mniejszy niż 0,5 – należy zwiększyć obszar (zmienić granice) okręgu wyborczego. Granice i numery poszczególnych okręgów wyborczych a także siedziby okręgowych komisji wyborczych określa załącznik nr 2 do Kodeksu wyborczego.

W myśl art. 262 wybory do Senatu przeprowadzają Państwowa Komisja Wyborcza, okręgowe komisje wyborcze powołane dla wyborów do Sejmu oraz obwodowe komisje wyborcze powołane dla wyborów do Sejmu. Wybory do Senatu przeprowadza się, co do zasady, w terminie przeprowadzania wyborów do Sejmu, dlatego zajmują się tym te same komisje wyborcze co powołane do wyborów do Sejmu.

⁸²⁴ K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, op. cit., s. 601-602.

⁸²⁵ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, op. cit., s. 447.

Rozwiązanie przyjęte w art. 263 wiąże się z intencją ustawodawcy do ograniczenia liczby zgłaszanych przez partie polityczne kandydatów na senatorów tylko do liczby mandatów w okręgu – tzn. do jednego kandydata. Zasady te uległyby zakłóceniu gdyby partia wchodząca w skład koalicji mogła zgłaszać w tym samym okręgu wyborczym jednych kandydatów na senatorów jako członek koalicji, a innych samodzielnie oraz gdyby mogła uczestniczyć w wielu koalicjach wyborczych w danym okręgu. Wówczas liczba kandydatów na senatorów zgłaszanych przez tę partię mogłaby być większa niż liczba mandatów⁸²⁶.

Kodeks wyborczy w art. 264 wskazuje, że komitet wyborczy może zgłosić w okręgu wyborczym tylko jednego kandydata na senatora, a kandydować można też tylko w jednym okręgu wyborczym i tylko w ramach zgłoszenia przez jeden komitet wyborczy. Rozwiązanie przyjęte w tym artykule wiąże się z intencją ustawodawcy do zapewnienia równości partii politycznych i równości kandydatów w wyborach.

W porównaniu z poprzednim stanem prawnym zmniejszeniu uległa liczba wymaganych podpisów popierających zgłoszenie na senatora. Zgodnie z treścią art. 265 zgłoszenie kandydata na senatora powinno być poparte podpisami co najmniej 2000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. Poprzednio było to 3000 podpisów. Wiąże się to ze zmniejszeniem okręgów wyborczych. Wymóg ten jednak i tak jest wysoki w porównaniu ze standardami występującymi w innych państwach demokratycznych w odniesieniu do drugich izb parlamentu⁸²⁷. Wyborca może udzielić poparcia więcej niż jednemu kandydatowi na senatora i nie ma skutecznego prawa cofnięcia tego poparcia. Wyborca udzielający poparcia zgłoszeniu kandydata na senatora składa podpis na karcie wykazu osób popierających kandydata obok czytelnie wpisanego swojego nazwiska i imienia, adresu zamieszkania i numeru ewidencyjnego PESEL. Z jednoznacznego brzmienia przepisu wynika, że podpis musi być złożony osobiście, natomiast pozostałe dane mogą być wpisane przez osobę trzecią, z czego niewątpliwie wynika wymóg ich czytelnego zapisania⁸²⁸.

Okręgowa komisja wyborcza po zarejestrowaniu kandydatów na senatora, według art. 266, zarządza wydrukowanie kart do głosowania i zapewnia ich przekazanie obwodowym komisjom wyborczym w trybie określonym przez Państwową Komisję Wyborczą. Ustaloną przez okręgową komisję wyborczą treść karty do głosowania na listy kandydatów na posłów i karty do głosowania na kandydatów na senatora dyrektor delegatury Krajowego Biura Wyborczego przekazuje do drukarni wraz z informacją o ogólnym nakładzie kart do głosowania i z

⁸²⁶ Ibidem, s. 453.

⁸²⁷ Ibidem, s. 454.

⁸²⁸ K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, op. cit., s. 611.

zestawieniem liczby kart przypadających poszczególnym gminom (miastom) i poszczególnym obwodom głosowania. Druk kart do głosowania powinien odbywać się z zachowaniem warunków najwyższej staranności i kontroli jego wykonania.

Ustawodawca w art. 267 dla zapewnienia równości kandydatów na karcie do głosowania przyjął najczęściej stosowaną w dokumentach urzędowych kolejność umieszczania nazwisk w porządku alfabetycznym. Ułatwia on także wyborcom orientację w znalezieniu na karcie nazwiska popieranego przez nich kandydata, gdyż w powszechnym użyciu jest porządkowanie nazwisk (np. w książce telefonicznej) czy nazw, terminów i haseł (np. w encyklopedii, słowniku) w oparciu o kolejność alfabetyczną. Wszystkie informacje na karcie do głosowania powinny być w odniesieniu do wszystkich kandydatów podawane w ten sam sposób graficzny – tzn. z zastosowaniem tej samej czcionki i tej samej wielkości⁸²⁹.

Sposób głosowania zawarty został w art. 268. Wyborca głosuje na określonego kandydata, stawiając na karcie do głosowania znak „x” z lewej strony obok jego nazwiska. Aby głosowanie osobiste w przypadku zarejestrowania jednego kandydata w danym okręgu dało rezultat odzwierciedlający wolę wyborcy stawia on na karcie do głosowania znak „x” w kratce „tak” uznającej jego preferencję dla danego kandydata, lub kratce „nie” – i jest to głos ważny oddany przeciwko wyborowi kandydata⁸³⁰.

W art. 269 mamy do czynienia z sytuacją w której wyborca nie dał wyrazu żadnej preferencji personalnej. Głos taki jest pozbawiony znaczenia prawnego. W nauce prawa i politologii głos taki określany jest mianem „głosu białego”. Ponieważ w okręgu wyborczym do Senatu obsadza się jeden mandat to udzielenie przez wyborcę poparcia więcej niż jednemu kandydatowi uniemożliwia rekonstrukcję jego woli i sprawia, że jego głos staje się nieważny⁸³¹.

Ustalanie wyników głosowania w okręgu wyborczym, obliczenia komisji, prawidłowość wyników, sporządzanie protokołu zostało unormowane w art. 270, 271 i 272. Przepisy te wykazują duże podobieństwo do art. 228, 229 i 230, które regulują tę kwestię dla wyborów do Sejmu.

Zgodnie z art. 273 wybory do Senatu odbywają się według reguły większości względnej, z wyjątkiem sytuacji gdy w wyborach uczestniczy tylko jeden kandydat na senatora. Przewidziana większość względna (zwana też większością zwykłą) oznacza w wyborach w okręgach jednomandatowych, że mandat uzyskuje ten kandydat, który w głosowaniu uzyskał więcej głosów niż którykolwiek z pozostałych kandydatów. W literaturze problem ustalenia reguły

⁸²⁹ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, op. cit., s. 456.

⁸³⁰ Ibidem, s. 457.

⁸³¹ Ibidem, s. 458.

większościowej w JOW-ach wykazuje znaczne różnice poglądów. Zwolennicy zasady większości zwykłej podnoszą przede wszystkim argumenty o prostocie w jej stosowaniu i zrozumieniu przez wyborców. Przeciwnicy argumentują, że taki sposób wyborów może powodować niereprezentatywność wyniku przy znacznym rozproszeniu głosów oddanych na poszczególnych kandydatów⁸³².

Artykuł 274 stanowi, że okręgowa komisja wyborcza niezwłocznie podaje do publicznej wiadomości wyniki głosowania i wyniki wyborów w okręgu wyborczym. W nauce prawa i orzecznictwie sądowym pojęcie niezwłoczności nie jest jednolicie rozumiane. W oparciu o przepisy prawa cywilnego Sąd Najwyższy uważa, że terminu „niezwłocznie” nie należy utożsamiać z terminem natychmiastowym, termin „niezwłocznie” oznacza termin realny, mający na względzie okoliczności miejsca i czasu⁸³³. Z kolei opierając się o przepisy prawa administracyjnego sądy administracyjne stoją na odmiennym stanowisku⁸³⁴. W prawie wyborczym należy przychylić się do stanowiska sądów administracyjnych, co w przypadku wykładni art. 274 oznacza, że wyniki głosowania i wyniki wyborów winny być podane bezpośrednio po sporządzeniu protokołu w swojej siedzibie w miejscu ogólnodostępnym⁸³⁵.

W myśl art. 275 protokół wyników głosowania i wyników wyborów w okręgu wyborczym przewodniczący okręgowej komisji wyborczej przesyła niezwłocznie w zapieczętowanej kopercie do Państwowej Komisji Wyborczej, w trybie przez nią ustalonym. Pozostałe dokumenty z wyborów przechowuje dyrektor delegatury Krajowego Biura Wyborczego właściwej dla siedziby komisji. Po otrzymaniu protokołów Państwowa Komisja Wyborcza dokonuje sprawdzenia prawidłowości ustalenia wyników wyborów w okręgach wyborczych. W razie stwierdzenia nieprawidłowości w ustaleniu wyników wyborów PKW zarządza ponowne ustalenie tych wyników.

Państwowa Komisja Wyborcza, zgodnie z art. 276, ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, w formie obwieszczenia, oraz podaje do publicznej wiadomości wyniki wyborów do Senatu. W obwieszczeniu zamieszcza się, według okręgów wyborczych, podstawowe informacje zawarte w protokołach okręgowych komisji wyborczych oraz nazwiska i imiona wybranych senatorów.

Zgodnie z art. 277 to Państwowa Komisja Wyborcza wręcza senatorom zaświadczenia o wyborze. Wręczenie zaświadczeń odbywa się uroczystie. Zwykle w ustawodawstwie oraz

⁸³² K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, op. cit., s. 620.

⁸³³ Zob. np. wyrok z 30.06.2011 r., III CSK 282/10.

⁸³⁴ Zob. np. wyrok WSW we Wrocławiu z 22.03.2006 r., IV SA/Wr 47/05.

⁸³⁵ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, op. cit., s. 383-384.

w nauce prawa konstytucyjnego odróżnia się nabycie od objęcia mandatu przedstawicielskiego. Nabycie następuje z chwilą stwierdzenia wyboru danego kandydata – tzn. od dnia urzędowego ogłoszenia wyników wyborów. Dla nabycia mandatu nie jest więc konieczne uzyskanie zaświadczenia o wyborze. Z chwilą urzędowego ogłoszenia wyników wyborów parlamentarzysta – elekt nabywa niektóre z istotnych uprawnień przysługujących parlamentarzystcie. Dopiero jednak po złożeniu odpowiedniego ślubowania poseł lub senator może objąć mandat – tzn. rozpocząć pełnienie swoich funkcji przedstawicielskich. Z tą chwilą przysługują mu już wszystkie prawa przyznane parlamentarzystcie⁸³⁶.

Kodeks wyborczy w art. 278 nakłada na PKW obowiązek przesłania sprawozdania z wyborów Prezydentowi, Marszałkowi Sejmu oraz Sądowi Najwyższemu. Kodeks wyborczy nie określa co powinno znajdować się w sprawozdaniu z wyborów. Wynika z tego, że jego treść determinuje sama PKW. Organy, którym PKW przesyła sprawozdanie z wyborów nie mogą go odrzucić, ani wystąpić o wyjaśnienia czy uzupełnienia zawartych w nim treści, danych itp.

Kodeks wyborczy stosuje jednolity prawny mechanizm w celu doprowadzenia do ustania mandatu powierzonego w drodze powszechnych wyborów. Mandat posła, senatora czy radnego wygasa w przypadkach określonych w art. 279, który w zasadzie stanowi powtórzenie treści przepisu art. 247 k.w. dotyczącego wygaśnięcia mandatu posła na Sejm.

Regulacja zawarta w art. 280 ma na celu sprawdzenie po wyborach, czy wybrani senatorowie nie utracili biernego prawa wyborczego wskutek skazania prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub za umyślne przestępstwo skarbowe albo nie zostali pozbawieni praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu.

Treść przepisów art. 281 oraz 282 stanowią, że wygaśnięcie mandatu senatora stwierdza Marszałek Senatu w drodze postanowienia, które podlega również zaskarżeniu do Sadu Najwyższego.

Przepis art. 283 określa sytuacje, w których Prezydent zarządza wybory uzupełniające do Senatu oraz wskazuje termin głosowania.

W myśl art. 284 komitet wyborczy, który zarejestrował kandydata na senatora ma prawo do rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. Z kolei art. 285 dotyczy wyborów uzupełniających do Senatu i ogranicza łączny czas rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych ze względu na zawężony do jednego okręgu wyborczego obszar, na którym przeprowadza się wybory.

⁸³⁶ Ibidem, s. 414.

W ostatnim rozdziale 11, który zawiera tylko jeden artykuł, tj. 286, ustawodawca określa, jak sugeruje tytuł rozdziału, szczegółowe zasady finansowania kampanii wyborczej.

3. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu

Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy do polskiego systemu wyborczego zostały wprowadzone jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do Senatu. Jednakże już podczas okresu *vacatio legis* 7 marca 2011 r. grupa posłów Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją m.in. przepisów regulujących nowy system wyborów do Senatu⁸³⁷.

W celu przeprowadzenia wyborów do Senatu Kodeks wyborczy przewidywał utworzenie 100 jednomandatowych okręgów wyborczych, których granice nie mogą naruszać granic okręgów wyborczych utworzonych dla wyborów do Sejmu. Podział na okręgi wyborcze w wyborach do Senatu miał być dokonywany według jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez 100, z uwzględnieniem zasad szczególnych zawartych w art. 261 k.w. Granice i numery poszczególnych okręgów wyborczych, a także siedziby okręgowych komisji wyborczych, określał załącznik nr 2 do Kodeksu wyborczego. W każdym okręgu wyborczym komitet wyborczy mógł zgłosić tylko jednego kandydata na senatora. Mandat senatorski przypadał temu kandydatowi, który otrzymał najwięcej oddanych głosów ważnych.

Powyższe uregulowania wprowadzające jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do Senatu zostały zamieszczone w art. 260, art. 261, art. 264 § 1, art. 268, art. 269, art. 272 § 3, art. 273 § 1 i 4 oraz art. 274 Kodeksu wyborczego.

Wnioskodawca kwestionował zarówno treść tych przepisów, jak i procedurę ich uchwalenia. Sformułował w tym zakresie trzy zarzuty konstytucyjne.

Po pierwsze, kwestionował prawidłowość procedury ustawodawczej, w ramach której przepisy te zostały wprowadzone do Kodeksu wyborczego, podnosząc zarzut naruszenia art. 121 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, poprawki Senatu, które zdeterminowały

⁸³⁷ Zob. punkt 5, 6 i 7 petitem wniosku.

ostateczną treść tych przepisów, wykraczały poza zakres poprawek, które izba ta może zgłaszać wobec ustawy przekazanej jej do rozpatrzenia.

Po drugie, wnioskodawca podnosi, że okręgi wyborcze w wyborach do Senatu zostały utworzone z naruszeniem zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym, gdyż zakwestionowane przepisy nie zachowują jednolitej proporcji między liczbą mieszkańców okręgu wyborczego a liczbą wybieranych w nim senatorów. Zasadę równości wyborów w jej aspekcie materialnym w wyborach do Senatu wnioskodawca wywodzi z art. 62 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Po trzecie, formułuje on zarzut niezgodności przepisów dotyczących jednomandatowych okręgów wyborczych z art. 2 Konstytucji i wynikającym z niego nakazem „zachowania podstawowych standardów demokratycznego państwa prawnego w powoływaniu przedstawicieli narodu do sprawowania władzy publicznej”⁸³⁸.

Ponadto wnioskodawca kwestionował konstytucyjność art. 10 pkt 3 p.w.k.w. w zakresie, w jakim stanowi o utracie mocy obowiązującej przepisów rozdziału 25, art. 195 ust. 1, rozdziału 29, art. 205 ust. 3, art. 206 ust. 1 i art. 207 kodeksu wyborczego wraz z załącznikiem nr 2 do tej ustawy. Jako wzorce kontroli art. 10 pkt 3 p.w.k.w. wnioskodawca wskazał art. 100 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 2, art. 4 ust. 2 i art. 62 ust. 1 Konstytucji. Zarzut ten miał charakter warunkowy, na co wskazuje następujący fragment wniosku: „Przy założeniu, że (...) unormowanie stanowiące o wyborach senatorów w 100 jednomandatowych okręgach wyborczych jest niezgodne z Konstytucją, ustawodawca naruszył także Konstytucję przez to, że ustanawiając nowe, niekonstytucyjne przepisy, chce, aby przepisy dotychczasowe utraciły moc, narażając tym samym system prawa na lukę w zakresie objętym nakazem ustanowienia ustawowej regulacji wyborów do Senatu, zawartym w art. 100 ust. 3 Konstytucji. Luka powstałaby w przypadku niew wejścia w życie Kodeksu w tym zakresie z powodu jego niekonstytucyjności”⁸³⁹. Zdaniem wnioskodawcy, orzeczenie niekonstytucyjności art. 10 pkt 3 p.w.k.w. w zakresie, w jakim stanowi o utracie mocy obowiązującej dotychczasowych przepisów ordynacji wyborczej dotyczących wyborów senatorów spowodowałoby, że przepisy te pozostaną w mocy i będą mogły znaleźć zastosowanie w miejsce derogowanych w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego przepisów Kodeksu wyborczego.

⁸³⁸ *Wniosek grupy posłów...*, op. cit., s. 12.

⁸³⁹ *Ibidem*, s. 37.

W piśmie z 8 kwietnia 2011 r.⁸⁴⁰ stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny – Andrzej Seremet. Uzasadnienie stanowiska Prokurator rozpoczął od analizy zarzutów pod adresem przepisów Kodeksu wyborczego wprowadzających jednomandatowe okręgi w wyborach do Senatu. Przedstawił przebieg prac legislacyjnych nad zakwestionowanym aktem prawnym. Zwrócił uwagę, że k.w. w założeniu jego twórców miał być jedynie kompilacją dotychczasowych przepisów regulujących różne procedury wyborcze, jednak w projekcie zaproponowano szereg nowych regulacji, zmieniających obowiązujący stan prawny oraz wprowadzających rozwiązania niewystępujące dotychczas w prawie wyborczym, takie jak możliwość zarządzenia dwudniowego głosowania przez organ zarządzający wybory czy możliwość głosowania przez pełnomocnika. Prokurator wskazał ponadto, że propozycja większościowych wyborów do Senatu oraz zasady wyboru senatorów w jednomandatowych okręgach wyborczych została przedstawiona (i jednogłośnie przyjęta) na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego. Poprawka ta nie została jednak przyjęta przez Sejm. Propozycja przywrócenia zasad przeprowadzania wyborów w jednomandatowych okręgach wyborczych została ponownie przedstawiona przez senacką Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. Została ona przyjęta przez Senat, a następnie nie została odrzucona przez Sejm.

W tym kontekście Prokurator odniósł się do zarzutu wnioskodawcy dotyczącego zakresu dopuszczalnych poprawek Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm. Przedstawił powyższą problematykę w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Odnosząc ustalenia Trybunału do przebiegu prac legislacyjnych nad k.w., Prokurator doszedł do wniosku, że poprawka Senatu, której skutkiem było wprowadzenie do k.w. – z pominięciem zasady trzech czytań – treści nierealizujących pierwotnego celu ustawy i wykraczających tym samym zarówno poza zakres projektu, jak i uchwalonej przez Sejm w trzecim czytaniu ustawy, stanowi ukrytą formę inicjatywy ustawodawczej dotyczącej istotnej, systemowej zmiany prawa wyborczego. Prokurator podkreślił ponadto, że przyjęte przez Senat motywy poprawek wprost wskazują na zamiar zmiany systemu wyborczego. Tym samym, w ocenie Prokuratora, zasadne są zarzuty wnioskodawcy naruszenia art. 121 ust. 2 Konstytucji. Jednocześnie zakwestionowane przepisy są sprzeczne z art. 2 Konstytucji, gdyż w świetle standardów demokratycznego państwa prawnego nie można uznać sposobu wprowadzenia do systemu prawa wyborczego nowych zasad przeprowadzania wyborów do Senatu za pozostający w zgodności z powyższą

⁸⁴⁰ Zob. Pismo nr PG VIII TK 24/1, <http://static.presspublica.pl/red/rp/pdf/PG%20VIII%20TK%2024-11.pdf> [dostęp dnia: 01.06.2019].

zasadą, wynikającą z powołanego przepisu Konstytucji. W państwie demokratycznym bowiem działalność prawodawcza powinna być realizowana w zgodzie z procedurami legislacyjnymi zakotwiczonymi w Konstytucji.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 62 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, to, w ocenie Prokuratora, zakwestionowane przepisy należało uznać za zgodne z powołanymi wzorcami. Nie prowadziły, niezależnie od przyjętego przez ustawodawcę systemu wyborów do Senatu, do pozbawienia czy ograniczenia możliwości realizacji przez obywateli ich praw wyborczych ani do naruszenia równości obywateli wobec prawa. System okręgów jednomandatowych nie redukuje praw wyborców w wyborach do Senatu, a przyjęcie zasady wybierania senatorów w jednej turze zwykłą większością głosów odnosi się w jednakowym stopniu do wszystkich wyborców. Ponadto Prokurator podkreślił, że nie nastąpiła konstytucjonalizacja wymogu proporcjonalności systemu wyborczego w wyborach do Senatu, opartego w dodatku o zasadę równości, jak dzieje się to w wypadku wyborów do Sejmu. Art. 100 ust. 3 Konstytucji wprost odsyła do ustawowej regulacji zasad i trybu zgłaszania kandydatów, przeprowadzania wyborów oraz określania warunków ważności wyborów do Sejmu i Senatu. Znaczy to, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy uregulowanie systemów wybierania posłów i senatorów, pod warunkiem zgodności tego systemu ze standardami konstytucyjnymi.

W piśmie z 14 kwietnia 2011 r.⁸⁴¹ stanowisko w sprawie zajął w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej jego Marszałek – Grzegorz Schetyna (PO). Merytoryczną ocenę zarzutów dotyczących wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu Marszałek poprzedził analizą kilku kwestii formalnych dotyczących przedmiotu i wzorców kontroli w tym zakresie.

Marszałek zwrócił uwagę, że uzasadnienie wniosku nie pozwala na odniesienie zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji do rozdziału 2 działu IV, art. 264 § 1, rozdziału 6 działu IV, art. 272 § 3, art. 273 § 1 i 4 oraz art. 274 k.w. ze względu na brak stosownej argumentacji co do meritum. Powoduje to konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W stosunku do zarzutu skierowanego wobec rozdziału 2 działu IV i rozdziału 6 działu IV k.w. dodatkowym argumentem za umorzeniem postępowania jest nieprawidłowe założenie wnioskodawcy, że przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem może być cała jednostka systematyzacyjna aktu normatywnego. Zakwestionowany załącznik nr 2 do

⁸⁴¹ Zob. Pismo nr BAS-WPTK-596/11, [http://orka.sejm.gov.pl/stanowiskaTK.nsf/nazwa/Stnowisko_K_9_11/\\$file/Stnowisko_K_9_11.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/stanowiskaTK.nsf/nazwa/Stnowisko_K_9_11/$file/Stnowisko_K_9_11.pdf) [dostęp dnia: 01.06.2019].

k.w. wprowadzić mógłby być poddany kontroli Trybunału, jednak merytoryczna weryfikacja zarzutów wnioskodawcy w świetle art. 2 Konstytucji *in casu* jest niedopuszczalna z uwagi na niedostateczne uzasadnienie przez wnioskodawcę wyboru art. 2 jako wzorca kontroli konstytucyjności oraz brak argumentacji uprawdopodobniającej jego naruszenie. Tym samym postępowanie również w tym zakresie, zdaniem Marszałka, podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek poddał analizie także dopuszczalność kontroli zakwestionowanych przepisów z art. 62 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zawężył przedmiot kontroli w tym zakresie do art. 260 § 2 i 3, art. 261 § 1 i 2 oraz załącznika nr 2 k.w. Do pozostałych przepisów nie można, w jego ocenie, odnieść zarzutu naruszenia standardu materialnej równości w wyborach do Senatu, a zatem ich kontrolę należy uznać za bezprzedmiotową z uwagi na brak merytorycznego związku między ich treścią a zarzutem konstytucyjnym. Skutkuje to umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność orzekania. Odnosząc się do wzorców kontroli, Marszałek uznał, że art. 62 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie są adekwatne do kontroli zarzutu naruszenia zasady równości materialnej w wyborach do Senatu, gdyż z unormowań tych nie można wywieść tej zasady. Zagadnienie tzw. przymiotników wyborczych w wyborach do Senatu zostało bowiem wyczerpująco i ekskluzywnie uregulowane w art. 97 ust. 2 Konstytucji, w którym brak przymiotnika równości, co nie pozwala wnioskować o niejako substytucyjnym obowiązywaniu w tychże wyborach zasady materialnej równości na podstawie art. 32 ust. 1 Konstytucji. Tym bardziej nie sposób tej zasady wyprowadzać z art. 62 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, przyjmując, że w takim układzie zasada równości ma stanowić jedynie wzorzec posiłkowy (swego rodzaju kontekst normatywny postanowień na temat czynnego prawa wyborczego).

Przechodząc do oceny zarzutów dotyczących przekroczenia przez Senat dopuszczalnej materii poprawek, Marszałek wskazał najpierw, że treść art. 274 k.w. nie została ukształtowana poprawką senacką, w związku z czym przepis ten nie jest niezgodny z art. 121 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie Marszałka, zakres senackich poprawek do Kodeksu wyborczego w pełni mieści się w standardzie konstytucyjnym. Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu należy odczytywać jako rozwiązanie alternatywne wobec tego, które zaproponował Sejm w brzmieniu k.w. przyjętym w trzecim czytaniu. Z uwagi na szeroki zakres materii k.w., stanowiącego *de iure* nową całościową „ustawę główną”, a zarazem akt, w którym zebrano zasadniczą część regulacji z zakresu polskiego prawa wyborczego, Marszałek stwierdził, że poprawki Senatu odnosiły się do materii regulowanej i przez projekt, i przez ustawę

przekazaną do Senatu. Nie stały one również w sprzeczności z *ratio legis* k.w., którą nie była wyłącznie prosta kompilacja dotychczasowych przepisów, lecz chodziło o gruntowny przegląd całego prawa wyborczego, obejmujący rozważenie oraz ewentualne wprowadzenie nowych, nieznanych wcześniej instytucji prawnych. Dlatego też, zdaniem Marszałka, należało stwierdzić, że art. 260, art. 261, art. 264 § 1, art. 268, art. 269, art. 272 § 3, art. 273 § 1 i 4 oraz załącznik nr 2 k.w. są zgodne z art. 121 ust. 2 Konstytucji.

Odnosząc się zaś do żądania stwierdzenia niekonstytucyjności art. 10 pkt 3 p.w.k.w. z art. 100 ust. 3 w związku z art. 2, art. 4 ust. 2 i art. 62 ust. 1 Konstytucji, Marszałek zwrócił uwagę, że wnioskodawca posługuje się argumentem o „względnej niekonstytucyjności” tego przepisu, która jest zdeterminowana ostatecznym kierunkiem rozstrzygnięcia Trybunału w sprawie innych przepisów k.w. Zdaniem Marszałka, oznaczało to, że wnioskodawca pośrednio przyznaje, że w obecnym stanie prawnym przepis ten nie jest kwestionowany *per se*, a jego wady są powiązane z ewentualną niekonstytucyjnością innych przepisów, co jest jednak zdarzeniem przyszłym i niepewnym. To zaś prowadzi do wniosku, że postępowanie w tym zakresie – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (brak uzasadnienia przez wnioskodawcę zarzutu niezgodności art. 10 pkt 3 p.w.k.w. z art. 100 ust. 3 w związku z art. 2, art. 4 ust. 2 i art. 62 ust. 1 Konstytucji).

Badanie konstytucyjności przepisów wprowadzających jednomandatowe okręgi wyborcze do Senatu Trybunał Konstytucyjny rozpoczął od zarzutów dotyczących wadliwości procedury ich uchwalenia z uwagi na przekroczenie przez Senat zakresu dopuszczalnych poprawek (art. 121 ust. 2 Konstytucji). Zdaniem wnioskodawcy, wprowadzenie do Kodeksu wyborczego jednomandatowych okręgów wyborczych „stanowi istotną zmianę prawa wyborczego o charakterze ustrojowym (...). Jako taka powinna być w państwie demokratycznym poprzedzona wszechstronną debatą i nie może być zainicjowana w trybie poprawki zgłoszonej w ostatniej fazie prac ustawodawczych w parlamencie”⁸⁴². Wnioskodawca podnosił również, że intencją autorów Kodeksu wyborczego nie było dokonywanie jakichkolwiek zmian systemu wyborczego do Senatu, w tym również zastąpienie wielomandatowych okręgów wyborczych okręgami jednomandatowymi.

Jako przedmiot kontroli w ramach tego zarzutu wnioskodawca wskazał cały rozdział 2 w dziale IV zatytułowany „Okręgi wyborcze” obejmujący dwa przepisy (art. 260 i art. 261 k.w.), art. 264 § 1 k.w. dopuszczający możliwość zgłoszenia tylko jednego kandydata na

⁸⁴² *Wniosek grupy posłów...*, op. cit., s. 33.

senatora w okręgu wyborczym, cały rozdział 6 w dziale IV zatytułowany „Sposób głosowania i warunki ważności głosu” obejmujący dwa przepisy (art. 268 i art. 269 k.w.), art. 272 § 3 k.w. określający zasady sporządzania protokołu wyników głosowania i wyników wyborów w okręgu wyborczym, art. 273 § 1 i 4 k.w. określający sposób ustalania wyniku wyboru senatora w okręgu wyborczym oraz art. 274 k.w. dotyczący ogłoszenia wyniku wyborów w okręgu przez okręgową komisję wyborczą.

Wymienione wyżej przepisy o jednomandatowych okręgach wyborczych w wyborach do Senatu zostały ukształtowane w wyniku stosownych poprawek zgłoszonych przez Senat w uchwale z 17 grudnia 2010 r.⁸⁴³, które nie zostały odrzucone przez Sejm. Poprawka nr 183 zdeterminowała treść obecnych art. 260 i art. 261 k.w., poprawka nr 184 – art. 264 § 1 k.w., poprawki nr 187 i nr 188 – art. 268 k.w., poprawki nr 189 i nr 190 – art. 269 k.w., poprawka nr 195 – art. 272 § 3 k.w., poprawki nr 196 i nr 197 – art. 273 § 1 i 4 k.w. Ostatni kwestionowany przepis, tj. art. 274 k.w., został przyjęty w brzmieniu uchwalonym w trzecim czytaniu sejmowym, gdyż poprawka nr 198, w której Senat proponował jego skreślenie, została odrzucona przez Sejm⁸⁴⁴. Trybunał uznał, że wszystkie zakwestionowane w ramach rozpatrywanego zarzutu przepisy, których dotyczyły poprawki Senatu, mogą być przedmiotem kontroli z punktu widzenia art. 121 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto wnioskodawca zakwestionował konstytucyjność załącznika nr 2 do Kodeksu wyborczego, zawierającego wykaz 100 jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu ze wskazaniem ich granic i numerów. Treść tego załącznika została ukształtowana poprawką Senatu nr 312 zawartą we wspomnianej wyżej uchwale z 17 grudnia 2010 r. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w swoim orzecznictwie, że załącznik do aktu prawnego może być przedmiotem kontroli, jeżeli ma charakter normatywny, a nie jedynie „techniczny”. Załącznik nr 2, który stanowi integralną część Kodeksu wyborczego, spełnia kryterium normatywności umożliwiające objęcie go kontrolą Trybunału Konstytucyjnego. Określa on bowiem – na potrzeby przyszłych wyborów do Senatu – granice i numery okręgów wyborczych, a tym samym zawiera w swej treści nowość normatywną, wykraczającą poza kwestie *stricto* techniczne. Z tego względu Trybunał uznał, że załącznik nr 2 do k.w. może stanowić przedmiot kontroli w niniejszej sprawie.

Rozpatrzenie zgłoszonych przez wnioskodawcę zarzutów o charakterze proceduralnym wymagało analizy całego postępowania ustawodawczego, w ramach którego w Kodeksie

⁸⁴³ Zob. Druk nr 3730/VI kad. Sejmu.

⁸⁴⁴ Zob. głosowanie nr 189 podczas 82. posiedzenia Sejmu VI kadencji 5 stycznia 2011 r.

wyborczym znalazły się zapisy dotyczące jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu. Problem dopuszczalnego zakresu poprawek Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm wielokrotnie był analizowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zarówno pod rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych⁸⁴⁵, jak i po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r.⁸⁴⁶.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał na konieczność rozróżnienia dwóch odrębnych instytucji, jakimi są inicjatywa ustawodawcza Senatu (art. 118 ust. 1 Konstytucji) oraz poprawka Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm (art. 121 ust. 2 Konstytucji). Poprawka jest propozycją wtórną w stosunku do inicjatywy ustawodawczej, zaś prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej⁸⁴⁷. Inicjatywa ustawodawcza jest samodzielną propozycją legislacyjną uruchamiającą postępowanie ustawodawcze w pełnym wymiarze, w tym również procedurę trzech czytań w Sejmie. Poprawka Senatu wnoszona jest w trakcie prac nad ustawą już uchwaloną, a zatem z istoty swej nie może zostać rozpatrzona w pierwszej fazie postępowania ustawodawczego, na którą składają się trzy czytania w Sejmie. Przedmiotowe ramy inicjatywy ustawodawczej zależą wyłącznie od jej autora, zaś poprawka musi mieścić się w granicach materii ustawy, do której została zgłoszona.

Ograniczony zakres poprawek, które Senat może zgłaszać w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji, uzasadniony jest zarówno daleko posuniętym stopniem zaawansowania prac parlamentarnych nad ustawą, jak i przyjętym przez ustrojodawcę modelem ułomnej dwuizbowości polskiego parlamentu. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że im bardziej zaawansowany jest proces ustawodawczy, tym mniejsze są możliwości modyfikowania jego przedmiotu. Poprawki zgłaszane w postępowaniu zmierzającym do uchwalenia ustawy na podstawie art. 119 ust. 2 Konstytucji mogą w znacznym stopniu zmieniać rozwiązania pierwotnie przyjęte w projekcie tej ustawy. Mogą one być zgłaszane do końca drugiego czytania i do tego czasu wnioskodawca może wycofać projekt ustawy, jeżeli uzna, że zgłoszone poprawki nadały mu kształt odbiegający od tego, który był objęty jego zamiarem. Poprawki Senatu zgłaszane w trybie art. 121 ust.

⁸⁴⁵ Zob. m.in. orzeczenia z 23 listopada 1993 r., sygn. K 5/93, OTK ZU 1993, poz. 39 i z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35.

⁸⁴⁶ Zob. m.in. wyroki z: 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23; 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41; 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43; 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 45; 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 21; 21 grudnia 2005 r., sygn. K 45/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 140; 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49; 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124; 4 listopada 2009 r., sygn. Kp 1/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 145.

⁸⁴⁷ Zob. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU 4/1998, poz. 52.

2 Konstytucji mają miejsce na kolejnym etapie postępowania ustawodawczego, poprzedzonym uchwaleniem ustawy przez Sejm. Nie są to zatem poprawki do projektu ustawy, lecz do tekstu już przyjętego. Możliwości debaty parlamentarnej nad poprawkami zgłoszonymi w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji są ograniczone. Po pierwsze, Sejm może jedynie odrzucić lub nieodrzuścić uchwały Senatu zawierającej poprawki, ale nie ma możliwości modyfikacji zgłoszonych w ramach poprawek propozycji. Po drugie, na tym etapie procesu ustawodawczego nie mogą być już zgłaszane poprawki przez inne podmioty do tego uprawnione, zatem nie ma możliwości rozważenia rozwiązań alternatywnych wobec tych zaproponowanych w poprawkach senackich. Po trzecie, wnioskodawca nie może już wycofać ustawy, niezależnie od tego, jak bardzo zgłoszone przez Senat poprawki odbiegają od jego pierwotnego zamysłu. Ograniczone możliwości zgłaszania poprawek senackich do ustawy uchwalonej przez Sejm wynikają również z nierównorzędnej pozycji obu izb parlamentarnych w procesie ustawodawczym. To Sejm uchwała ustawy i ostatecznie decyduje o ich kształcie. Senat jedynie zajmuje stanowisko wobec ustawy przekazanej mu przez Marszałka Sejmu do rozpatrzenia. Może on przyjąć ustawę bez zmian, uchwalić do niej poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Uchwała Senatu zawierająca poprawki lub propozycję odrzucenia ustawy podlega jeszcze rozpatrzeniu przez Sejm, który ostatecznie decyduje o jej odrzuceniu lub nieodrzuceniu. Senat nie ma zatem możliwości wprowadzenia poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm, jeżeli poprawki te spotkają się z dezaprobatą Sejmu i zostaną odrzucone bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Dopiero jeśli Sejmowi nie uda się odrzucić poprawki Senatu, staje się ona częścią ustawy.

Ograniczony charakter poprawek zgłaszanych przez Senat do ustawy uchwalonej przez Sejm wyraża się zarówno w ich „głębokości”, jak i „szerokości”. „Głębokość” poprawki dotyczy materii zawartej w uchwalonej już ustawie, zaś „szerokość” poprawek pozwala określić granice przedmiotowe regulowanej materii. Nie jest możliwe abstrakcyjne określenie dopuszczalnej granicy „głębokości” i „szerokości” poprawek senackich. Ograniczenia te powinny być każdorazowo rozpatrywane na tle materii, której dotyczą. Niemniej jednak za niedopuszczalne należy uznać poprawki Senatu wykraczające poza materię ustawy przekazanej mu do rozpatrzenia. Przez pojęcie ustawy należy przy tym rozumieć zarówno ustawę główną, jak i nowelizację tej ustawy. Rozróżnienie tych dwóch rodzajów ustaw ma istotne znaczenie z punktu widzenia zakresu dopuszczalnych poprawek senackich. W orzeczeniu z 23 listopada 1993 r., w którym Trybunał po raz pierwszy rozważał to rozróżnienie, stwierdził, że „problemu z

ustaleniem zakresu poprawek nie ma, gdy do Senatu trafia nowa ustawa, która po raz pierwszy reguluje jakieś zagadnienie bądź gdy jest to kolejna ustawa w danej materii, uchylająca w całości dotychczasową ustawę i zawierająca nowe uregulowanie tej samej materii. W takim wypadku merytoryczny zakres poprawek Senatu jest praktycznie nieograniczony. Dotyczyć one mogą wszystkich przepisów tej ustawy, również mogą zawierać zupełnie odmienne uregulowania od przyjętych przez Sejm. Problem powstaje natomiast wówczas, gdy ustawa dokonuje jedynie nowelizacji obowiązującej ustawy, w szczególności zaś wtedy, gdy zakres tej nowelizacji jest niewielki. W takim wypadku niezbędne jest, by Senat ograniczał się do wnoszenia poprawek tylko do ustawy nowelizującej, tj. do tekstu, który został mu przekazany do rozpatrzenia⁸⁴⁸. Do problemu poprawek zgłaszanych do ustawy, która po raz pierwszy reguluje daną materię Trybunał powrócił w orzeczeniu z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, modyfikując swoje poprzednie stanowisko w sprawie praktycznie nieograniczonego charakteru takich poprawek. Stwierdził wówczas, że „W trybie zgłaszania poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm, która jest ustawą „nową” w powyższym znaczeniu, Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści tej ustawy treścią zupełnie inną, jeśli chodzi o tematykę i przedmiot regulacji, gdyż oznaczałoby to obejście przepisów o inicjatywie ustawodawczej Senatu (...) oraz o trybie czytań projektu ustawy w Sejmie”⁸⁴⁹.

W wyroku z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, Trybunał zawarł również istotne rozważania dotyczące charakteru poprawek, które mogą być zgłaszane przez Senat do ustawy uchwalonej przez Sejm. Stwierdził, że jeżeli „Senat proponuje alternatywne (niekiedy wręcz przeciwstawne) w stosunku do przyjętych przez Sejm metody i instrumenty regulacji danej materii”⁸⁵⁰, to nie można mówić, że takie poprawki nie dotyczą spraw, które nie były rozpatrzone przez Sejm. Pogląd ten Trybunał rozwinął w kolejnym orzeczeniu wydanym już pod rządami Konstytucji z 1997 r. dotyczącym noweli do „ustawy warszawskiej”. Stwierdził wówczas, że „Nie ma przeszkód, by poprawki prowadziły do całkowitej zmiany treści rozwiązań zawartych w ustawie, np. przez zaproponowanie rozwiązań alternatywnych czy przeciwstawnych, zakładając wszakże, że w ustawie dana kwestia została już uregulowana, a Senat proponuje nadanie tej regulacji zmienionej treści. Oznacza to, że poprawki Senatu nie wykraczają poza zakres materii, które Sejm uczynił przedmiotem ustawy. Nie można jednakże wykluczyć możliwości pewnego wyjścia poza zakres ustawy, zwłaszcza gdy chodzi o jej udoskonalenie czy modyfikację w granicach zasadniczo wyznaczonych celem i przedmiotem ustawy (...).

⁸⁴⁸ Orzeczenie z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. akt K 5/93, OTK ZU 1993, poz. 39, s. 11.

⁸⁴⁹ Orzeczenie z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, OTK ZU 3_4/1997, poz. 35, s. 11.

⁸⁵⁰ Ibidem.

Jeżeli jednak owo wyjście przybierze rozmiar znaczący, a poprawki proponować będą wprowadzenie do ustawy treści, które nie łączą się bezpośrednio z celem i przedmiotem ustawy, to uznać trzeba, że poprawki te wykraczają poza zakres ustawy i nabierają charakter samoistnych przedłożeń legislacyjnych. Senat jest uprawniony do wysuwania takich przedłożeń, ale może to zrobić tylko w formie inicjatywy ustawodawczej, a nie może tego zrobić w formie poprawki”⁸⁵¹. W kolejnym wyroku z 24 czerwca 2002 r. Trybunał powrócił do poglądu o większej swobodzie Senatu zgłaszania poprawek do ustawy „głównej” niż do nowelizacji tej ustawy. Stwierdził wówczas, że „w przypadku, gdy do Senatu trafia ustawa, która po raz pierwszy reguluje jakieś zagadnienie bądź gdy jest to ustawa uchylająca w całości dotychczasową ustawę i zawierająca nowe uregulowanie tej materii, Senat ma znaczną swobodę modyfikowania w drodze poprawek ustawy uchwalonej przez Sejm. Poprawki dotyczyć mogą wszystkich przepisów ustawy i zawierać uregulowania odmienne od przyjętych przez Sejm”⁸⁵². Podobne stanowisko Trybunał zajął w wyroku z 20 lipca 2006 r., stwierdzając, że „poprawki senackie w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne (przeciwstawne w stosunku do treści przyjętej przez Sejm). Z tym, że owa alternatywność (przeciwstawność) materii zawartej w poprawce Senatu odnosić się musi wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi”⁸⁵³.

Rozwijając tę linię orzeczniczą, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że poprawki Senatu zgłaszane do ustawy, która uchyla w całości dotychczasową ustawę i reguluje daną materię na nowo, mogą zawierać rozwiązania alternatywne wobec tych przyjętych w ustawie przekazanej Senatowi do rozpatrzenia. Alternatywność ta oznacza możliwość wyboru innych rozwiązań dotyczących danej materii aniżeli te, które zostały przyjęte przez Sejm w uchwalonej ustawie. Wachlarz rozwiązań alternatywnych ograniczony jest zakresem materii ustawowej, do której poprawki te się odnoszą. Rozwiązania proponowane przez Senat w ramach poprawki do ustawy mogą być również tożsame z tymi, które wcześniej były rozważane przez Sejm, a następnie zostały odrzucone w trzecim czytaniu z uwagi na wybór rozwiązania alternatywnego. Jeżeli wszystkie te rozwiązania dotyczyły tego samego zagadnienia, to należy uznać, że miały one charakter alternatywny. To, że Sejm w trakcie trzeciego czytania wybrał jedno z tych rozwiązań, nie oznacza, że Senat nie może pozostałych rozwiązań uczynić przedmiotem poprawki zgłoszonej w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji. Jeżeli bowiem Senat może zaproponować wobec materii uregulowanej w ustawie rozwiązanie alternatywne, które nie było rozważane przez

⁸⁵¹ Wyrok z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU 2/1999, poz. 23, s. 14.

⁸⁵² Wyrok z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02, OTK ZU 4A/2002, poz. 45, s. 9.

⁸⁵³ Wyrok z dnia 20 lipca 2006 r., sygn. akt K 40/05, OTK ZU 7A/2008, poz. 124, s. 8.

Sejm w procedurze trzech czytań, to tym bardziej może zaproponować rozwiązanie alternatywne, które było przez Sejm rozważane i zostało odrzucone. Sejm, rozpatrując poprawkę Senatu, ma wówczas ponownie możliwość rozważenia obu rozwiązań alternatywnych (tego zawartego w uchwalonej ustawie oraz tego zawartego w poprawce Senatu), a także możliwość wyboru jednego z nich. Poprawka Senatu nie wykracza poza zakres materii uregulowanej w ustawie tylko dlatego, że względem rozwiązań przyjętych w ustawie ma charakter alternatywny. Nie ma przy tym znaczenia, jak bardzo rozwiązanie alternatywne objęte poprawką Senatu odbiega od przyjętego w ustawie uchwalonej przez Sejm. Alternatywność z istoty swej dotyczy bowiem rozwiązań, które wzajemnie się wykluczają czy zbiegają w zupełnie odmiennych kierunkach. Fakt niemożności ich równoczesnej realizacji przesądza o konieczności wyboru jednego z nich.

Poprawki Senatu wprowadzające jednomandatowe okręgi wyborcze zostały zgłoszone do Kodeksu wyborczego, czyli ustawy uchylającej w całości dotychczas obowiązujące przepisy prawa wyborczego i zawierającej nowe uregulowanie tej właśnie materii. Z przywołanego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że Senat ma większą swobodę, gdy zgłasza poprawki do nowej ustawy, a mniejszą, gdy poprawki dotyczą nowelizacji ustawy już istniejącej. Nowelizacja ma bowiem z istoty ograniczony charakter, a jej celem jest zmiana ściśle określonych przepisów nowelizowanej ustawy. Tymczasem Kodeks wyborczy został uchwalony przez Sejm jako ustawa kompleksowo regulująca problematykę wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów na urząd Prezydenta, wyborów do Parlamentu Europejskiego i wyborów samorządowych. Z uwagi na szeroki zakres regulowanej w tej ustawie materii, Senat miał większe możliwości zgłoszenia poprawek, gdyż mogły one dotyczyć każdej instytucji uregulowanej w Kodeksie wyborczym. Problematyka okręgów wyborczych i systemu wyboru do Senatu była uregulowana w ustawie przekazanej Senatowi do rozpatrzenia, stąd mógł on uczynić ją przedmiotem zgłoszonych poprawek. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego poprawki Senatu mieściły się zatem w zakresie materii ustawowo uregulowanej, a zatem dopuszczalna „szerokość” tych poprawek została zachowana.

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 z kolei zaproponował zastąpienie wielomandatowych okręgów wyborczych okręgami jednomandatowymi. Były to więc poprawki o charakterze alternatywnym dotyczące materii uregulowanej w ustawie przedłożonej Senatowi do rozpatrzenia. 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.

Poprawki Senatu dotyczące jednomandatowych okręgów wyborczych w zasadzie powtarzały treść przepisów zaproponowanych przez Komisję Nadzwyczajną w sprawozdaniu po pierwszym czytaniu, które były przedmiotem prac Sejmu aż do momentu ich odrzucenia w trzecim czytaniu. Komisja Nadzwyczajna i Senat proponowały identyczną treść rozwiązań, które ostatecznie znalazły się w art. 260, art. 261 § 1 pkt 2, § 3 i 4, art. 264 § 1 oraz art. 273 § 1 k.w. Różnice w treści rozwiązań proponowanych przez Komisję Nadzwyczajną i Senat, które później znalazły się w art. 268 § 1, art. 269 i art. 272 § 3 k.w., dotyczyły bądź stylistyki, bądź numeracji przepisów, więc miały charakter czysto techniczny. Merytorycznie były to zatem również rozwiązania tożsame. Jedyna różnica merytoryczna między regulacją proponowaną przez Komisję Nadzwyczajną i przez Senat dotyczyła art. 261 § 1 pkt 1 k.w. Komisja proponowała, by zmniejszenie obszaru okręgu wyborczego miało miejsce wówczas, gdy iloraz wynikający z podzielenia liczby mieszkańców okręgu przez jednolitą normę przedstawicielstwa byłby równy lub większy od 1,5, natomiast Senat proponował, by zmian takich dokonywać, gdy iloraz będzie równy lub większy od 2. Treści dodane przez Senat, które nie były proponowane przez Komisję Nadzwyczajną miały jedynie charakter precyzujący, a nie zmieniający sens regulacji dotyczącej jednomandatowych okręgów wyborczych. Treść załącznika nr 2 proponowana przez Komisję Nadzwyczajną i Senat zawiera różnice, jednak reguluje on kwestie techniczne (granice okręgów wyborczych) i w tym zakresie Senat mógł zgłosić poprawki korygujące. Poprawki Senatu dotyczące jednomandatowych okręgów wyborczych stanowiły zatem jedynie powtórzenie z niewielkimi modyfikacjami poprawek zgłoszonych w początkowej fazie postępowania ustawodawczego (po pierwszym czytaniu projektu ustawy w Sejmie).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nietrafny jest zatem zarzut wnioskodawcy, że problematyka jednomandatowych okręgów wyborczych nie była przedmiotem debaty parlamentarnej. Przywołane wcześniej materiały z prac legislacyjnych pozwoliły na sformułowanie tezy, że Sejm rozważał oba rozwiązania alternatywne, i to, że wybrał jedno z nich, nie oznacza, że nie analizował drugiego. Poprawki wprowadzające jednomandatuowe okręgi wyborcze zgłoszono na jednym z posiedzeń sejmowej Komisji Nadzwyczajnej, a zatem na pierwszym możliwym etapie zgłaszania poprawek przez podmiot inny niż wnioskodawca. Zostały one później włączone do tekstu jednolitego projektu Kodeksu wyborczego przygotowanego przez tę komisję. W czasie drugiego czytania niektórzy posłowie proponowali powrót do okręgów

wielomandatowych, inni zaś bronili nowych rozwiązań. Komisja Nadzwyczajna miała możliwość odniesienia się do tego zagadnienia dwukrotnie, tj. po pierwszym czytaniu, kiedy poprawki wprowadzające jednomandatowe okręgi wyborcze zostały zgłoszone, oraz po drugim czytaniu, kiedy zostały zgłoszone poprawki przywracające okręgi wielomandatowe. Ponownie problematyka systemu wyborczego do Sejmu była rozważana w czasie trzeciego czytania, kiedy to posłowie musieli dokonać wyboru między dwoma proponowanymi rozwiązaniami alternatywnymi, i w większości opowiedzieli się za rozwiązaniem przewidującym wprowadzenie okręgów wielomandatowych do Senatu. Nie można więc powiedzieć, że poprawki Senatu wprowadziły do Kodeksu wyborczego rozwiązania, które wcześniej nie były przedmiotem prac ustawodawczych w Sejmie.

Należy zauważyć, że zarzut wnioskodawcy dotyczył poprawek zgłoszonych na etapie prac w Senacie, a nie poprawek zgłoszonych na etapie prac w Sejmie. Ponieważ jednak wnioskodawca podnosił, że wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu nie były objęte zamiarem autorów projektu ustawy, należy odnieść się również do tej kwestii. Otóż w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie poprawka przewidująca okręgi jednomandatowe została zgłoszona po pierwszym czytaniu. Inicjatorzy postępowania ustawodawczego (grupa posłów SLD) mieli możliwość wycofania projektu ustawy aż do zakończenia drugiego czytania, jeśli wprowadzone do tego momentu zmiany nadawałyby projektowi ustawy kształt przez nich nieakceptowany. Z możliwości tej jednak nie skorzystali, choć na etapie drugiego czytania zgłosili poprawki proponujące powrót do rozwiązań zawartych w pierwotnym tekście projektu ustawy. Ostatecznie w czasie trzeciego czytania przychylono się do tych poprawek i wprowadzono okręgi wielomandatowe w wyborach do Senatu. Niemniej jednak skoro autorzy projektu ustawy nie wycofali go, gdy zgłoszono poprawki wprowadzające okręgi jednomandatowe do Senatu, to należy uznać, że co najmniej godzili się na to, że takie rozwiązania mogą zostać przyjęte.

Trybunał Konstytucyjny mając powyższe na uwadze, stwierdził, że poprawki Senatu dotyczące jednomandatowych okręgów wyborczych mieściły się w granicach dopuszczalnych konstytucyjnie poprawek, które izba ta może zgłosić do ustawy uchwalonej przez Sejm. Tym samym przepisy Kodeksu wyborczego, do których odnosiły się te poprawki, tj. art. 260, art. 261, art. 264 § 1, art. 268, art. 269, art. 272 § 3, art. 273 § 1 i 4 oraz art. 274 k.w., są zgodne z art. 121 ust. 2 Konstytucji.

Kolejnym zarzutem zawartym we wniosku było to, że instytucja jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu jest sprzeczna z zasadą równości wyborów w jej aspekcie materialnym. Dochowanie tej zasady wymagało, zdaniem wnioskodawcy, zachowania

w skali całego kraju jednolitej proporcji między liczbą mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych a liczbą wybieranych w nich senatorów. Zasadę równości materialnej w wyborach do Senatu wnioskodawca wywodził z art. 62 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Twierdził, że pominięcie tej zasady w art. 97 ust. 2 Konstytucji było wynikiem utrzymania w toku prac legislacyjnych nad obecną ustawą zasadniczą konfiguracji okręgów wyborczych w wyborach do Senatu, która została ukształtowana w 1989 r. w wyniku porozumień Okrągłego Stołu. Wnioskodawca uważał, że „ówczesna, podyktowana potrzebami chwili koncepcja wyboru senatorów stworzyła pewien *status quo*, który uwzględnił również ustrojodawca w obowiązującej Konstytucji z 1997 r., przemilczając zasadę równości w art. 97 ust. 2. Im bardziej jednak ustawowa regulacja wyborów do Senatu oddala się od modelu „okrągłostołowego”, tym słabsze jest uzasadnienie utrzymywania ich materialnej nierówności. W przekonaniu wnioskodawcy kwestia ta wymaga zasadniczej weryfikacji zwłaszcza wtedy, gdy ustawodawca decyduje się na wprowadzenie wyborów do Senatu w 100 okręgach jednomandatowych”⁸⁵⁴.

W ramach powyższego zarzutu wnioskodawca zakwestionował cały rozdział 2 w dziale IV, art. 264 § 1, cały rozdział 6 w dziale IV, art. 272 § 3, art. 273 § 1 i 4 oraz art. 274 k.w. wraz z załącznikiem nr 2 do tej ustawy. Analiza uzasadnienia wniosku pozwala na stwierdzenie, że zakres zaskarżenia został określony w *petitum* wniosku zbyt szeroko. Problematyki okręgów wyborczych utworzonych dla przeprowadzenia wyborów do Senatu dotyczą bowiem bezpośrednio jedynie art. 260 i art. 261 § 1-3 k.w., które określają zasady konstruowania tych okręgów, oraz załącznik nr 2 do k.w., zawierający wykaz okręgów wyborczych do Senatu. Postępowanie dotyczące pozostałych zakwestionowanych przepisów (tj. art. 261 § 4-5, art. 264 § 1, art. 268, art. 269, art. 272 § 3, art. 273 § 1 i 4 oraz art. 274 k.w.) zostało więc umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Należy dodatkowo zauważyć, że wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu niekonstytucyjności w odniesieniu do tych ostatnich przepisów, a w szczególności nie wskazał, na czym miałyby polegać naruszenie przez nie zasady równości materialnej w wyborach do Senatu. Ta okoliczność dodatkowo uzasadniała umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Konstytucyjna zasada równości wyborów determinuje ogólny kształt i przebieg procesu wyłaniania przedstawicieli Narodu. Zasada ta *expressis verbis* została odniesiona do wyborów do Sejmu (art. 96 ust. 2), wyborów na urząd Prezydenta (art. 127 ust. 1) oraz wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze).

⁸⁵⁴ *Wniosek grupy posłów...*, op. cit., s. 14.

Równość nie została wymieniona wśród przymiotników wyborczych w wyborach do Senatu (art. 97 ust. 2).

W doktrynie prawa wyróżnia się dwa aspekty zasady równości wyborów. Równość wyborów w aspekcie formalnym oznacza, że każdy wyborca ma jednakową liczbę głosów (z reguły według formuły „jeden wyborca – jeden głos”), a w aspekcie materialnym – że siła (waga) każdego głosu jest taka sama, czyli – inaczej mówiąc – że każdy wyborca ma taki sam wpływ na wynik wyborów. W praktyce zasada równości materialnej oznacza, że na jeden mandat musi przypadać taka sama liczba wyborców.

Równość w aspekcie formalnym jest koniecznym warunkiem wyborów demokratycznych. Dzielenie obywateli na tych, którzy mają większą i mniejszą liczbę głosów do wykorzystania w procesie wyborczym, byłoby sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą równości praw wyborczych (art. 62 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji). Nie sposób byłoby wskazać kryterium takiego zróżnicowania, które znajdowałoby uzasadnienie w świetle standardów konstytucyjnych. Również w doktrynie wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym formalny aspekt zasady równości wyborów obowiązuje we wszystkich wyborach organizowanych przez polskie władze publiczne jako implikacja zasad wyrażonych w art. 32 i art. 33 Konstytucji. Równość formalna odnosi się zatem także do wyborów do Senatu, choć art. 97 ust. 2 Konstytucji pomija ją w katalogu przymiotników wyborczych. Można ją jednak dekodować z innych wyżej wskazanych przepisów konstytucyjnych.

Realizacja równości w aspekcie materialnym w wyborach powszechnych jest bardziej problematyczna. Jak zauważył Trybunał w wyroku z 3 listopada 2006 r. „sposób wydzielania okręgów wyborczych deformuje zasadę równości odnoszoną do rywalizujących kandydatów (list kandydatów). Prowadzi do tego, że poszczególni kandydaci uzyskują mandat dzięki poparciu różnej liczby głosów. Niektórzy uzyskują w ten sposób mandat dzięki kilkakrotnie mniejszej liczbie głosów niż inni kandydaci, chociaż podział na okręgi wyborcze winien być „sprawiedliwy”, tzn. uwzględniający „równość materialną” formalnie równoprawnych kandydatów oraz „materialnie równą” siłę głosu każdego wyborcy”⁸⁵⁵. Również prawnie regulowany wybór metody rozdziału mandatów powoduje w mniejszym lub większym stopniu deformację równości materialnej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 listopada 2006 r. stwierdził „inaczej jednak niż w przypadku podziału na okręgi wyborcze, który łatwiej uwzględnić może ideę „materialnej równości” wyborów, dostosowując odpowiednio liczbę mandatów w danym okręgu wyborczym do liczby wyborców w tym okręgu, realizacja idei „materialnej równości”

⁸⁵⁵ Wyrok z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK ZU 10A/2006, poz. 147, s. 11-12.

poprzez przyjęcie określonego sposobu rozdziału mandatów, który w maksymalny sposób uwzględniałby powyższą ideę – nie jest w pełni możliwe. System wyborczy, zwłaszcza poprzez regulację prawną sposobu rozdziału mandatów, musi bowiem uwzględniać, że funkcja wyborów jest ściśle związana z celem, któremu one służą; chodzi o wyłonienie większości mogącej realizować konstytucyjne i ustawowe kompetencje⁸⁵⁶. Równość materialna wyborów jest zatem pewną dyrektywą, którą ustawodawca powinien starać się realizować, mając świadomość, że nie jest możliwe zrealizowanie jej w pełnym zakresie. Nie można zatem uznać, że równość materialna jest koniecznym elementem wyborów demokratycznych. Jej zagwarantowanie możliwe jest tylko w pewnym stopniu i tylko poprzez odpowiednie skonstruowanie okręgów wyborczych i systemu wyborczego.

Konsekwencje braku cechy równości w art. 97 ust. 2 Konstytucji doktryna prawa określa w zasadzie w jednolity sposób. Zdaniem L. Garlickiego: „System wyborczy do Senatu nie musi przyjmować materialnego aspektu zasady równości, może więc rozrywać związek między liczbą wyborców w okręgu a liczbą mandatów na ten okręg przypadających”⁸⁵⁷. Podobnie w tej kwestii wypowiada się S. Gebethner, zauważając, że „Konstytucja z 1997 r. w przypadku wyborów do Senatu nie wymaga respektowania zasady równości”⁸⁵⁸ oraz P. Uziębło, stwierdzając, że „Jedynym wnioskiem wynikającym z regulacji konstytucyjnej jest fakt, że ustrojodawca dopuścił możliwość, że wybory nie będą miały charakteru równego”⁸⁵⁹.

Powyższe poglądy przedstawicieli doktryny prawa, które Trybunał podzielił, prowadzą do wniosku, że w świetle regulacji konstytucyjnej wybory do Senatu nie muszą realizować zasady równości materialnej. Jest to materia pozostawiona swobodzie regulacyjnej ustawodawcy zwykłego, który może przyjąć rozwiązanie zapewniające zachowanie w skali kraju odpowiedniej proporcji między liczbą mieszkańców danego okręgu wyborców a liczbą mandatów senatorskich obsadzanych w tym okręgu. W wypadku jednomandatowych okręgów wyborczych oznaczałoby to konieczność takiego skonstruowania okręgów wyborczych, by obejmowały one taką samą lub zbliżoną liczbę mieszkańców.

Świadome pominięcie przez ustrojodawcę zasady równości materialnej w wyborach do Senatu w art. 97 ust. 2 Konstytucji oznacza, że również z treści innych przepisów

⁸⁵⁶ Ibidem, s. 15.

⁸⁵⁷ L. Garlicki, uwagi do art. 97 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2003, s. 10.

⁸⁵⁸ S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 279.

⁸⁵⁹ P. Uziębło, *Glosa do wyroku TK z dnia 28 lutego 2005 r., K 17/03*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 3, s. 167.

konstytucyjnych zasady tej nie można zrekonstruować. Dotyczy to także wskazywanego jako wzorzec kontroli art. 62 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skoro zatem z art. 62 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie wynika zasada równości materialnej w wyborach do Senatu, to z punktu widzenia tej zasady przepisy te stanowią nieadekwatny wzorzec kontroli regulacji wprowadzającej jednomandatowe okręgi wyborcze do Senatu. Z tego względu Trybunał orzekł, że zakwestionowane przepisy nie są niezgodne z art. 62 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Przepisy dotyczące jednomandatowych okręgów wyborczych wnioskodawca zakwestionował również z punktu widzenia art. 2 Konstytucji i wywodzonej z tego przepisu zasady rzetelności wyborów. Wnioskodawca powoływał się na szczególny aspekt tej zasady, jakim jest konieczność zapewnienia odpowiedniego stopnia reprezentatywności kształtowanym w wyborach składom organów przedstawicielskich. W żaden sposób nie uzasadnił jednak stawianej tezy, zgodnie z którą Senat w ten sposób wyłoniiony traci reprezentatywny charakter.

W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca wskazał na różne elementy wyborów decydujące – jego zdaniem – o reprezentatywności wyłonionego organu, jednak z rozważań tych nie wyprowadził wniosków mających znaczenie dla kontroli zakwestionowanych przepisów.

Po pierwsze, reprezentatywność wiązał on z wymogiem zasiadania w organie przedstawicielskim reprezentantów różnych opcji politycznych, w tym również takich, które popierane są przez „znaczące odłamy mniejszościowe” elektoratu⁸⁶⁰. Zauważa, że wybory do Senatu „odbywają się jednocześnie z wyborami do Sejmu, po „upartyjnionej” i zdominowanej przez tematykę sejmową kampanii wyborczej. Wobec możliwości wskazania przez wyborcę tylko jednego kandydata na senatora przewaga ugrupowania prowadzącego w wyborach do Sejmu będzie przenosić się na wybory do Senatu”⁸⁶¹. Zarzut ten jest zupełnie bezzasadny. System wyborczy oparty na okręgach jednomandatowych stwarza szanse otrzymania mandatu kandydatom bez zaplecza politycznego, stąd zarzut większego upartyjnienia tych wyborów jest chybiony.

Po drugie, naruszenie wymogu reprezentatywności wnioskodawca wiązał ze sposobem konstruowania okręgów wyborczych. Podnosił, że okręgi jednomandatowe sprawdzają się „tam, gdzie istnieje geograficzne zróżnicowanie preferencji ideowo-politycznych w skali państwa, a granice okręgów wyborczych respektują istniejące odrębności geograficzne, socjologiczne, wyznaniowe itd.”⁸⁶². Wnioskodawca twierdził, że zaprzeczeniem wymaganego

⁸⁶⁰ *Wniosek grupy posłów...*, op. cit., s. 7.

⁸⁶¹ Ibidem, s. 35.

⁸⁶² Ibidem, s. 7-8.

standardu reprezentatywności wyborów jest wytyczanie jednomandatowych okręgów wyborczych w drodze praktyki tzw. *gerrymanderingu*, a więc zakreślania granic okręgów wbrew uwarunkowaniom geograficznym i historycznym w celu pozbawienia niektórych wyborców możliwości wprowadzenia swoich reprezentantów do organów przedstawicielskich. Wnioskodawca nie przytoczył ani jednego argumentu, który wskazywałby na to, że w Rzeczypospolitej Polskiej nie istnieje geograficzne zróżnicowanie preferencji ideowo-politycznych albo, że granice jednomandatowych okręgów wyborczych nie respektują istniejących odrębności geograficznych, socjologicznych, wyznaniowych itp. Wnioskodawca podał przykłady okręgów wyborczych, które jego zdaniem zostały nieprawidłowo skonstruowane (okręgi nr 43, 44 i 61), jednak nie przedstawił dowodów na rzecz tezy, że granice tych okręgów wyznaczono w sposób przesądzający wynik wyborów do Senatu. Twierdzenia wnioskodawcy, nie poparte jakimikolwiek badaniami socjologicznymi pokazującymi „geograficzny rozkład wyborców” w tych okręgach wyborczych, nie są, zdaniem Trybunału, wystarczającym uzasadnieniem zarzutu niekonstytucyjności.

Po trzecie, za reprezentatywne wnioskodawca uważa wybory, w których przedstawiciele wyłaniani są bezwzględną większością głosów. W okręgu jednomandatowym mandat senatorski uzyskuje ten kandydat, który otrzyma największą liczbę głosów. Przy znacznym rozproszeniu głosów oddanych na poszczególnych kandydatów może to powodować – zdaniem wnioskodawcy – niereprezentatywność wyniku. Wnioskodawca wskazuje, że w innych wyborach przeprowadzanych w okręgach jednomandatowych (wyborach na urząd Prezydenta oraz wyborach wójta, burmistrza czy prezydenta miasta) warunkiem zdobycia mandatu jest uzyskanie bezwzględnej większości głosów.

Mając na uwadze to, że wnioskodawca nie uzasadnił w należyty sposób niezgodności przepisów dotyczących jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą rzetelności wyborów, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie. Wniosek nie zawierał uzasadnienia postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie, a tym samym nie spełnia wymagań wynikających z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Wydanie wyroku w tym zakresie jest więc niedopuszczalne.

4. Jednomandatowe okręgi wyborcze do Senatu w praktyce wyborczej

Druga izba parlamentu w Polsce stanowi przedmiot eksperymentów ustrojowych, zarówno w sferze propozycji programowych lansowanych przez różnych funkcjonujących obecnie, bądź w przeszłości aktorów politycznych, jak również w obszarze realnych działań i zachowań o charakterze politycznym. Warto zauważyć, że bodaj najistotniejsze w okresie ostatnich trzydziestu lat zmiany w odniesieniu do Senatu, dotyczyły problematyki systemów wyborczych. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że począwszy od 1989 r. dziesięć kolejnych elekcji do izby wyższej odbyło się w oparciu o trzy różne systemy wyborcze. Uznając jednak zmiany w rozmiarze okręgów wyborczych za istotny element różnicujący systemy wyborcze ze względu na konsekwencje polityczne, można mówić nawet o czterech systemach. Charakterystyczne również jest to, że wszystkie mieściły się w ramach formuł większościowych. Częstotliwość dokonywanych zmian jest więc wysoka, co powoduje, że system wyborczy do Senatu jawi się jako jeden z bardziej niestabilnych elementów polskiej demokracji⁸⁶³.

Tabela 198. Charakterystyka systemów wyborczych do Senatu w latach 1989-2019

akt prawny	publikator	wybory	formuła wyborcza	liczba i rozmiar okręgów wyborczych
Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej	Dziennik Ustaw 1989, nr 19, poz. 103	4 i 18.06.1989	większość bezwzględna	47 okręgów dwu mandatowych; 2 okręgi trzymandatowe
Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej	Dziennik Ustaw 1991, nr 58, poz. 246	27.10.1991 19.09.1993 21.09.1997	większość względna	47 okręgów dwumandatowych; 2 okręgi trzymandatowe
Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej	Dziennik Ustaw 2001, nr 46, poz. 499	23.09.2001 25.09.2005 21.10.2007	większość względna	40 okręgów dwu-, trzy- i czteromandatowych
Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy	Dziennik Ustaw 2011, nr 21, poz. 11	09.10.2011 25.10.2015 13.10.2019	większość względna	100 okręgów jednomandatowych

Źródło: R. Głajcar, *Reguły rywalizacji wyborczej a interesy partii politycznych – o politycznych konsekwencjach zmiany systemu wyborczego do Senatu RP w 2011 roku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, vol. 35, s. 13-14.

⁸⁶³ R. Głajcar, *Reguły rywalizacji wyborczej...*, op. cit., s. 13.

Okręgi wyborcze do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej obejmują obszar całości lub części województwa, przy czym ich granice nie mogą naruszać granic okręgów wyborczych do Sejmu, zaś miasta liczące powyżej 500 000 mieszkańców mogą być dzielone na kilka okręgów. Obecnie obowiązuje podział na 100 jednomandatowych okręgów wyborczych, który zobrazowany został na mapie nr 42.

Mapa 42. Okręgi wyborcze do Senatu od 2011 r.



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Senat_RP_okr%C4%99gi.svg (dostęp dnia: 11.01.2020).

Najistotniejsze dla tworzenia jednomandatowych okręgów wyborczych są jednak rozwiązania odnoszące się do jednolitej normy przedstawicielstwa (dalej: j.n.p.). Zgodnie z art. 261 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy podziału na okręgi wyborcze dokonuje się według jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczonej przez podzielenie liczby

mieszkańców kraju przez 100. Poza tym na dany okręg wyborczy musi przypadać liczba mieszkańców wynosząca co najmniej 0,5 normy przedstawicielstwa, a nie więcej niż jej dwukrotność. Ustanowienie takiego przedziału ma tworzyć luzy, które zapewnią większą stałość granic okręgów w sytuacji pewnych, niewielkich, zmian demograficznych⁸⁶⁴. Obniżenie zaś górnej granicy tego przedziału, czyli zmniejszenie powyższych luzów do poziomu 1,5 normy przedstawicielstwa „utrudniałoby dostosowanie granic okręgów senackich do granic okręgów sejmowych i innych wymagań ustawy”⁸⁶⁵.

Dodatkowo Państwowa Komisja Wyborcza przedkłada Sejmowi wnioski w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, jeżeli konieczność taka wynika ze zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa lub ze zmiany liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju. Zgodnie natomiast z art. 203 § 4 Kodeksu wyborczego ustalenia, o których mowa powyżej, następują na podstawie danych według stanu na koniec trzeciego kwartału roku poprzedzającego rok w którym upływa kadencja Sejmu, przekazanych przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) w trybie określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 165 § 3 Kodeksu wyborczego (obecnie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie zapewnienia Państwowej Komisji Wyborczej wykonywania zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem rejestru wyborców i sporządzaniem spisów wyborców⁸⁶⁶). Zatem jednolita norma przedstawicielstwa ustalana jest w związku z analizą podziału na okręgi wyborcze dokonywaną przed wyborami, a nie na dzień konkretnych wyborów.

Wielkość okręgów senackich nie była zmieniana od 2011 r., kiedy wprowadzono jednomandatowe okręgi w wyborach do Senatu. Demografia Polski zmieniła się jednak od tego czasu. Dla ostatnich wyborów parlamentarnych, które odbyły się w 2019 r. jednolita norma przedstawicielstwa, według PKW, wyniosła 369 714; natomiast według danych GUS⁸⁶⁷ – 384 230.

Główny Urząd Statystyczny co roku publikuje dane o liczbie ludności w kraju z podziałem na województwa, dlatego poniższe obliczenia oparte zostaną na danych z końca 2018 r. Zmiany nie są na tyle duże, aby mogły wpłynąć na ostateczne wnioski. Według GUS liczba ludności Polski na koniec grudnia 2018 r. wyniosła 38 411 148 osób dlatego też j.n.p. przyjęta

⁸⁶⁴ Zasady zmian granic okręgów wyborczych określa art. 261 Kodeksu wyborczego.

⁸⁶⁵ M. Jarentowski, *Zmiana systemu wyborczego...*, op. cit., s. 39.

⁸⁶⁶ Dz. U. 2011, Nr 158, poz. 943 ze zm.

⁸⁶⁷ Według GUS liczba ludności kraju na koniec września 2018 wyniosła 38 423 000 osób, por.: „Biuletyn Statystyczny” 2019, nr 12, s. 44.

dla analizy wielkości okręgów wyborczych wynosi 384 111. Poza tym ustalanie j.n.p. na podstawie danych GUS na koniec roku poprzedzającego wybory do Senatu jest lepsze z tego względu, że wyborca ma łatwy dostęp do tych informacji. Mankamentem tego rozwiązania będzie niedostateczna aktualność danych w porównaniu z tymi otrzymanymi od wójtów.

Aby sprawdzić, czy po zmianach demograficznych, zalecana jest zmiana granic okręgów senackich, należy podzielić liczbę mieszkańców każdego okręgu senackiego przez j.n.p. i sprawdzić, czy otrzymany iloraz nie jest większy od 2 lub mniejszy niż 0,5. Jeżeli tak – wielkość okręgu należy zmienić, aby iloraz mieścił się w tych granicach. Z kolei aby określić, jaka liczba mandatów senackich powinna przypadać na jedno województwo, wymagane jest aby liczbę mieszkańców województwa podzielić przez j.n.p.

Autor dysertacji ma dwa zastrzeżenia w stosunku do zapisów ustawy normujących procedurę podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze do Senatu. Po pierwsze ustalenie j.n.p. winno następować na podstawie danych opublikowanych przez GUS na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego wybory parlamentarne. Wynika to z tego, iż dane te są ogólnodostępne dla każdego zainteresowanego, natomiast PKW ustala j.n.p. na podstawie danych o ludności otrzymanych od wójtów – co, w ocenie autora, jest znaczącym utrudnieniem uzyskania ww. danych dla przeciętnego wyborcy. Po drugie ustawodawca nie zawarł w Kodeksie wyborczym przejrzystej i precyzyjnej procedury podziału mandatów pomiędzy województwa i okręgi wyborcze. Autor jest zdania, iż w ustawie winny znaleźć się zapisy, które uszczegółowiły by ten proces. Dobrym rozwiązaniem byłoby ustanowienie priorytetu, iż w pierwszej kolejności mandaty dzielone są pomiędzy województwa, a dopiero w dalszej kolejności tworzone są jednomandatowe okręgi wyborcze w liczbie przypadającej odpowiednio dla danego województwa. Pogląd ten wynika z tego, iż obecne zapisy ustawy są mało precyzyjne w tej kwestii. Algorytm postępowania winien być następujący: liczba ludności kraju dzielona jest przez liczbę mandatów do Senatu (uzyskanie j.n.p.), a następnie liczba mieszkańców województwa dzielona jest przez j.n.p. W ten sposób uzyskać można liczbę mandatów przypadającą na województwo. Jednak aby dokonać precyzyjnego podziału wszystkich mandatów pomiędzy województwa otrzymany iloraz z ww. działania winien być zapisany z dwoma miejscami po przecinku. Następnie wykorzystując metodę największych reszt dokonuje się podziału pozostałych mandatów, których nie obsadzono w wyniku wykorzystania liczb całkowitych otrzymanego ilorazu. W tabeli 199 przedstawiono aktualny podział mandatów pomiędzy województwa, który utrzymuje się od 2011 r. oraz propozycję aktualizacji podziału uwzględniającą ww. działania.

Tabela 199. Podział mandatów senackich pomiędzy województwa

województwo	liczba mieszkańców (31.12.2018)	aktualna liczba mandatów (2011)	iloraz	proponowana liczba mandatów po zmianie	zmiana
dolnośląskie	2 901 225	8	7,55	8	-
kujawsko-pomorskie	2 077 775	5	5,41	5	-
lubelskie	2 117 619	6	5,51	5	-1
lubuskie	1 014 548	3	2,64	3	-
łódzkie	2 466 322	7	6,42	6	-1
małopolskie	3 400 577	8	8,85	9	+1
mazowieckie	5 403 412	13	14,07	14	+1
opolskie	986 506	3	2,57	3	-
podkarpackie	2 129 015	5	5,54	6	+1
podlaskie	1 181 533	3	3,08	3	-
pomorskie	2 333 523	6	6,08	6	-
śląskie	4 533 565	13	11,80	12	-1
świętokrzyskie	1 241 546	3	3,23	3	-
warmińsko-mazurskie	1 428 983	4	3,72	4	-
wielkopolskie	3 493 969	9	9,10	9	-
zachodniopomorskie	1 701 030	4	4,43	4	-
suma	38 411 148	100	100,00	100	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW i GUS.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że w przypadku 6 województw wymagana jest zmiana liczby przypadających mandatów. W województwie lubelskim, łódzkim i śląskim należy ująć jeden mandat, z kolei dla województwa małopolskiego, mazowieckiego i podkarpackiego zlecane jest przyznanie dodatkowego mandatu. W każdym z tych województw oznaczałoby to konieczność wyznaczenia granic jednomandatowych okręgów wyborczych na nowo.

W ujęciu statystycznym porównanie „starego” i „nowego” podziału mandatów pomiędzy województwa zaprezentowano w tabeli 200. Dostrzec można, iż jedno z województw

(mazowieckie) uzyskałoby dominację nad pozostałymi pod względem liczby przypadających mandatów – 14. Według proponowanego podziału nie byłoby już województw z 13 mandatami (dotychczas mazowieckie i śląskie) oraz więcej byłoby województw sześć- i dziewięciomandatowych. Ponadto warto jeszcze zwrócić uwagę na sytuację występującą w województwach podkarpackim i lubelskim. Województwo podkarpackie ma większą liczbę mieszkańców (2 129 015) i przypada mu 5 mandatów. Natomiast województwo lubelskie ma mniejszą liczbę mieszkańców (2 117 619) i przypada mu 6 mandatów. Sytuacja ta nie narusza wprawdzie art. 261 § 2 Kodeksu wyborczego, lecz budzi wątpliwości.

Tabela 200. Liczba mandatów przypadająca na województwa

liczba mandatów	liczba województw	
	obecnie	po zmianach
3	4	4
4	2	2
5	2	2
6	2	3
7	1	0
8	2	1
9	1	2
10	0	0
11	0	0
12	0	1
13	2	0
14	0	1

Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzona analiza wskazała, iż obecny podział mandatów do Senatu pomiędzy województwa wymaga korekty. Jednak Kodeks wyborczy w art. 261 § 1 pkt 1 i 2 stanowi, że jeżeli otrzymany iloraz, wynikający z podzielenia liczby mieszkańców okręgu wyborczego przez j.n.p. jest większy od 2 lub mniejszy niż 0,5 należy zmienić granice okręgu wyborczego. W tabeli 201 zaprezentowano odchylenia od ilorazu ustawowego. Dokonując analizy danych zawartych w tabeli z ww. artykułem ustawy dochodzi do paradoksu polegającego na tym, iż na poziomie województw należy dokonać zmiany w podziale mandatów, natomiast na poziomie okręgów wyborczych zmiana taka nie jest wymagana, gdyż żaden JOW nie przekracza ustawowego ilorazu. W związku z tym autor uważa, że jest to kolejny argument na rzecz ustanowienia

dwustopniowego podziału mandatów pomiędzy województwa, nawet jeśli na poziomie JOW-ów nie zachodzi taka potrzeba.

Tabela 201. Odchylenia od jednolitej normy przedstawicielstwa w okręgach wyborczych do Senatu

ok. wyb.	l. mieszk.	odch. %	iloraz ust.	ok. wyb.	l. mieszk.	odch. %	iloraz ust.	ok. wyb.	l. mieszk.	odch. %	iloraz ust.
1	268 968	27%	0,73	35	366 854	1%	0,99	69	208 489	44%	0,56
2	266 939	28%	0,72	36	389 078	-5%	1,05	70	409 033	-11%	1,11
3	391 543	-6%	1,06	37	407 050	-10%	1,10	71	299 541	19%	0,81
4	303 901	18%	0,82	38	474 090	-28%	1,28	72	392 968	-6%	1,06
5	312 480	15%	0,85	39	335 950	9%	0,91	73	301 552	18%	0,82
6	618 465	-68%	1,68	40	544 103	-47%	1,47	74	385 737	-5%	1,05
7	264 895	28%	0,72	41	544 633	-48%	1,48	75	247 013	33%	0,67
8	317 973	14%	0,86	42	392 084	-6%	1,06	76	370 205	0%	1,00
9	572 234	-55%	1,55	43	461 621	-25%	1,25	77	275 803	25%	0,75
10	390 522	-6%	1,06	44	399 234	-8%	1,08	78	432 120	-17%	1,17
11	335 591	9%	0,91	45	421 567	-14%	1,14	79	324 171	12%	0,88
12	320 812	13%	0,87	46	382 770	-4%	1,04	80	267 457	28%	0,72
13	347 809	6%	0,94	47	326 286	12%	0,88	81	428 100	-16%	1,16
14	423 027	-15%	1,15	48	241 463	35%	0,65	82	396 877	-8%	1,08
15	421 208	-14%	1,14	49	233 571	37%	0,63	83	397 630	-8%	1,08
16	318 090	14%	0,86	50	459 757	-25%	1,25	84	306 018	17%	0,83
17	261 914	29%	0,71	51	376 359	-2%	1,02	85	299 874	19%	0,81
18	240 614	35%	0,65	52	238 029	36%	0,64	86	382 569	-4%	1,04
19	419 005	-14%	1,14	53	328 050	11%	0,89	87	387 442	-5%	1,05
20	310 381	16%	0,84	54	337 569	9%	0,91	88	398 288	-8%	1,08
21	366 993	1%	0,99	55	469 152	-27%	1,27	89	363 993	1%	0,99
22	289 562	22%	0,78	56	434 419	-18%	1,18	90	381 745	-3%	1,03
23	354 117	4%	0,96	57	337 893	8%	0,92	91	481 635	-30%	1,30
24	372 895	-1%	1,01	58	529 816	-44%	1,44	92	391 794	-6%	1,06
25	264 453	28%	0,72	59	458 738	-24%	1,24	93	368 715	0%	1,00
26	323 905	12%	0,88	60	487 605	-32%	1,32	94	328 404	11%	0,89
27	350 355	5%	0,95	61	200 477	46%	0,54	95	344 775	7%	0,93
28	384 481	-4%	1,04	62	447 400	-21%	1,21	96	309 497	16%	0,84
29	322 525	13%	0,87	63	433 934	-18%	1,18	97	433 155	-17%	1,17
30	639 580	-73%	1,73	64	310 213	16%	0,84	98	548 117	-49%	1,49
31	431 775	-17%	1,17	65	459 688	-25%	1,25	99	318 648	14%	0,86
32	341 541	7%	0,93	66	344 472	7%	0,93	100	291 696	21%	0,79
33	368 866	0%	1,00	67	215 256	42%	0,58				
34	367 397	0%	1,00	68	363 016	2%	0,98				

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Jednostopniowy podział mandatów mógłby umożliwiać stronnicze przesuwanie mandatów między regionami kraju, np. zagęszczanie liczby okręgów (mandatów) na terenach zachodnich, a rozrzedzanie na terenach wschodnich lub odwrotnie. Przyjęcie dwustopniowego podziału na pewno ogranicza tego rodzaju manipulacje.

Badając okręgi wyborcze pod względem liczby ludności to największy z nich to okręg numer 30 obejmujący obszar powiatów chrzanowskiego, myślenickiego, oświęcimskiego, suskiego i wadowickiego w województwie małopolskim. Liczba ludności tego okręgu to aż 639 580 osób. Stanowi to 1,73 normy ustawowej oraz 73% odchylenie od j.n.p. Z kolei najmniejszy okręg wyborczy – numer 61 – znajduje się w województwie podlaskim i obejmuje obszar powiatów bielskiego, hajnowskiego, siemiatyckiego i wysokomazowieckiego. Liczba mieszkańców tego okręgu to „zaledwie” 200 477 osób. Przekłada się to na 0,54 normy ustawowej oraz 46% odchylenie od jednolitej normy przedstawicielstwa. Różnica pomiędzy obydwooma okręgami wynosi aż 439 103 osób.

Pod względem statystycznym można wyróżnić jeszcze podział jednomandatowych okręgów wyborczych ze względu na liczbę mieszkańców. Dane o liczbie mieszkańców pochodzą od PKW z 2018 r. i odnoszą się do ostatnich wyborów parlamentarnych przeprowadzonych w 2019 r. Powyższe zaprezentowano w tabeli 202.

Tabela 202. Okręgi wyborcze do Senatu ze względu na liczbę ludności

liczba ludności	liczba okręgów
< 300 tys.	19
300 - 400 tys.	53
400 - 500 tys.	21
> 500 tys.	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Najwięcej jest okręgów wyborczy z liczbą mieszkańców przypadającą pomiędzy 300 a 400 tys. osób. Jest to najbardziej pożądaný przedział z uwagi na j.n.p., która również mieści się w tym przedziale. Okręgów wyborczy z liczbą mieszkańców powyżej 500 tys. osób powinno być jak najmniej.

Stosowanie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu, które utożsamiane są z prostotą głosowania dla wyborcy, nie przyczyniło się do zmniejszenia liczby głosów nieważnych. W tabeli 203 zawarto informacje o liczbie głosów nieważnych w latach 1991-2019 oraz odsetek głosów nieważnych w stosunku do całkowitej liczby głosujących.

Analiza danych statystycznych może prowadzić do pochopegnego wniosku, iż senackie jednomandatowe okręgi wyborcze powodują wręcz wzrost liczby głosów nieważnych, ponieważ w 2011 i 2015 r. było najwięcej takich głosów. Oczywiście wniosek taki jest nieuprawniony z uwagi na to, iż w literaturze przedmiotu podkreśla się, iż liczba głosów nieważnych zwykle oscyluje w granicach 1-5%. Jednak najistotniejsze jest to, że JOW-y absolutnie nie przyczyniły się do zredukowania liczby głosów nieważnych.

Tabela 203. Głosy nieważne w wyborach do Senatu w latach 1991-2019

rok	liczba głosów nieważnych	odsetek
1991	413 019	3,47%
1993	422 832	2,93%
1997	296 149	2,18%
2001	479 179	3,54%
2005	426 054	3,48%
2007	284 868	1,73%
2011	516 798	3,43%
2015	604 947	3,88%
2019	476 582	2,55%

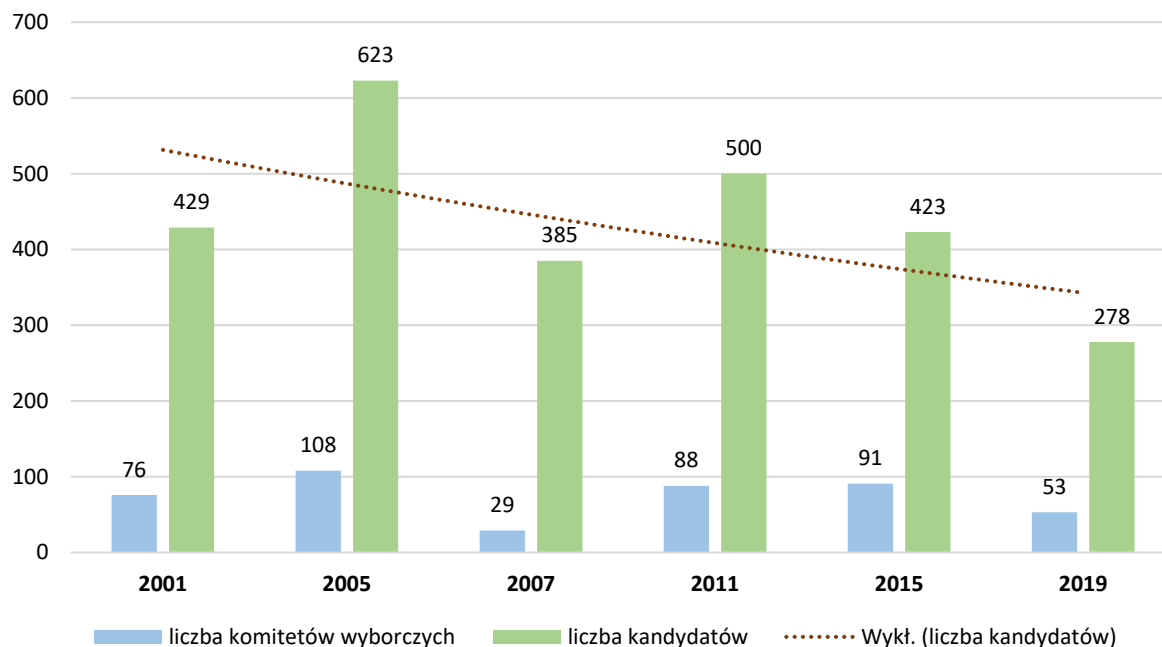
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Autor dysertacji nie zgadza się z poglądem Marka Dobrowolskiego, który twierdzi, iż „okręgi jednomandatowe rzeczywiście zwiększyły zainteresowanie Senatem, chociaż w nieco innym sensie niż przewidywał to podczas debaty jeden z senatorów (wyrażało się ono nie tyle poprzez wzrost frekwencji, bo tego nie sposób ocenić, z uwagi na równoczesność wyborów senackich i sejmowych, ile poprzez wzrost liczby zgłoszonych kandydatów)”⁸⁶⁸. Absolutnie nieuprawnionym jest wyciąganie wniosków na podstawie jednej przeprowadzonej elekcji. W ocenia autora dopiero szerszy materiał empiryczny daje podstawy do wyciągania wstępnych wniosków i spostrzeżeń. Wybory do Senatu, które odbywały się według przepisów Kodeksu wyborczego i przeprowadzane w jednomandatowych okręgach wyborczych w 2011, 2015 i 2019 r. nie wpłynęły na wzrost liczby komitetów wyborczych a tym samym zgłoszonych

⁸⁶⁸ Zob. M. Dobrowolski, *Okręgi jednomandatowe w wyborach...*, op. cit., s. 77.

kandydatów. Na wykresie 10 zaprezentowano liczbę komitetów wyborczych i kandydatów w wyborach do Senatu na przestrzeni dwóch dekad XXI w.

Wykres 10. Liczba komitetów wyborczych i kandydatów w wyborach do Senatu w latach 2001-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Dostrzec można, iż średnia liczba kandydatów na senatorów w latach 2001-2019 spada. Dla okresu 2001-2007 wyniosła 479 kandydatów, natomiast w latach 2011-2019 to 400 kandydatów. Z kolei średnia liczba komitetów wyborczych jest porównywalna w całym analizowanym okresie. W związku z tym można orzec, iż JOW-y spowodowały zmniejszenie liczby kandydatów na senatorów.

Kodeks wyborczy utrwał dotychczasowe regulacje dotyczące podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów w wyborach, tj. komitetów wyborczych. Prawo zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów mają komitety wyborcze partii politycznych i koalicji partii politycznych oraz komitety wyborcze wyborców.

Badając aktywność komitetów wyborczych wzięto pod uwagę cezurę czasową obejmującą lata 2001-2019. Wynika ona z wzięcia pod uwagę 6 elekcji wyborczych do Senatu (2001, 2005, 2007, 2011, 2015 i 2019 r.). Dotychczas na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego odbyły się 3 ogólnokrajowe elekcje wyborcze do Senatu (2011, 2015 i 2019 r.), w związku z tym, dla porównania funkcjonowania JOW-ów, analizie poddano również 3 wybory

senatorów na podstawie ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu⁸⁶⁹ (2001, 2005 i 2007 r.). Dane szczegółowe zawarte zostały w tabeli 204.

Tabela 204. Komitety wyborcze, które zarejestrowały kandydatów na senatorów w latach 2001-2019

rok		2001	2005	2007	2011	2015	2019
komitet wyborczy partii politycznej	liczba komitetów	9	23	13	16	16	13
	liczba kandydatów	162	506	288	382	291	143
	liczba komitetów, które uzyskały mandat	3	5	2	3	3	3
	liczba mandatów	8	95	99	96	96	53
komitet wyborczy wyborców	liczba komitetów	66	85	15	72	74	39
	liczba kandydatów	168	117	26	118	101	62
	liczba komitetów, które uzyskały mandat	3	5	1	4	4	4
	liczba mandatów	17	5	1	4	4	4
koalicyjny komitet wyborczy	liczba komitetów	1	0	1	0	1	1
	liczba kandydatów	99	0	71	0	31	73
	liczba komitetów, które uzyskały mandat	1	0	0	0	0	1
	liczba mandatów	75	0	0	0	0	43

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Dokonując analizy aktywności komitetów wyborczych, które zarejestrowały listy kandydatów w wyborach do Senatu, w badanym okresie w pierwszej kolejności wskazać należy, iż najczęściej zawsze było komitetów wyborczych wyborców (średnia dla całego okresu to 59 komitetów). Ponadto dostrzec można, iż pod rządami Kodeksu wyborczego zwiększyła się liczba tych komitetów (średnia w latach 2001-2007 to 55, a w latach 2011-2019 – 62). Liczba komitetów wyborczych partii politycznych utrzymuje się cały czas na stałym poziomie (średnia dla całego okresu to 15 komitetów).

Tworzenie koalicyjnych komitetów wyborczych jest bardzo rzadkie. Na przestrzeni 19 lat utworzono cztery tego typu komitety, z czego dwa wprowadziły swoich przedstawicieli do Senatu, tj. w 2001 i 2019 r. W 2001 r. Koalicyjny Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy uzyskał aż 75 mandatów w Senacie. W 2005 r. i 2011 r. żaden nie zarejestrował kandydatów na senatorów. W 2007 i 2015 r. zarejestrowano listy kandydatów lecz komitety te nie uzyskały mandatu, były to odpowiednio: Koalicyjny Komitet Wyborczy Lewica i Demokraci SLD+SDPL+PD+UP oraz Koalicyjny Komitet Wyborczy Zjednoczona

⁸⁶⁹ Dz. U. 2001, Nr 46, poz. 499 ze zm.

Lewica. Reprezentację do Senatu koalicyjny komitet wyborczy ponownie wprowadził dopiero w 2019 r. był to Koalicyjny Komitet Wyborczy Koalicja Obywatelska PO .N IPL ZIELONI.

Najwięcej kandydatów na senatorów zawsze zgłaszały partie polityczne (średnia dla całego okresu to 295 kandydatów). Odnotować jednak należy, że JOW-y spowodowały spadek liczby zgłaszanych kandydatów przez partie polityczne (średnia w latach 2001-2007 to 319, a w latach 2011-2019 – 272).

Kolejnym elementem, który winien być zbadany w przypadku jednomandatowych okręgów wyborczych to polityczna odmienność izby. Aby tego dokonać niezbędne jest ustalenie liczby senatorów wywodzących się z poszczególnych ugrupowań politycznych i porównanie tego z sytuacją przed uchwaleniem Kodeksu wyborczego. Chcąc zachować porównywalny charakter badań, względem poprzednich części rozdziału, analizie poddano wybory do Senatu z lat 2001, 2005 i 2007 oraz 2011, 2015 i 2019.

Wybory do Senatu V, VI i VII kadencji (2001, 2005, 2007) przeprowadzone zostały w głosowaniu większościowym w 40 okręgach wyborczych, w których wybierano od 2 do 4 senatorów na zasadzie większości względnej.

Głosowanie w 2001 r. zwyciężył zdecydowanie lewicowy Koalicyjny Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy, uzyskując aż 75 mandatów. Pozostali senatorowie wywodzili się z Komitetu Wyborczego Wyborców Blok Senat 2001 – 15 mandatów, Polskie Stronnictwo Ludowe – 4 mandaty, Liga Polskich Rodzin – 2 mandaty, Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej – 2 mandaty oraz 2 mandaty uzyskali kandydaci niezależni. W tym miejscu warto odnotować, że Blok Senat 2001 powołany został przez postsolidarnościowe ugrupowania polityczne, mające na celu przygotowanie się do wyborów i zapobiegnięcie zdominowania przyszłego Senatu V kadencji przez koalicję SLD-UP. Ugrupowania, które weszły w skład Bloku to: Akcja Wyborcza Solidarność Prawicy, Unia Wolności, Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość oraz Ruch Odbudowy Polski⁸⁷⁰. Niewątpliwie obraz powyborczy w 2001 r. ukazywał niezwykle dominującą pozycję jednego ugrupowania politycznego nad pozostałymi.

W 2005 r. dostrzec można już podział Senatu na dwa ugrupowania polityczne, które łącznie uzyskały 83 mandaty. Były to: Prawo i Sprawiedliwość, które wygrało wybory – 49 mandatów oraz Platforma Obywatelska, będąca w opozycji – 34 mandaty. Pozostali senatorowie uzyskali mandat z: Ligi Polskich Rodzin – 7 mandatów, Samoobrony Rzeczypospolitej Polskiej – 3 mandaty, Polskiego Stronnictwa Ludowego – 2 mandaty oraz 5 mandatów uzyskali

⁸⁷⁰ K. Kowalczyk, J. Sielski (red.), *Partie i ugrupowania parlamentarne III RP*, Toruń 2006, s. 197-198.

kandydaci niezależni. Znamiennym jest fakt, iż SLD, który otrzymał poparcie 12,88% nie otrzymał żadnego mandatu w Senacie VI kadencji.

W wyniku wyborów do Senatu przeprowadzonych w 2007 r. scena polityczna izby wyższej polskiego parlamentu podzielona została jeszcze bardziej na dwie części, tj. zwolenników Platformy Obywatelskiej (60 mandatów) oraz Prawa i Sprawiedliwości (39 mandatów). Jeden mandat przypadł senatorowi niezależnemu. Również należy odnotować, iż SLD nie uzyskało żadnego mandatu pomimo poparcia na poziomie 14,60%.

W 2011, 2015 i 2019 r. senatorów wyłoniono w 100 jednomandatowych okręgach wyborczych, przy zastosowaniu systemu większości względnej.

Okręgi jednomandatowe w 2011 r. nie przyczyniły się do zmiany układu sił w Senacie. Podtrzymany i utrwalony został system dwupartyjny – łącznie dwa najsilniejsze ugrupowania polityczne uzyskały 94 mandaty. Wybory wygrała Platforma Obywatelska uzyskując 63 mandaty, Prawo i Sprawiedliwość – 31, Polskie Stronnictwo Ludowe – 2, a 4 mandaty otrzymali senatorowie niezależni. Sojusz Lewicy Demokratycznej ponownie nie otrzymał żadnego mandatu przy poparciu 9,00%.

Wybory parlamentarne przeprowadzone w 2015 r. wygrało Prawo i Sprawiedliwość. W Senacie IX kadencji zwycięskiemu ugrupowaniu przypadło 61 mandatów. Drugi wynik uzyskała Platforma Obywatelska – 34 mandaty. Polskie Stronnictwo Ludowe otrzymało 1 mandat, a pozostałe 4 mandaty otrzymali senatorowie niezależni.

W wyniku wyborów w 2019 r. doszło do precedensowej sytuacji, w której ugrupowanie zwycięskie znalazło się w mniejszości senackiej. Wybory wygrało Prawo i Sprawiedliwość, zdobywając 48 mandatów, jednak to Koalicja Obywatelska (43 mandaty) wraz z pozostałymi ugrupowaniami uzyskała większość w izbie wyższej i zdolność do sprawowania kontroli nad procesami legislacyjnymi. Dzięki szerokiej koalicji możliwe stało się wybranie własnego Marszałka Senatu. Poza PiS i PO w składzie Senatu znaleźli się członkowie PSL (3 mandaty), SLD (2 mandaty) oraz 4 senatorów niezależnych.

W tabeli 205 przedstawiono podział mandatów w Senacie na przestrzeni lat 2001-2019. Kolorem zielonym zaznaczono ugrupowanie, które przejęło kontrolę nad izbą wyższą parlamentu, a kolorem czerwonym największą partię opozycyjną. Skrót „nd.” oznacza – nie dotyczy czyli, że dane ugrupowanie nie uczestniczyło w analizowanym wyborach z różnych przyczyn.

Od 2005 r. mamy do czynienia z nieustannym ostrym sporem politycznym dwóch największych partii politycznych, tj. PiS vs. PO. Przez ostatnie 15 lat tylko te dwa ugrupowania politycznie sprawowały władzę (poza koalicjantami) – zarówno w rządzie, jak i w Senacie.

Pozostałe partie/ruchy polityczne mogą liczyć na marginalne poparcie. Dwa największe kluby senackie otrzymują średnio razem 92 mandaty. Stanowi to zdecydowaną większość.

Kontrastując wyniki wyborów z lat 2001-2007 (Ordynacja wyborcza, okręgi wielomandatowe) do tych z lat 2011-2019 (Kodeks wyborczy, okręgi jednomandatowe) należy jednoznacznie wskazać, że JOW-y absolutnie nie przyczyniły się do wielobarwności politycznej Senatu. Poza tym podnoszone w toku prac legislacyjnych nad Kodeksem wyborczym głosy o tym, że JOW-y spowodują zwiększenie udziału senatorów niezrzeszonych w składzie izby wyższej nie mają potwierdzenia w praktyce wyborczej. Liczba ww. senatorów w latach 2011-2019 wynosi 4 na każdą elekcję. Na podstawie wyników przeprowadzonych wyborów oraz statystyki wyborczej stwierdzić należy więc, iż jednomandatowe okręgi wyborcze utrwaliły i zakorzeniły system dwupartyjny w Senacie.

Tabela 205. Podział mandatów w Senacie w latach 2001-2019

rok	2001	2005	2007	2011	2015	2019
ugrupowanie polityczne	liczba mandatów					
Blok Senat 2001	15	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Liga Polskich Rodzin	2	7	0	nd.	nd.	nd.
Platforma Obywatelska	nd.	34	60	63	34	43
Polskie Stronnictwo Ludowe	4	2	0	2	1	3
Prawo i Sprawiedliwość	nd.	49	39	31	61	48
Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	2	3	0	nd.	nd.	nd.
Sojusz Lewicy Demokratycznej	75	0	0	0	0	2
niezrzeszeni	2	5	1	4	4	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

5. Podsumowanie

Podsumowując zgodnie z przewidywaniami okręgi jednomandatowe w wyborach do Senatu nie zwiększyły politycznej odmienności izby wyższej polskiego parlamentu. Chcąc więc dążyć do zrealizowania takiego celu należałoby wprowadzić kolejne modyfikacje

senackiego ustroju (np. częściową zmianę składu drugiej izby, inny termin wyborów), a być może także dokonać zmian w elekcji posłów.

Fakt jednoczesnego odbywania wyborów do Sejmu i Senatu powoduje, że preferencje w wyborach do Senatu są przedłużeniem zachowań wyborców z wyborów do izby niższej. Tym samym, chociaż wybory do Senatu powinny mieć charakter bardziej personalny, to odbywanie ich równocześnie z wyborami do Sejmu powoduje, że wyborcy są skłonni głosować na kandydatów zgłoszonych przez tę samą partię polityczną. Rezultaty kilku ostatnich wyborów do kolejnych kadencji Sejmu i Senatu pokazują, że ta partia polityczna, która wygrywa wybory do Sejmu, odnosi nawet większy sukces w wyborach do Senatu. To z kolei powoduje, że zwycięstwo w wyborach do Senatu wzmacnia politycznie najsilniejszą w parlamencie partię polityczną która tworzy rząd⁸⁷¹. Choć oczywiście nie jest to regułą, jak np. w 2019 r.

Główną przyczyną braku politycznego zróżnicowania obu izb jest nie tyle system wyborczy, ile silna pozycja na scenie publicznej największych partii politycznych. Okazuje się, że wyborcy tylko z rzadka decydują się na poparcie kandydatów wyłonionych poza systemem partyjnym (wtedy są to zazwyczaj osoby mocno zakorzenione w życiu partyjno-politycznym), a istotnym kryterium dokonywanych decyzji wyborczych jest dla nich ów „szyld partyjny”, który w najlepszym razie stanowi swoistą (dodatkową) gwarancją określonych poglądów, postaw i zachowań przyszłych parlamentarzystów, a w najgorszym razie jest jedynym kryterium wyboru.

Senackie wybory z lat 2011-2019 stanowią kolejny dowód na znaczne zakorzenienie partii politycznej we współczesnych realiach społecznych w tym sensie, że duży odsetek wyborców w sposób jednoznaczny identyfikuje się z daną formacją polityczną. Zresztą ich sztabowcy świadomie, jak można sądzić, dążą do „wytworzenia” jak największej grupy wyborców „nieprzemakalnych” i wiernych danej partii „bez względu na wszystko”. Temu celowi służą m.in. często wyolbrzymiane różnice polityczne występujące pomiędzy dwiema dominującymi partiami, czy też wywoływanie dodatkowych emocji przy realnych sporach politycznych⁸⁷².

Zatem forsowany w trakcie prac nad Kodeksem wyborczym system łączący formułę większości względnej z jednomandatowymi okręgami wyborczymi postrzegać można jako swoiste „zabezpieczenie” dotychczasowego stanu posiadania ugrupowania cieszącego się aktualnie największym poparciem społecznym. Jednocześnie wprowadzone mechanizmy lepiej

⁸⁷¹ W. Orłowski, *Nowe prawo wyborcze do Senatu. Uwagi w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy*, [w:] *Państwo – Prawo – Polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, pod red. M. Chrzanowskiego, J. Kostrubca, I. Nowikowskiego, Lublin 2012, s. 246.

⁸⁷² M. Dobrowolski, *Okręgi jednomandatowe w wyborach...*, op. cit., s. 84-85.

od poprzednio obowiązujących gwarantują kontrolę bezwzględnej większości mandatów w izbie wyższej. Ten element z kolei jest istotny z perspektywy stabilności rządu, o czym przekonuje się ugrupowanie (bądź ugrupowania) rządzące. Jest to ściśle powiązane z kontekstem instytucjonalnym, a przede wszystkim z funkcją stabilizacji systemu, którą Senat ma do odegrania w systemie politycznym RP. Z jednej strony może on bowiem być katalizatorem napięć na linii Sejm – rząd, co ma znaczenie zwłaszcza w sytuacji funkcjonowania rządów mniejszościowych bądź rządów większościowych opierających się na koalicjach minimalnego rozmiaru. Z drugiej, Senat może odegrać istotną rolę w okresie, gdy urząd Prezydenta RP sprawuje osoba nieprzychylna obozowi rządzącemu. Izba wyższa może bowiem blokować prezydenckie inicjatywy przeprowadzania referendum ogólnokrajowego⁸⁷³.

We wstępie pracy postawiono pytanie badawcze numer 9, tj. „Która opcja polityczna zyskała najwięcej przy zastosowaniu okręgów jednomandatowych do Senatu?”. Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie niezbędne było przeanalizowanie wyników wyborów do Senatu z lat 2011, 2015 i 2019. Na ich podstawie, w piątym rozdziale pracy, ustalono, że JOW-y spetryfikowały dwupartyjny podział senackiej sceny politycznej. A więc najwięcej zyskały „partie duże”, tj. Platforma Obywatelska oraz Prawo i Sprawiedliwość, które utrzymały większość w Senacie.

Przedmiotem rozważań w tym rozdziale był również problem apartyjności. Wśród postulatów wprowadzenia JOW-ów były także i takie, których celem była „rewizja” sceny politycznej Senatu. Polegać ona miała na łatwiejszym dostępie do izby wyższej parlamentu kandydatów znanych lokalnie i apartyjnych. Z przeprowadzonych badań wynika, że postulat ten w ogóle się nie sprawdził⁸⁷⁴. W wyborach w 2011, 2015 i 2019 r. mandat uzyskało po 4 senatorów bez oficjalnej przynależności partyjnej. W związku z tym zweryfikowana pozytywnie została hipoteza pomocnicza numer 4, tj. „Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu nie powoduje, że izba wyższa polskiego parlamentu stanie się apartyjną izbą refleksji” i stała się tezą.

⁸⁷³ R. Glajcar, *Reguły rywalizacji wyborczej...*, op. cit., s. 22.

⁸⁷⁴ Zob. tabela 205. *Podział mandatów w Senacie w latach 2001-2019*.

Zakończenie

Prace parlamentarne nad uchwaleniem Kodeksu wyborczego w Polsce toczyły się od 24 czerwca 2008 r. do 5 stycznia 2011 r. Jest to najdłużej procedowany akt prawny dotyczący prawa wyborczego w III RP. Długi czas pracy nad ustawą nie przełożył się na jakość i stabilność ustanowionego prawa rangi kodeksowej.

Na niedostateczną jakość prawa wyborczego zawartego w licznych ordynacjach wyborczych od dawna zwracała uwagę doktryna i publicystyka prawnicza, która dostrzegając szczególną rolę prawa wyborczego w życiu publicznym, podkreśla potrzebę stawiania mu dużych wymagań w zakresie jego pewności, jakości i stabilizacji.

Prawo wyborcze w Polsce powstawało ewolucyjnie przez dwadzieścia lat, nie było wolne od błędów i niedoskonałości, było poprawiane na podstawie dostrzeżonych uchybień po każdym wyborach i referendach. Charakterystyczne było to, że każda następna ordynacja wyborcza była lepsza od poprzedniej, że kolejne rozwiązanie legislacyjne wypływało z poprzedzającego go, że wyraźna była pozytywna ciągłość rozwoju prawa, zmierzająca ku jego stabilizacji, tj. utrzymania go na stałym, dobrym poziomie. W taki sposób do 2010 r. uchwalonych zostało pięć ordynacji wyborczych i dwie referendalne odpowiadające rodzajowi wyborów i referendów. Były to ordynacje: prezydencka, parlamentarna, dwie samorządowe, referendalna powszechna i lokalna oraz do Parlamentu Europejskiego. Ustawy te różniły się między sobą nawet wtedy, gdy dotyczyły elementów wspólnych dla wszystkich ustaw. Wyraźny wpływ na spójność i kompletność ordynacji wyborczych wywierał pośpiech w ich tworzeniu tuż przed kolejnymi wyborami, ale także doraźne interesy poszczególnych ugrupowań politycznych.

Wartość i zalety Kodeksu wyborczego są poddawane próbie czasu. Czas, jaki upłynął od jego uchwalenia pokazuje, że sam kodeks nie jest dostateczną gwarancją stabilności prawa wyborczego. Kodeks wyborczy był już bowiem kilkadziesiąt razy nowelizowany, w tym kilkakrotnie przed wejściem w życie. Poza tym kolejne projekty zmian kodeksu zostały zgłoszone i są na różnych etapach procesu legislacyjnego. Z tych powodów zamysł zbudowania uporządkowanego i przejrzystego systemu prawa wyborczego nie został zrealizowany. Częstotliwość nowelizacji Kodeksu wyborczego niewątpliwie pomniejsza znaczenie tego aktu prawnego i nie pozwala określić go mianem gwaranta stabilności prawa wyborczego w Polsce.

Za największą zaletę Kodeksu wyborczego można więc uznać to, że w ogóle jest. Stanowi kolejny krok do stworzenia od dawna postulowanego, usystematyzowanego, dobrego prawa wyborczego.

Jak wskazano we wstępie praca składa się z pięciu rozdziałów, a każdy z nich zakończony jest podsumowaniem w którym zawarto wnioski z przeprowadzonych badań, dokonano ocen analizowanych kwestii, a także zaproponowano zmiany prawa wyborczego. W treści pracy skorzystano również z możliwości polemiki oraz komentarza w stosunku do przywoływanych wypowiedzi polityków oraz naukowców⁸⁷⁵. W związku z tym każde podsumowanie rozdziału jest uzupełnieniem niniejszego zakończenia. Jednakże aby nie dublować treści wniosków to poniżej zostały przedstawione tylko najistotniejsze kwestie ze wskazaniem, w której części poszczególnych rozdziałów problematyka jest szczegółowo przeanalizowana.

W pracy przyjęto za **cel analizę i ocenę przebiegu prac parlamentarnych nad uchwaleniem Kodeksu wyborczego w Polsce**. Cel ten został zrealizowany w rozdziale drugim (w aspekcie ogólnej kodyfikacji prawa wyborczego), trzecim (w kwestii spornych metod przeliczania głosów na mandaty), czwartym (w kwestii alternatywnych sposobów głosowania) i piątym (w kwestii okręgów jednomandatowych do Senatu). W tym miejscu, dokonując podsumowania poczynionych analiz i ocen, wartym odnotowania jest, iż akty prawne rangi kodeksowej procedowane są w odmienny sposób niż zwykłe ustawy. Potrzeba obowiązywania szczególnych reguł procedowania z projektami kodeksów oraz ich zmian uzasadniana jest ich doniosłością w kształtowaniu systemu prawnego. Przyjęte w regulaminie Sejmu specjalne zapisy dotyczące przebiegu prac parlamentarnych z kodeksami mają na celu zapobieżenie pochopnym decyzjom legislacyjnym oraz zapewnienie udziału specjalistów w postępowaniu, ponieważ opracowanie projektu kodeksu wymaga bardzo rozległej i głębokiej wiedzy prawniczej. Jednakże piszący te słowa z dzisiejszej perspektywy dochodzi do wniosku, iż nawet niezwykle precyzyjne przepisy prawne nie zagwarantują poprawnej drogi legislacyjnej procedowanych ustaw.

Rozubudowane pole badawcze powodowało, że **do katalogu celów szczegółowych zaliczono również:** identyfikację obszarów współpracy i konfliktu politycznego; analizę drogi legislacyjnej projektu ustawy; zbadanie wpływu ugrupowań politycznych na kształtowanie się i ostateczny charakter aktu prawnego; wykonanie symulacji wyborczych w oparciu o zaproponowane rozwiązania w trakcie debaty nad projektem ustawy; ustalenie liczby osób głosujących przy wykorzystaniu alternatywnych sposobów głosowania; analizę przyjętych jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu pod kątem prawnym oraz ich konsekwencji w polityce; ocenę uchwalonego Kodeksu wyborczego w zakresie postulowanej stabilizacji prawa wyborczego.

⁸⁷⁵ Zob. np. s.: 97, 104, 120, 121, 123, 127, 131, 135, 317, 323, 331, 355, 379, 387, 436, 438, 441.

Identyfikacja obszarów współpracy i konfliktu politycznego podczas prac legislacyjnych nad kodeksem poczyniona została w drugim rozdziale pracy, a w następnych dokonano szczegółowej analizy powyższych obszarów. Nie ulega wątpliwości, iż wybór metody przeliczania głosów na mandaty zawsze jest przyczyną różnicy zdań pomiędzy ugrupowaniami politycznymi. Nie inaczej było podczas prac parlamentarnych nad Kodeksem wyborczym. Spór dotyczył przyjęcia zmodyfikowanej metody Sainte-Lague lub metody d'Hondta. Pierwsza z wymienionych metod zaproponowana została w projekcie ustawy przez wnioskodawców (Lewica i Demokraci). Argumentowali to tym, że metoda ta pozwala przy ustalaniu wyników wyborów lepiej odzwierciedlić występujące wśród wyborców zróżnicowanie poglądów, a tym samym poparcie dla różnych komitetów wyborczych, niż stosowana dotychczas metoda d'Hondta. W ocenie autora zaproponowana zmiana metody przeliczania głosów na mandaty była celowym zabiegiem partii, której poparcie wówczas utrzymywało się na poziomie około 10%. Jak wykazano w przeprowadzonej symulacji⁸⁷⁶ zmiana taka miała by bardzo duży wpływ na układ sił Sejmu VII i VIII kadencji. Nie można jednak zarzucać politykom lewicy, że partikularnie zawarli takie zapisy w projekcie Kodeksu wyborczego. Po pierwsze, celem partii politycznych jest realizacja programu poprzez zdobycie i utrzymanie władzy w państwie; a po drugie, całościowa kodyfikacja prawa wyborczego na początku kadencji Sejmu była właściwym momentem na debatę m.in. o metodzie przeliczania głosów na mandaty. Linia podziału w tej kwestii pomiędzy partiami politycznymi w Sejmie ukształtowała się w następujący sposób: partie o licznej reprezentacji parlamentarnej (PO i PiS) popierały utrzymanie dotychczasowego rozwiązania, tj. metody d'Hondta; natomiast partie o małej reprezentacji w Sejmie (SLD i PSL) popierały rozwiązanie zawarte w projekcie Kodeksu wyborczego, tj. stosowanie zmodyfikowanej metody Sainte-Lague. Znamionym jest, iż w tej sprawie nie miały zastosowania rządowe umowy koalicyjne pomiędzy PO a PSL. Ostatecznie „partie duże” przegłosowały zmiany zapisów projektu ustawy przyjmując metodę d'Hondta jako tę, która ma być stosowana do przeliczania głosów na mandaty.

Poza wyborem metody przeliczania głosów na mandaty, do kolizji poglądów polityków prowadziły również zapisy dotyczące ustanowienia instytucji pełnomocnika wyborcy oraz głosowania korespondencyjnego, a także wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu.

Instytucja głosowania przez pełnomocnika zapisana w projekcie ustawy przewidziana była dla osób o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz osób, które

⁸⁷⁶ Zob. rozdz. III, pkt. 3. *Metodologia wyborcza i jej konsekwencje polityczne.*

ukończyły 75 lat. Natomiast głosowanie korespondencyjne nie było przewidziane w projekcie kodeksu, dopiero w trakcie prac legislacyjnych dodano zapisy umożliwiające oddanie głosu za pośrednictwem poczty. Podczas prac parlamentarnych wszystkie partie polityczne miały wątpliwości natury prawnej co do zgodności tych rozwiązań z zasadami prawa wyborczego oraz Konstytucją. Jednakże podczas prac legislacyjnych starano się wypracować jak najlepsze rozwiązania prawne, które zapewnią będą należyłą ochronę aktu wyborczego. Ostatecznie przyjęto dwa alternatywne sposoby głosowania w Kodeksie wyborczym. Różnica poglądów ugrupowań politycznych dotycząca kształtu ww. sposobów głosowania doprowadziła do zaskarżenia tych przepisów do Trybunału Konstytucyjnego przez grupę posłów Prawa i Sprawiedliwości. Wspomniane mechanizmy budziły przez wiele lat również ogromne kontrowersje w doktrynie prawa, liczne głosy krytyki formułowali również politycy, socjologowie i politolodzy.

Alternatywne sposoby głosowania miały jednak również swoich zwolenników, w tym tak ważne instytucje stojące na straży standardów demokratycznych wyborów jak Państwowa Komisja Wyborcza i Rzecznik Praw Obywatelskich, a także organizacje społeczne. Wątpliwości te jednoznacznie oddalił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., który orzekł, iż głosowanie przez pełnomocnika jest zgodne z Konstytucją RP. Wprowadzenie nowych sposobów głosowania spowodowało, że pod tym względem Polska spełnia europejskie standardy. Zostały one również bardzo dobrze ocenione przez Trybunał Konstytucyjny – który nie tylko uznał ich zgodność z Konstytucją RP, ale podkreślił wagę nowych rozwiązań dla zapewnienia zasady powszechności wyborów.

Projekt Kodeksu wyborczego nie przewidywał ustanowienia okręgów jednomandatowych do Senatu. Propozycja wprowadzenia do projektu ustawy poprawek pozwalających na przeprowadzenie wyborów do Senatu w 100 jednomandatowych okręgach wyborczych została zgłoszona podczas prac Komisji Nadzwyczajnej. W toku prac parlamentarnych wielokrotnie ścierały się poglądy polityków w tej kwestii. Wyrazem tego były zmiany projektu ustawy w spornej kwestii JOW-ów. Zgłoszone poprawki zyskały akceptację Komisji Nadzwyczajnej i zapisy o jednomandatowych okręgach wyborczych utrzymywały się w projekcie ustawy do trzeciego czytania na posiedzeniu Sejmu, kiedy to izba niższa parlamentu zdecydowała o ich wykreśleniu. Następnie senatorowie zgłosili poprawkę przywracającą JOW-y i ostatecznie Sejm uchwalił takie zapisy. Jeszcze w okresie *vacatio legis* posłowie Prawa i Sprawiedliwości zaskarżyli konstytucyjność okręgów jednomandatowych do Senatu jako niezgodne z ustawą

zasadniczą. Trybunał nie podzielił wątpliwości posłów i orzekł o zgodności przepisów z Konstytucją⁸⁷⁷.

Autor dysertacji ma dwa zastrzeżenia w stosunku do zapisów Kodeksu wyborczego normującego procedurę podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze do Senatu. Po pierwsze, ustalenie jednolitej normy przedstawicielstwa winno następować na podstawie danych opublikowanych przez GUS na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego wybory parlamentarne. Wynika to z tego, iż dane te są ogólnodostępne dla każdego zainteresowanego, natomiast PKW ustala jednolitą normę przedstawicielstwa na podstawie danych o ludności otrzymanych od wójtów – co, w ocenie autora, jest znaczącym utrudnieniem uzyskania ww. danych dla przeciętnego wyborcy. Po drugie, ustawodawca nie zawarł w Kodeksie wyborczym przejrzystej i precyzyjnej procedury podziału mandatów pomiędzy województwa i okręgi wyborcze. Autorem jest zdania, iż w ustawie winny znaleźć się zapisy, które uszczegółowiłyby ten proces. Dobrym rozwiązaniem byłoby ustanowienie priorytetu, iż w pierwszej kolejności mandaty dzielone są pomiędzy województwa, a dopiero w dalszej kolejności tworzone są jednomandatowe okręgi wyborcze w liczbie przypadającej odpowiednio dla danego województwa. Pogląd ten wynika z tego, iż obecne zapisy ustawy są mało precyzyjne w tej kwestii. Algorytm postępowania winien być następujący: liczba ludności kraju dzielona jest przez liczbę mandatów do Senatu (uzyskanie j.n.p.), a następnie liczba mieszkańców województwa dzielona jest przez j.n.p. W ten sposób uzyskać można liczbę mandatów przypadającą na województwo. Jednak aby dokonać precyzyjnego podziału wszystkich mandatów pomiędzy województwa otrzymany iloraz z ww. działania winien być zapisany z dwoma miejscami po przecinku. Następnie wykorzystując metodę największych reszt dokonuje się podziału pozostałych mandatów, których nie obsadzono w wyniku wykorzystania liczb całkowitych otrzymanego ilorazu.

Okręgi jednomandatowe w wyborach do Senatu nie zwiększyły politycznej odmienności izby, chcąc więc dążyć do zrealizowania takiego celu należałoby wprowadzić kolejne modyfikacje senackiego ustroju (np. częściową zmianę składu drugiej izby, inny termin wyborów), a być może także dokonać zmian w elekcji posłów. Fakt jednoczesnego odbywania wyborów do Sejmu i Senatu powoduje, że preferencje w wyborach do Senatu są przedłużeniem zachowań elektoratu z wyborów do izby niższej. Tym samym, chociaż wybory do Senatu powinny mieć charakter bardziej personalny, to odbywanie ich równocześnie z wyborami do Sejmu powoduje, że wyborcy są skłonni głosować na kandydatów zgłoszonych przez tę samą partię polityczną. Rezultaty kilku ostatnich wyborów do kolejnych kadencji Sejmu i Senatu pokazują, że ta partia

⁸⁷⁷ Zob. rozdz. V, pkt 1 oraz 3.

polityczna, która wygrywa wybory do Sejmu, odnosi nawet większy sukces w wyborach do Senatu. To z kolei powoduje, że zwycięstwo w wyborach do Senatu wzmacnia politycznie najsilniejszą w parlamencie partię polityczną, która tworzy rząd. Poza tym wybory do Senatu, które odbywały się w 2011, 2015 i 2019 r. nie wpłynęły na wzrost liczby komitetów wyborczych a tym samym zgłoszonych kandydatów. Nie przyczyniły się również do zredukowania liczby głosów nieważnych.

Jako obszar współpracy podczas prac parlamentarnych nad Kodeksem wyborczym należy wskazać samą ideę kodyfikacji prawa wyborczego. Dowodzi tego m.in. uchwalenie Kodeksu wyborczego poprzez aklamację, co nie jest częstym zjawiskiem w Polskim parlamencie. W pozostałych szczegółowo analizowanych w pracy kwestiach (metoda przeliczania głosów na mandaty, alternatywne sposoby głosowania, okręgi jednomandatowe do Senatu) występowały ciągle spory, wątpliwości i obiekcje w stosunku do zaproponowanych, jak i przyjętych rozwiązań, czego dowodem jest zaskarżenie tych uregulowań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Spór polityczny nie powinien być jednak odbierany pejoratywnie – wręcz przeciwnie. Trwająca przez trzy lata debata w parlamencie nad projektem Kodeksu wyborczego wyrażała się w licznych konfliktach interesów pomiędzy partiami politycznymi. Jednak prowadzone spory, dyskusje i konflikty prowadzą do refleksji, a ta jest niezwykle ważna w stanowieniu prawa. Szczególnie istotne jest to w dzisiejszych czasach, kiedy nowelizacje prawa wyborczego przyjmowane są *ad hoc* i brakuje namysłu nad stanowionym prawem. Poza tym dynamika zmian Kodeksu wyborczego jest niezwykle wysoka. W efekcie czego postulowana przez projektodawców stabilizacja prawa wyborczego pozostaje nadal aktualna.

Analizę drogi legislacyjnej projektu ustawy zaprezentowano głównie w drugim rozdziale pracy. Jednakże kwestie szczegółowe, będące przedmiotem badań w rozprawie, tj. wybór metody przeliczania głosów, droga legislacyjna alternatywnych sposobów głosowania oraz wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu zostały szczegółowo zbadane w rozdziale trzecim, czwartym i piątym, a w podsumowaniach zawarto oceny przyjętych rozwiązań prawnych oraz wywołujące je skutki polityczne.

Zbadanie wpływu ugrupowań politycznych na kształtowanie się i ostateczny charakter aktu prawnego dokonane zostało również w każdym rozdziale z osobna. W tym miejscu należy jedynie potwierdzić, że największy wpływ na kształt Kodeksu wyborczego nie mieli projektodawcy (LiD) lecz „partie duże” (PO i PiS). Stało się tak dlatego, że dwa duże ugrupowania polityczne miały łącznie 365 mandatów w Sejmie, 99 w Senacie a w Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego było 14 posłów spośród „partii dużych” na 17 członków. Jednakże sama prosta analiza matematyczna

składu parlamentu nie daje pełnego obrazu targów politycznych. W wielu kwestiach małe ugrupowania, jak PSL i SLD potrafiły przekonać argumentacyjnie duże partie polityczne do zmiany poglądów, jak np. w przypadku stosowania nakładek Braille’a.

Wykonanie symulacji wyborczych w oparciu o zaproponowane rozwiązania w trakcie debaty nad projektem ustawy przeprowadzone zostało w rozdziale trzecim. Cel ten zrealizowany został poprzez przeprowadzenie symulacji wyborczych z wykorzystaniem trzech różnych metod przeliczania głosów na mandaty, tj. dotychczas stosowanej metody d’Hondta, zaproponowanej w projekcie ustawy zmodyfikowanej metody Sainte-Lague oraz stosowanej wcześniej w Polsce metody Hare-Niemeyera. Szczegółowe wyniki badań zaprezentowano w podsumowaniu rozdziału.

Ustalenie liczby osób głosujących przy wykorzystaniu alternatywnych sposobów głosowania dokonane zostało na podstawie oficjalnej statystyki wyborczej udostępnianej przez Państwową Komisję Wyborczą. Dane poddane analizie dotyczą okresu za lata 2011-2019.

Pod względem prawnym instytucja głosowania korespondencyjnego jest niestety przedmiotem ciągłych eksperymentów ustawodawcy. Dynamika zmian podmiotów uprawnionych do skorzystania z tego sposobu głosowania jest bardzo wysoka co nie sprzyja stabilizacji prawa wyborczego. Średnia liczba głosujących korespondencyjnie w kraju w latach 2011-2019 wynosi 3 581, natomiast za granicą 18 861. Różnica wynika z tego, że za granicą mogli głosować wszyscy wyborcy, natomiast w kraju tylko osoby niepełnosprawne. Ponadto odsetek osób głosujących korespondencyjnie w Polsce wynosi zaledwie 0,03%. Dla głosowania za granicą odsetek ten wyniósł aż 21,45%. W związku z tym ocena głosowania korespondencyjnego za granicą jest wysoce pozytywna. Stanowczo negatywnie należy jednak ocenić nowelizację Kodeksu wyborczego z 2018 r., która usunęła możliwość głosowania korespondencyjnego dla obywateli przebywających poza granicami kraju, gdyż to właśnie tak grupa wyborców była faktycznym beneficjentem tej nowej alternatywnej procedury głosowania. Poza tym kontrowersyjna pozostaje kwestia oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu korespondencyjnego. Oświadczenie to może zostać zweryfikowane przez obwodową komisję wyborczą jedynie pod względem formalnym – komisja nie ma narzędzi do oceny czy faktycznie jest ono podpisane przez właściwego wyborcę, w związku z tym wymóg stosowania takiego oświadczenia budzi wątpliwości doktryny. Jeśli wolą ustawodawcy jest pozostawienie ww. oświadczeń to autor, na podstawie doświadczeń z pracy w charakterze przewodniczącego obwodowych komisji wyborczych, pragnie zaproponować udoskonalenie wspomnianych oświadczeń. Modyfikacja miałaby polegać na zawarciu w nim informacji o adresie zamieszkania wyborcy głosującego korespondencyjnie, która w obecnym porządku prawnym nie jest wymagana. Zmiana ta znacząco

usprawniłaby prace obwodowych komisji wyborczych, ponieważ obecnie komisja musi ręcznie przeszukać cały spis wyborców (zwykle kilka tysięcy wyborców) aby odnaleźć wyborcę z imienia i nazwiska głosującego korespondencyjnie i w rubryce „Uwagi” nanieść adnotację, że głosował korespondencyjnie. Dodanie adresu zamieszkania spowodowałoby bardzo szybkie odnalezienie właściwej osoby, ponieważ spisy wyborców przedkładane obwodowym komisjom wyborczym ułożone są w porządku adresowym (miejscowości, ulice, numery domów), a nie alfabetycznym.

Na podstawie danych zawartych w tabeli 189 stwierdzono, iż najwięcej kart do głosowania na podstawie pełnomocnictwa wydano w 2018 r. podczas pierwszej tury wyborów na urząd wójta, burmistrza i prezydenta miasta – 23 598. Z kolei najniższe wykorzystanie tej procedury wyborczej przypada na rok 2015, kiedy to podczas referendum wydano pełnomocnikom zalewie 406 kart do głosowania. Dokonując podsumowania całokształtu instytucji głosowania przez pełnomocnika autor dysertacji uważa, że jest ona niezbędna polskiemu prawu wyborczemu a w konsekwencji wyborcom. Nie jest zasadnym rozszerzanie kręgu osób uprawnionych do skorzystania z tej formy głosowania. Procedura ustanowienia pełnomocnictwa jest precyzyjna, a poza tym zapewnia należyte bezpieczeństwo w procesie ustanawiania i realizacji pełnomocnictwa wyborczego dla wyborcy mocodawcy. Najistotniejszą cechą tej instytucji prawa wyborczego jest zapobieganie wykluczeniu wyborczemu, a nie zwiększaniu frekwencji wyborczej. Instytucja pełnomocnika wyborczego została stworzona aby jeszcze bardziej zagwarantować powszechność wyborów, a tym samym ułatwienia obywatelom udziału w głosowaniu i realizacji ich najważniejszego prawa politycznego.

Poczynione badania w czwartym rozdziale pracy jednoznacznie dowodzą, że alternatywne sposoby głosowania nie mają istotnego wpływu na frekwencję wyborczą, są jednak niezwykle ważnymi instytucjami prawa wyborczego, które umożliwiają oddanie głosu osobom dotychczas wykluczonym wyborczo.

Analiza przyjęcia jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu pod kątem prawnym oraz ich konsekwencji w polityce przeprowadzona została w piątym rozdziale pracy.

Pod względem prawnym przepisy ustanawiające 100 jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu zostały zaskarżone przez grupę posłów Prawa i Sprawiedliwości do Trybunału Konstytucyjnego jako niezgodne z ustawą zasadniczą. Wnioskodawcy kwestionowali m.in. prawidłowość procedury ustawodawczej, w ramach której przepisy te zostały wprowadzone do Kodeksu wyborczego oraz, że okręgi wyborcze w wyborach do Senatu zostały

utworzone z naruszeniem zasady równości wyborów. Trybunał Konstytucyjny nie przychylił się do stanowiska wnioskodawców i uznał, iż JOW-y są zgodne z Konstytucją.

Okręgi jednomandatowe w wyborach do Senatu nie zwiększyły politycznej odmienności izby, chcąc więc dążyć do zrealizowania takiego celu należałoby wprowadzić kolejne modyfikacje senackiego ustroju (np. częściową zmianę składu drugiej izby, inny termin wyborów). Fakt jednoczesnego odbywania wyborów do Sejmu i Senatu powoduje, że preferencje w wyborach do Senatu są przedłużeniem zachowań wyborców z wyborów do pierwszej izby. Tym samym, chociaż wybory do Senatu powinny mieć charakter bardziej personalny, to odbywanie ich równocześnie z wyborami do Sejmu powoduje, że wyborcy są skłonni głosować na kandydatów zgłoszonych przez tę samą partię polityczną. Senackie wybory z lat 2011-2019 stanowią kolejny dowód na znaczne zakorzenienie partii politycznej we współczesnych realiach społecznych Polski w tym sensie, że duży odsetek wyborców w sposób jednoznaczny identyfikuje się z daną formacją polityczną. Dostrzec można również, iż średnia liczba kandydatów na senatorów w latach 2001-2019 spada. Dla okresu 2001-2007 wyniosła 479 kandydatów, natomiast w latach 2011-2019 to 400 kandydatów. Z kolei średnia liczba komitetów wyborczych jest porównywalna w całym dwudziestoleciu. W związku z tym można orzec, iż JOW-y spowodowały zmniejszenie liczby kandydatów na senatorów. Ponadto autor zaproponował zmianę metody podziału liczby mandatów senatorskich pomiędzy województwami, a w tabeli 199 przedstawiono tę zmianę w związku ze zmianami demograficznymi.

Ocena uchwalonego Kodeksu wyborczego w zakresie postulowanej stabilizacji prawa wyborczego poruszana jest w każdym rozdziale pracy, włącznie z pierwszym. Powstawaniu postulowanego od dawna Kodeksu wyborczego, obejmującego wszystkie rodzaje ordynacji wyborczych, ujednolicającego wspólne zasady ogólne, towarzyszyło oczekiwanie na stabilizację i wyższą jakość polskiego prawa wyborczego. Niestety, nadzieje te okazały się płonne. Wprawdzie Kodeks wyborczy i Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r. przewidywały wejście ich w życie po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia, dając szansę na gruntowne zapoznanie się z nową regulacją, to jeszcze w okresie *vacatio legis* nastąpiła sześciokrotna nowelizacja prawa. Przyczyną tego stanu rzeczy był pośpiech w tworzeniu prawa (obawa o niedochowanie wymaganego okresu *vacatio legis* przed zbliżającymi się wyborami, chociaż niezupełnie się to mimo wysiłków udało) oraz mechaniczne przenoszenie całych fragmentów różnych uchylanych ordynacji do nowej ustawy. Zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego jeszcze w okresie dostosowawczym niektóre regulacje kodeksu, spotkały się z wyrokiem stwierdzającym niezgodność z Konstytucją (wyrok z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, Dz. U. Nr 149, poz. 889) w istotnych kwestiach dotyczących

konstytucyjności dwudniowego głosowania oraz sposobu i form kampanii wyborczej. Trybunał Konstytucyjny negatywnie ocenił tryb pracy ustawodawczej w szczególności nieuzasadniony pośpiech w ostatniej fazie prac legislacyjnych w uchwalaniu kodeksu regulującego jedno z podstawowych praw i wolności. Wypada się także zgodzić z oceną zawartą w jednym ze zdań odrębnych sędziego, że Kodeks wyborczy, mimo swej nazwy, nie spełnia oczekiwanego kryterium stabilizacji i kompleksowej regulacji ważnej dziedziny życia społecznego, lecz stanowi niezbyt udane zsumowanie dotychczasowych przepisów, rodzących poważne wątpliwości interpretacyjne. „Proces powstawania prawa wyborczego nie jest prosty, wymaga czasu, profesjonalizmu i wiedzy tego, kto jest jego twórcą, a gdy tego zabraknie, korzystania z doświadczenia tych, którzy mają ku temu potrzebne umiejętności praktyczne zdobyte w konkretnych warunkach i w środowisku społecznym” – są to słowa sędziego Ferdynanda Rymarza, zawarte w artykule opublikowanym 8 grudnia 2011 r. w „Obserwatorze Konstytucyjnym”, przy okazji uchwalania Kodeksu wyborczego. Wydaje się jednak, że obecnie – z perspektywy licznych nowelizacji – są o wiele bardziej aktualne. Prawo wyborcze musi się rozwijać, ale proces ten winien być racjonalizowany. Z pewnością nie uda się osiągnąć wieloletniej stabilizacji prawa wyborczego, ale na pewno możemy wymagać, aby osiągnąć pewien stopień pewności prawa w rozsądnych granicach czasowych, jego jasność, przejrzystość i elegancję struktur normatywnych. Stabilizacja prawa wyborczego jest wielką wartością, o którą warto zabiegać. Jednym ze sposobów uniknięcia inflacji prawa wyborczego w Polsce może być zdefiniowanie w Konstytucji tekstu elementów, które są najbardziej narażone na zmiany (sam system wyborczy, skład komisji wyborczych, okręgi wyborcze czy też sposób wytyczania granic okręgów wyborczych). Innym, bardziej elastycznym rozwiązaniem byłoby wstawienie do Konstytucji przepisu, że w przypadku zmian w prawie wyborczym, nowy system obowiązywać będzie od następnych wyborów.

W pracy wyodrębniono 10 pytań badawczych. Jednakże, aby w tym miejscu nie powtarzać obszernych treści pracy, odpowiedzi na pytania badawcze numer 1, 2 i 3 udzielono w podsumowaniu rozdziału II; numer 6 – w podsumowaniu rozdziału III; numer 7 i 8 – w podsumowaniu rozdziału IV; numer 9 – w podsumowaniu rozdziału V.

Pytanie badawcze numer 4, tj. „Jaki był wpływ partii politycznych na zapisy kodyfikowanego prawa wyborczego?” rozpatrywane było w całej pracy. W związku z poczynionymi analizami można stwierdzić, że największy wpływ na ostateczne zapisy Kodeksu wyborczego miały „partie duże”, tj. Platforma Obywatelska oraz Prawo i Sprawiedliwość. W kwestiach spornych, analizowanych w III, IV i V rozdziale, sojusz koalicyjny pomiędzy PO i PSL nie miał zastosowania. Duże partie polityczne o licznej reprezentacji w Sejmie (PO i PiS),

przeforsowały rozwiązania, które są dla nich korzystne z politycznego punktu widzenia, np. utrzymanie metody d'Hondta do przeliczania głosów na mandaty we wszystkich wyborach proporcjonalnych czy jednomandatowe okręgi wyborcze do Senatu oraz rad gmin do 40 tys. mieszkańców.

Częściowo nierozwiązana pozostaje jeszcze kwestia aktywności osób biorących udział w posiedzeniach Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego⁸⁷⁸. Poniżej przedstawiono aktywność członków Komisji, parlamentarzystów nie będących członkami Komisji, przedstawicieli administracji rządowej i organów państwa oraz reprezentantów organizacji pozarządowych. Jest to podsumowanie analiz poczynionych w II, III, IV i V rozdziale. W pracy wielokrotnie analizowano stenogramy z posiedzeń Komisji i niejednokrotnie przytaczano wypowiedzi członków Komisji i osób spoza jej składu. Dlatego nieodzownym jest podsumowanie, pod względem statystycznym, aktywności wszystkich osób biorących udział w pracach Komisji Nadzwyczajnej i udzielenie odpowiedzi na pytanie badawcze numer 5 „Jaką aktywność (uczestnictwo i/lub wypowiedź) wykazywały osoby biorące udział w posiedzeniach Komisji Nadzwyczajnej, tj. posłowie członkowie Komisji, parlamentarzyści nie będący członkami Komisji, przedstawiciele administracji rządowej, przedstawiciele organizacji pozarządowych i eksperci?”. Pojęcie „aktywność” należy rozumieć jako zabranie głosu w dyskusji na posiedzeniu Komisji. Autor jest zdania, że sama obecność na posiedzeniach Komisji nie jest wystarczającą przesłanką do zakwalifikowania tego jako aktywność.

Z uwagi na dużą liczbę osób biorących udział w posiedzeniach Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego, w latach 2009-2011, niemożliwe jest przedstawienie powyższej analizy w jednej tabeli. W związku z tym dokonano podziału danych na trzy kategorie osób, a następnie (ze względów objętościowych) na trzy części posiedzeń (1-12, 13-24 i 25-36).

W tabeli 206, 207 i 208 zaprezentowano aktywność członków Komisji oraz parlamentarzystów spoza składu Komisji⁸⁷⁹.

Z przeprowadzonej analizy aktywności osób wchodzących w skład Komisji oraz parlamentarzystów spoza jej składu wynika, że najbardziej aktywnymi członkami Komisji byli:

⁸⁷⁸ Analizę aktywności (uczestnictwo i/lub wypowiedź) ekspertów Komisji przeprowadzono w rozdziale trzecim pracy, w tabeli 10 – *Aktywność ekspertów Komisji Nadzwyczajnej*.

⁸⁷⁹ Skład Komisji ulegał zmianom. Zbigniew Chlebowski (PO) powołany został 2 kwietnia 2009 r., a odwołany został 24 kwietnia 2009 r. Zastąpił go Adam Żyliński (PO). Mariusz Kamiński (PiS) powołany został 2 kwietnia 2009 r., a odwołany został 25 czerwca 2010 r. Jego miejsca zajął Wiesław Kilian (PO).

Waldy Dzikowski (PO) – zabrał głos na 32 posiedzeniach, Witold Gintowt-Dziewałtowski (SLD) – zabrał głos na 32 posiedzeniach oraz Eugeniusz Kłopotek (SLD) – zabrał głos na 25 posiedzeniach. Z kolei najmniejszą aktywnością wykazali się: Agnieszka Hanajczyk (PO) – zabrała głos na jednym posiedzeniu, Mariusz Kamiński (PiS) – zabrał głos na jednym posiedzeniu oraz Cezary Tomczyk (PO) – zabrał głos na dwóch posiedzeniach Komisji.

Tabela 206. Aktywność członków Komisji i innych parlamentarzystów (posiedzenia 1-12)

imię i nazwisko	przynależność partyjna	funkcja	posiedzenie numer											
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Marek Ast	PiS	członek	x											
Andrzej Dera	PiS	zastępca przewodniczącego	x				x		x	x		x	x	
Zbigniew Chlebowski	PO	przewodniczący	x											
Waldy Dzikowski	PO	członek / przewodniczący	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Witold Gintowt-Dziewałtowski	SLD	zastępca przewodniczącego	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x
Zbigniew Girzyński	PiS	członek	x	x		x	x	x						
Agnieszka Hanajczyk	PO	członek											x	
Krzysztof Jurgiel	PiS	członek			x	x				x				
Mariusz Kamiński	PiS	członek	x											
Eugeniusz Kłopotek	PSL	zastępca przewodniczącego	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x
Jan Kochanowski	SLD	członek	x		x		x	x			x	x	x	x
Paweł Olszewski	PO	zastępca przewodniczącego	x	x		x								x
Sławomir Piechota	PO	członek				x								
Halina Rozpondek	PO	członek												x
Wojciech Szarama	PiS	członek		x		x								
Cezary Tomczyk	PO	członek							x					
Marek Wójcik	PO	członek					x			x		x	x	
Adam Żyliński	PO	członek												
parlamentarzyści spoza składu Komisji Nadzwyczajnej														
Bogdan Bojko	PO	poseł												
Marek Borowski	SLD	poseł	x											
Zbigniew Cichoń	PiS	senator											x	
Agnieszka Kozłowska-Rajewicz	PO	poseł												
Piotr Krzywicki	PiS	poseł	x											
Ireneusz Niewiarowski	PO	senator												
Jan Rulewski	PO	senator											x	
Janusz Sepioł	PO	senator												

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 207. Aktywność członków Komisji i innych parlamentarzystów (posiedzenia 13-24)

imię i nazwisko	przynależność partyjna	funkcja	posiedzenie numer											
			13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Marek Ast	PiS	członek												
Andrzej Dera	PiS	zastępca przewodniczącego		x	x		x	x		x			x	
Waldy Dzikowski	PO	członek / przewodniczący	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
Witold Gintowt-Dziewałtowski	SLD	zastępca przewodniczącego	x	x	x	x			x	x	x	x	x	x
Zbigniew Girzyński	PiS	członek				x							x	
Agnieszka Hanajczyk	PO	członek												
Krzysztof Jurgiel	PiS	członek												
Mariusz Kamiński	PiS	członek												
Eugeniusz Kłopotek	PSL	zastępca przewodniczącego		x	x		x	x		x		x	x	x
Jan Kochanowski	SLD	członek		x			x		x	x		x	x	x
Paweł Olszewski	PO	zastępca przewodniczącego				x							x	
Sławomir Piechota	PO	członek		x	x					x		x		
Halina Rozpondek	PO	członek			x		x							
Wojciech Szarama	PiS	członek												
Cezary Tomczyk	PO	członek										x		
Marek Wójcik	PO	członek		x	x	x	x	x	x		x	x	x	
Adam Żyliński	PO	członek								x				
parlamentarzyści spoza składu Komisji Nadzwyczajnej														
Bogdan Bojko	PO	poseł												
Marek Borowski	SLD	poseł									x			
Zbigniew Cichoń	PiS	senator												
Agnieszka Kozłowska-Rajewicz	PO	poseł												
Piotr Krzywicki	PiS	poseł												
Ireneusz Niewiarowski	PO	senator					x							
Jan Rulewski	PO	senator												
Janusz Sepioł	PO	senator												

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 208. Aktywność członków Komisji i innych parlamentarzystów (posiedzenia 25-36)

imię i nazwisko	przynależność partyjna	funkcja	posiedzenie numer											
			25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36
Marek Ast	PiS	członek										x	x	
Andrzej Dera	PiS	zastępca przewodniczącego				x		x			x			x
Waldy Dzikowski	PO	członek / przewodniczący	x	x		x		x		x	x	x	x	x
Witold Gintowt-Dziewałtowski	SLD	zastępca przewodniczącego	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x
Zbigniew Girzyński	PiS	członek	x		x	x								
Agnieszka Hana-jczyk	PO	członek												
Krzysztof Jurgiel	PiS	członek												
Wiesław Kilian	PO	członek												
Eugeniusz Kłopotek	PSL	zastępca przewodniczącego	x		x	x			x				x	x
Jan Kochanowski	SLD	członek			x	x		x		x	x	x	x	x
Paweł Olszewski	PO	zastępca przewodniczącego												
Sławomir Piechota	PO	członek										x		
Halina Rozpondek	PO	członek					x	x	x		x	x		x
Wojciech Szarama	PiS	członek		x										
Cezary Tomczyk	PO	członek												
Marek Wójcik	PO	członek	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Adam Żyliński	PO	członek					x						x	
parlamentarzyści spoza składu Komisji Nadzwyczajnej														
Bogdan Bojko	PO	poseł												
Marek Borowski	SLD	poseł	x									x	x	
Zbigniew Cichoń	PiS	senator												
Agnieszka Kozłowska-Rajewicz	PO	poseł	x											
Piotr Krzywicki	PiS	poseł												
Ireneusz Niewiarowski	PO	senator	x											
Jan Rulewski	PO	senator												
Janusz Sepioł	PO	senator												x

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 209, 210 i 211 zaprezentowano aktywność przedstawicieli administracji rządowej i organów państwa. Osobą, która w tej kategorii najczęściej zabierała głos na posiedzeniach Komisji był Kazimierz Czaplicki – Kierownik Krajowego Biura Wyborczego w Państwowej Komisji Wyborczej, wypowiadał się na 33 posiedzeniach. Cennym wsparciem w pracach Komisji był również Wojciech Miller – legislator, wypowiadał się na 30 posiedzeniach. Nie właściwe byłoby wskazywanie osób, które wykazały się najmniejszą aktywnością, ponieważ przedstawiciele administracji rządowej i organów państwa uczestniczą w pracach Komisji, gdy procedowane są sprawy powiązane z ich zakresem zadań. Obecność ich na wszystkich posiedzeniach nie jest więc konieczna.

Tabela 209. Aktywność przedstawicieli administracji rządowej i organów państwa (posiedzenia 1-12)

imię i nazwisko	funkcja	posiedzenie numer											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Kazimierz Czaplicki	Kierownik Krajowego Biura Wyborczego w Państwowej Komisji Wyborczej	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Artur Kocik	Główny specjalista w MSWiA												x
Magdalena Marquez-Vasquez	Radca szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów						x	x					
Wojciech Miller	Legislator	x		x		x	x		x	x	x	x	x
Tomasz Osiński	Legislator	x			x								
Julia Pitera	Sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów				x	x		x		x		x	x
Maria Sierant	Główny rzeczoznawca w Kancelarii Prezydenta						x						
Krzysztof Stanowski	Podsekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej				x								
Zbigniew Sosnowski	Podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji			x						x	x	x	x
Aleksandra Wolna	Legislator	x			x		x	x	x	x	x	x	x

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 210. Aktywność przedstawicieli administracji rządowej i organów państwa (posiedzenia 13-24)

imię i nazwisko	funkcja	posiedzenie numer											
		13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Jarosław Brzeziński	Przedstawiciel Ministerstwa Finansów							x		x			
Kazimierz Czaplicki	Kierownik Krajowego Biura Wyborczego w Państwowej Komisji Wyborczej	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
Katarzyna Hall	Minister Edukacji Narodowej					x							
Mateusz Kaczocho	Główny specjalista z Ministerstwa Sprawiedliwości						x						
Artur Kocik	Główny specjalista w MSWiA		x										
Krzysztof Kosiński	Zastępca dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych							x					
Wojciech Miller	Legislator		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x
Wojciech Odrowąż-Sypniewski	Przedstawiciel Biura Analiz Sejmowych					x		x					
Julia Pitera	Sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów												x
Zbigniew Sosnowski	Podsekretarz stanu w MSWiA		x	x		x		x			x		
Wojciech Ulitko	Zastępca dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego Ministerstwa					x							
Aleksandra Wolna	Legislator	x	x	x				x			x		x
Szymon Wróbel	Główny specjalista w Departamencie Administracji Publicznej MSWiA								x				

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 211. Aktywność przedstawicieli administracji rządowej i organów państwa (posiedzenia 25-36)

imię i nazwisko	funkcja	posiedzenie numer											
		25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36
Kazimierz Czaplicki	Kierownik Krajowego Biura Wyborczego w Państwowej Komisji Wyborczej	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Artur Kocik	Główny specjalista w MSWiA							x	x	x			
Wojciech Miller	Legislator	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Julia Pitera	Sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	x						x				x	
Elżbieta Radziszewska	Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	x											
Mirosław Sielatycki	Podsekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej												x
Zbigniew Sosnowski	Podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji			x	x	x		x	x	x		x	x
Aleksandra Wolna	Legislator	x			x								x
Joanna Zych-Gorgosz	Główny specjalista w Wydziale Legislacyjnym Wydziału Prawnego MSWiA				x	x							

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 212, 213 i 214 zaprezentowano aktywność przedstawicieli organizacji poza-rządowych podczas prac Komisji Nadzwyczajnej. W tej grupie osób, najczęściej głos zabierał Adam Sawicki – przedstawiciel Fundacji im. Stefana Batorego, wypowiadał się na 12 posiedzeniach. Tak jak w przypadku przedstawicieli administracji rządowej i organów państwa, nie wskazuje się tutaj osób z najmniejszym udziałem w pracach Komisji.

Tabela 212. Aktywność przedstawicieli organizacji pozarządowych (posiedzenia 1-12)

imię i nazwisko	funkcja	posiedzenie numer											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Grażyna Kosińska	Dyrektor Programu Przeciw Korupcji Fundacji Batorego			x	x								
Adam Markuszewski	Przedstawiciel Centrum Edukacji Obywatelskiej						x	x			x		
Anna Sameł	Koordynatorka projektu Młodzi głosują w fundacji Centrum Edukacji Obywatelskiej				x								
Adam Sawicki	Przedstawiciel Fundacji Batorego				x	x	x	x					
Marek Solon-Lipiński	Przedstawiciel Fundacji Batorego					x							
Jacek Strzemieczny	Dyrektor Centrum Edukacji Obywatelskiej								x				
Joanna Załuska	Przedstawicielka Fundacji Batorego				x			x					x
Jarosław Zbieranek	Kierownik Programu Prawa i Instytucji Demokratycznych w Instytucie Spraw									x			x

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 213. Aktywność przedstawicieli organizacji pozarządowych (posiedzenia 13-24)

imię i nazwisko	funkcja	posiedzenie numer											
		13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Małgorzata Fuszara	Przedstawicielka Obywatelskiego Komitetu inicjatywy ustawodawczej „Czas na kobiety”									x			
Krystyna Pierzynowska	Przedstawiciel Krajowego Rejestru Karnego					x							
Adam Sawicki	Przedstawiciel Fundacji Batorego							x	x				x
Marek Wójcik	Dyrektor Biura Związku Powiatów Polskich		x										

Źródło: opracowanie własne.

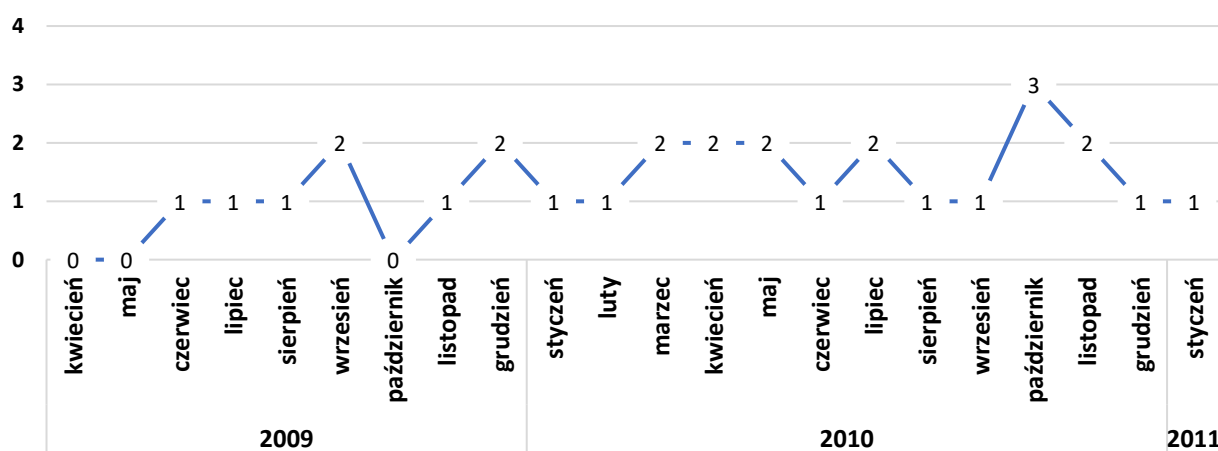
Tabela 214. Aktywność przedstawicieli organizacji pozarządowych (posiedzenia 25-36)

imię i nazwisko	funkcja	posiedzenie numer											
		25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36
Jacek Ambroziak	Pełnomocnik Komitetu Obywatelskiego inicjatywy ustawodawczej „Czas na kobiety”	x											
Agnieszka Grzybek	Przedstawicielka stowarzyszenia Kongres Kobiet	x						x	x				
Grażyna Kosińska	Dyrektor Programu Przeciw Korupcji Fundacji Batorego			x									
Adam Sawicki	Przedstawiciel Fundacji Batorego	x	x			x	x		x				
Joanna Załuska	Przedstawicielka Fundacji Batorego						x						
Jarosław Zbieranek	Kierownik Programu Prawa i Instytucji Demokratycznych w Instytucie Spraw						x		x	x			x

Źródło: opracowanie własne.

We wstępie postawione zostało pytanie badawcze numer 10, tj. „Jak często nowelizowano Kodeks wyborczy i dlaczego?”. Jak już wcześniej wykazano, większość prac parlamentarnych nad ustawą toczyła się w Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego⁸⁸⁰. Pierwsze posiedzenie Komisji Nadzwyczajnej odbyło się 2 kwietnia 2009 r. Ostatnie, na którym procedowany był projekt Kodeksu wyborczego, 3 stycznia 2011 r. W tym czasie odbyło się 36 posiedzeń Komisji. Projekt kodyfikacji prawa wyborczego procedowany był na 28 posiedzeniach, w dniach: 30 czerwca 2009 r., 16 lipca 2009 r., 26 sierpnia 2009 r., 9 września 2009 r., 23 września 2009 r., 4 listopada 2009 r., 2 grudnia 2009 r., 20 stycznia 2010 r., 10 lutego 2010 r., 4 marca 2010 r., 18 marca 2010 r., 8 kwietnia 2010 r., 29 kwietnia 2010 r., 5 maja 2010 r., 20 maja 2010 r., 24 czerwca 2010 r., 8 lipca 2010 r., 22 lipca 2010 r., 5 sierpnia 2010 r., 23 września 2010 r., 7 października 2010 r., 21 października 2010 r., 29 października 2010 r., 9 listopada 2010 r., 15 listopada 2010 r., 2 grudnia 2010 r. i 3 stycznia 2011 r.

Wykres 11. Częstotliwość posiedzeń Komisji Nadzwyczajnej nad projektem Kodeksu wyborczego



Źródło: opracowanie własne.

⁸⁸⁰ Zob. s. 99.

Na wykresie 11 przedstawiono częstotliwość posiedzeń Komisji Nadzwyczajnej nad projektem Kodeksu wyborczego. Wyraźnie dostrzec można, że częstotliwość posiedzeń Komisji wzrasta w końcowej fazie prac nad projektem, tj. od marca 2010 r. Wywołane to było tym, że nie udało się uchwalić ustawy, tak aby obowiązywała podczas wyborów prezydenckich i samorządowych w 2010 r.⁸⁸¹, więc starano się przyspieszyć prace Komisji, aby kodeks mógł obowiązywać podczas wyborów parlamentarnych w 2011 r.⁸⁸². Presja zbliżających się wyborów spowodowała pośpiech w pracach nad kodeksem, a to przełożyło się na słabą jakość prawa wyborczego. Efektem tego były liczne nowelizacje ustawy⁸⁸³. Pierwsze zmiany miały miejsce jeszcze w okresie *vacatio legis*.

Doniosła rola prawa wyborczego w życiu publicznym demokratycznego państwa nakazuje stawiać mu duże wymagania w zakresie jego pewności, jakości i stabilizacji. Jednakże, o tym, że Kodeks wyborczy nie był aktem przemyślanym i dopracowanym najlepiej świadczy fakt, że jeszcze przed wejściem w życie był on aż pięciokrotnie nowelizowany. Spory o treść Kodeksu wyborczego i prawa wyborczego nie zakończyły się, jak wiadomo, z chwilą jego wejścia w życie. Do chwili powstawania rozprawy był on nowelizowany, aż 27 razy. Należy też pamiętać, że wiele projektów jego nowelizacji zostało odrzuconych przez Sejm, inne są procedowane, a kolejne natomiast są zapowiadane.

Podstawową hipotezą, przyświecającą rozpoczęciu badań, było założenie, że Kodeks wyborczy nie był i nie jest aktem dopracowanym pod względem legislacyjnym w związku z tym nie przyniósł znaczącej jakościowo reformy systemu wyborczego. Na podstawie przeprowadzonych analiz i badań oraz ocen i wniosków z całą stanowczością należy stwierdzić, że główna hipoteza pracy została zweryfikowana pozytywnie i tym samym stała się tezą.

⁸⁸¹ Był to cel Przewodniczącego Komisji – Waldy Dzikowskiego (PO): „w przyszłym roku mamy zamiar przeprowadzić wybory do samorządu i wybory prezydenckie. Jeśli chcemy zdążyć, to cały proces legislacyjny, łącznie z położeniem projektu na biurku pana prezydenta, musimy przeprowadzić do tego czasu. Naprawdę, chciałabym to zrobić”. Zob. Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego, nr 2462/VI kad., 30.06.2009 r., s. 7.

⁸⁸² W tym miejscu warto przywołać słowa E. Kłopotka (PSL), który trafnie przewidział, że uchwalenie Kodeksu wyborczego nie nastąpi tak szybko jak życzyłyby sobie tego Przewodniczący Komisji: „Muszę szczerze powiedzieć, że jeżeli chodzi o terminarz, to ja nie jestem tak wielkim optymistą, jak kolega przewodniczący. (...) Powiem w ten sposób: drodzy państwo, w moim odczuciu i tak byłoby cudownie, gdyby udało się nam uchwalić Kodeks wyborczy do końca 2010 roku. Byłoby cudownie, gdyby Kodeks wyborczy zaczął obowiązywać od wyborów parlamentarnych 2011. W moim przekonaniu, to i tak byłby wielki sukces”. Zob. Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego, nr 2462/VI kad., 30.06.2009 r., s. 10.

⁸⁸³ Zob. tabela 9. *Nowelizacje Kodeksu wyborczego w latach 2011-2020*.

Polityczne uwarunkowania prac legislacyjnych nad Kodeksem wyborczym zostały poddane również analizie w oparciu o pięć hipotez pomocniczych: 1) O ostatecznym kształcie Kodeksu wyborczego zdecydowały w głównej mierze interesy polityczne „partii dużych”; 2) Zmiana metody przeliczania głosów na mandaty zmieniłaby w istotny sposób wyniki wyborów w 2011 i 2015 r.; 3) Nowe alternatywne sposoby głosowania nie przyczyniają się do zwiększenia frekwencji wyborczej; 4) Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu nie powoduje, że izba wyższa polskiego parlamentu stanie się apartyjną izbą refleksji; 5) Uchwalony Kodeks wyborczy nie przyczynił się do stabilizacji prawa wyborczego w Polsce. Wszystkie pięć hipotez pomocniczych także zostało zweryfikowanych pozytywnie i przyjmują formę tez. Pierwsza z wymienionych, najszersza poznawczo, weryfikowana była w całej rozprawie. Druga, w trzecim rozdziale, trzecia – w czwartym rozdziale, czwarta – w piątym rozdziale, a piąta – w całej rozprawie.

W ostatnim słowie autor jest zdania, iż przyszłość Kodeksu wyborczego jawi się w ciemnych barwach. Z doniosłego aktu prawnego rangi kodeksowej powstała ustawa z dużą liczbą prowizorycznych poprawek. Modyfikacje prawa wyborczego same w sobie nie są bowiem złe, pod warunkiem, że zmiany wynikają z chęci ulepszania prawa wyborczego, a nie realizacji partykularnych doraźnych interesów partyjnych – z czym mamy do czynienia obecnie, lub nieprzemyślaną legislacją. Liczne nowelizacje spowodowały zatracenie idei kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce, która była postulowana przez posłów lewicy – projektodawców Kodeksu wyborczego. Nie należy oczywiście spodziewać się uchylecia kodeksu w całości jednak utrzymująca się wysoka dynamika nieprzemyślanych zmian prawa wyborczego może doprowadzić do chaosu prawnego, a w konsekwencji prób podważania wyników wyborów ze względu na niepoprawną drogę legislacyjną nowelizacji ustawy.

W związku z powyższym, zgodzić należy się z przywołanym już stwierdzeniem, że największą zaletą Kodeksu wyborczego jest to, że w ogóle jest.

Bibliografia

ŹRÓDŁA

I. Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1992 r., Nr 84, poz. 426 ze zm.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. 1964, Nr 16, poz. 93 ze zm.

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, Dz. U. 1982, Nr 11, poz. 84 ze zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 96 ze zm.

Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1990, Nr 67, poz. 398 ze zm.

Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1991, Nr 58, poz. 246 ze zm.

Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym, Dz. U. 1991, Nr 110, poz. 473 ze zm.

Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1993, Nr 45, poz. 205 ze zm.

Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum, Dz. U. 1995, Nr 99, poz. 487 ze zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553 ze zm.

Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 1997, Nr 102, poz. 643 ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. 1997, Nr 123, poz. 776 ze zm.

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz. U. 1998, Nr 95, poz. 602 ze zm.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. 2000, Nr 88, poz. 985 ze zm.

Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2001, Nr 46, poz. 499 ze zm.

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. 2002, nr 113, poz. 984 ze zm.

Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz. U. 2003, Nr 57, poz. 507 ze zm.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. 2004, Nr 25, poz. 219 ze zm.

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. 2005, Nr 64, poz. 565 ze zm.

Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, Dz. U. 2006, Nr 218, poz. 1592 ze zm.

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

Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe, Dz. U. 2012, poz. 1529 ze zm.

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. 2020, poz. 374 ze zm.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., Dz. U. 2020, poz. 827.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania w wyborach: do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, Dz. U. 2011, Nr 157, poz. 936 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie przesyłek w głosowaniu korespondencyjnym wyborców niepełnosprawnych, Dz. U. 2013, poz. 1504.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu, M. P. 1991, Nr 2, poz. 11 ze zm.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. 1992, Nr 26, poz. 185 ze zm.

Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 6 czerwca 2011 r. w sprawie warunków technicznych głosowania korespondencyjnego w obwodach głosowania utworzonych za granicą, M. P. 2011, Nr 47, poz. 541.

Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz. U. L 329 z 30.12.1993.

Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz. U. L 368 z 31.12.1994.

II. Druki sejmowe i senackie

Druk nr 2416/IV kad. Sejmu – Uchwała Senatu RP w sprawie - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego.

Druk nr 1699/V kad. Sejmu – Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Druk nr 133/VI kad. Senatu – Projekt ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw.

Druk nr 432/VI kad. Sejmu – Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Druk nr 1371/VI kad. Sejmu – Rządowy projekt ustawy o ewidencji ludności.

Druk nr 1391/VI kad. Sejmu – Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym.

Druk nr 1568/VI kad. Sejmu – Poselski projekt ustawy Kodeks wyborczy.

Druk nr 1740/VI kad. Sejmu – Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw.

Druk nr 2376/VI kad. Sejmu – Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Druk nr 2713/VI kad. Sejmu – Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów.

Druk nr 3730/VI kad. Sejmu – Uchwała Senatu RP w sprawie ustawy - Kodeks wyborczy.

Druk nr 3990/VI kad. Sejmu – Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy.

Druk nr 2800/VI kad. Sejmu – Poselski projekt ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Druk nr 3084/VII kad. Sejmu – Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy.

Druk nr 2001/VIII kad. Sejmu – Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

III. Wyroki i orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów powszechnych

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. akt K 5/93, ZU OTK 1993, poz. 39.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94, ZU OTK 1994, poz. 36.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, ZU OTK 3_4/1997, poz. 35.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, ZU OTK 4/1998, poz. 52.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, ZU OTK 2/1999, poz. 23.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, ZU OTK 3/1999, poz. 41.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, ZU OTK 4A/2002, poz. 43.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02, ZU OTK 4A/2002, poz. 45.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, ZU OTK 3A/2003, poz. 21.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 maja 2004 r. sygn. akt K 15/04, ZU OTK 5A/2004, poz. 47.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. sygn. akt K 18/04, ZU OTK 5A/2005, poz. 49.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 2005 r., sygn. K 45/05, ZU OTK 11A/2005, poz. 140.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2006 r., sygn. akt K 40/05, ZU OTK 7A/2008, poz. 124.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt. K 31/06, ZU OTK 10A/2006, poz. 147.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, ZU OTK 6A/2007, poz. 49.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07, ZU OTK 7A/2008, poz. 124.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt. Kp 3/09, ZU OTK 9A/2009, poz. 138.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2009 r., sygn. Kp 1/08, ZU OTK 10A/2009, poz. 145.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, ZU OTK 6A/2011, poz. 61.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn., akt III CSK 282/10.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 marca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 47/05.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. akt. III SA/Łd 945/12.

IV. Stenogramy z posiedzeń Sejmu i Senatu

Sprawozdanie stenograficzne z 63. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 13, 14 i 15 czerwca 1991 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 marca 2009 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 79. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 grudnia 2010 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 79. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 3 grudnia 2010 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 67. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 14, 15, 16 i 17 grudnia 2010 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 82. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 stycznia 2011 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 86. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 lutego 2015 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 27 marca 2020 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 8. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 marca 2020 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 9. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 6 kwietnia 2020 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 10. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 maja 2020 r.

V. Biuletyny i zapisy posiedzeń komisji parlamentarnych

Biuletyn z posiedzenia Komisji Ustawodawczej, Nr 1420/VI kad. Sejmu, 23 października 2008 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Ustawodawczej, Nr 1549/VI kad. Sejmu, 20 listopada 2008 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji do spraw Unii Europejskiej (nr 91) oraz Komisji Ustawodawczej (nr 60), Nr 1821/VI kad. Sejmu, 10 lutego 2009 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy - Kodeks wyborczy, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (nr 1), nr 2108/VI kad. Sejmu, 2 kwietnia 2009 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy - Kodeks wyborczy, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (nr 2), nr 2287/VI kad. Sejmu, 20 maja 2009 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy - Kodeks wyborczy, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (nr 3), nr 2462/VI kad. Sejmu, 30 czerwca 2009 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy - Kodeks wyborczy, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (nr 4), nr 2560/VI kad. Sejmu, 16 lipca 2009 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy - Kodeks wyborczy, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych,

ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (nr 5), nr 2619/VI kad. Sejmu, 26 sierpnia 2009 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy - Kodeks wyborczy, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (nr 6), nr 2678/VI kad. Sejmu, 9 września 2009 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy - Kodeks wyborczy, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (nr 7), nr 2742/VI kad. Sejmu, 23 września 2009 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 8), nr 2859/VI kad. Sejmu, 21 października 2009 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 9), nr 2928/VI kad. Sejmu, 4 listopada 2009 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 10), nr 2938/VI kad. Sejmu, 5 listopada 2009 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 11), nr 3028/VI kad. Sejmu, 19 listopada 2009 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 12), nr 3091/VI kad. Sejmu, 2 grudnia 2009 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 13), nr 3174/VI kad. Sejmu, 17 grudnia 2009 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 14), nr 3287/VI kad. Sejmu, 20 stycznia 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 15), nr 3372/VI kad. Sejmu, 10 lutego 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 16), nr 3431/VI kad. Sejmu, 17 lutego 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 17), nr 3513/VI kad. Sejmu, 4 marca 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 18), nr 3573/VI kad. Sejmu, 18 marca 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 19), nr 3586/VI kad. Sejmu, 18 marca 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 20), nr 3647/VI kad. Sejmu, 8 kwietnia 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 21), nr 3688/VI kad. Sejmu, 29 kwietnia 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 22), nr 3701/VI kad. Sejmu, 5 maja 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 23), nr 3778/VI kad. Sejmu, 20 maja 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 24), nr 3893/VI kad. Sejmu, 24 czerwca 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 25), nr 3973/VI kad. Sejmu, 8 lipca 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 26), nr 4039/VI kad. Sejmu, 22 lipca 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 27), nr 4094/VI kad. Sejmu, 5 sierpnia 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 28), nr 4151/VI kad. Sejmu, 23 września 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 29), nr 4215/VI kad. Sejmu, 7 października 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 30), nr 4277/VI kad. Sejmu, 21 października 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 31), nr 4341/VI kad. Sejmu, 29 października 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 32), nr 4351/VI kad. Sejmu, 9 listopada 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 33), nr 4352/VI kad. Sejmu, 15 listopada 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 34), nr 4407/VI kad. Sejmu, 25 listopada 2010 r.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 35), nr 4451/VI kad. Sejmu, 2 grudnia 2010 r.

Zapis stenograficzny (1892) 217. Posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w dniach 8 i 14 grudnia 2010 r., Senat VII kadencji.

Zapis stenograficzny (1900) wspólne posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (223.) oraz Komisji Ustawodawczej (355.) w dniach 13 i 14 grudnia 2010 r., Senat VII kadencji.

Zapis stenograficzny (1922) wspólne posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (228.), Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (227.) oraz Komisji Ustawodawczej (359.) w dniach 16 i 17 grudnia 2010 r., Senat VII kadencji.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 36), nr 4533/VI kad. Sejmu, 3 stycznia 2011 r.

VI. Sprawozdania komisji parlamentarnych

Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego o poselskim projekcie ustawy Kodeks wyborczy, 15 listopada 2010 r., Druk nr 3578/VI kad. Sejmu.

Dodatkowe sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego o poselskim projekcie ustawy Kodeks wyborczy, 2 grudnia 2010 r., Druk nr 3578-A/VI kad. Sejmu.

Sprawozdanie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej o uchwalonej przez Sejm w dniu 3 grudnia 2010 r. ustawie Kodeks wyborczy, 8 grudnia 2010 r., Druk nr 1052A/VII kad. Senatu.

Sprawozdanie Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (wraz z wnioskami mniejszości komisji) o ustawie Kodeks wyborczy, 14 grudnia 2010 r., Druk nr 1052B/VII kad. Senatu.

Sprawozdanie Komisji Ustawodawczej, Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (wraz z zestawieniem wniosków) o ustawie Kodeks wyborczy, 16 grudnia 2010 r., Druk nr 1052Z/VII kad. Senatu.

Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego o stanowisku Senatu w sprawie ustawy Kodeks wyborczy, 3 stycznia 2011 r., Druk nr 3742/VI kad. Sejmu.

VII. Obwieszczenia, sprawozdania, informacje, komunikaty, pisma Państwowej Komisji Wyborczej oraz Krajowego Biura Wyborczego

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 września 2001 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r., Dz. U. 2001, Nr 109, poz. 1186.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 września 2001 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r., Dz. U. 2001, Nr 109, poz. 1187.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2005 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r., Dz. U. 2005, Nr 195, poz. 1626.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2005 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r., Dz. U. 2005, Nr 195, poz. 1627.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 2007 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r., Dz. U. 2007, Nr 198, poz. 1438.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 2007 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r., Dz. U. 2007, Nr 198, poz. 1439.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 czerwca 2010 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 20 czerwca 2010 r., Dz. U. 2010, Nr 113, poz. 746.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 lipca 2010 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2010, Nr 122, poz. 828.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2010 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r., Dz. U. 2010, Nr 222, poz. 1454.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 6 grudnia 2010 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r. oraz w dniu 5 grudnia 2010 r., Dz. U. 2010, Nr 230, poz. 1521.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 grudnia 2010 r. uzupełniające obwieszczenie o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r. oraz w dniu 5 grudnia 2010 r., Dz. U. 2010, Nr 247, poz. 1653.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 października 2011 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r., Dz. U. 2011, Nr 218, poz. 1294.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 października 2011 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r., Dz. U. 2011, nr 218, poz. 1295.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 maja 2014 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 25 maja 2014 r., Dz. U. 2014, poz. 692.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2014 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r., Dz. U. 2014, poz. 1640.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2014 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r., Dz. U. 2014, poz. 1642.

- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 1 grudnia 2014 r. uzupełniające obwieszczenie z dnia 23 listopada 2014 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, Dz. U. 2014, poz. 1700.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 maja 2015 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r., Dz. U. 2015, poz. 650.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 13 maja 2015 r. w sprawie zmiany obwieszczenia o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r., Dz. U. 2015, poz. 705.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 maja 2015 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2015, poz. 725.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 września 2015 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 6 września 2015 r., Dz. U. 2015, poz. 1375.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2015 r. o skorygowanych wynikach głosowania i wyniku referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego w dniu 6 września 2015 r., Dz. U. 2015, poz. 2035.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r., Dz. U. 2015, poz. 1731.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r., Dz. U. 2015, poz. 1732.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 29 października 2015 r. o sprostowaniu błędów, Dz. U. 2015, poz. 1768.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 października 2018 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 października 2018 r., Dz. U. 2018, poz. 2069.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 października 2018 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 października 2018 r., Dz. U. 2018, poz. 2070.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 listopada 2018 r. uzupełniające obwieszczenie z dnia 24 października 2018 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, Dz. U. 2018, poz. 2144.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 maja 2019 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r., Dz. U. 2019, poz. 989.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 14 października 2019 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r., Dz.U. 2019 poz. 1955.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 14 października 2019 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r., Dz.U. 2019 poz. 1956.

Sprawozdanie z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniach 20 czerwca i 4 lipca 2010, PKW, sierpień 2010 r.

Sprawozdanie z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r., PKW, październik 2011 r.

Sprawozdanie z wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 25 maja 2014 r., PKW, czerwiec 2014 r.

Sprawozdanie z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniach 10 i 24 maja 2015 r., PKW, czerwiec 2015 r.

Sprawozdanie z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 25 października 2015 r., PKW, listopad 2015 r.

Sprawozdanie z wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r., PKW, czerwiec 2019 r.

Sprawozdanie z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 13 października 2019 r., PKW, październik 2019 r.

Informacja o zgłaszaniu list kandydatów na radnych oraz o zgłaszaniu kandydatów na wójta, burmistrza i prezydenta miasta w wyborach zarządzonych na dzień 12 listopada 2006 r., ZPOW-703-114/06, PKW, Warszawa, dnia 18 września 2006 r.

Informacja o realizacji przepisów ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w wyborach przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r. wraz z propozycjami ich zmian, Pismo PKW z 18 lutego 2008 r., ZPOW-500-2/08.

Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w dniu 21 listopada 2010 r. i głosowania ponownego w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w dniu 5 grudnia 2010 r., KBW, Warszawa, 18 kwietnia 2011 r.

Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie w dniu 9 października 2011 r. wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, KBW, Warszawa, dnia 5 marca 2012 r.

Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Parlamentu Europejskiego w dniu 25 maja 2014 r., KBW, Warszawa, dnia 27 października 2014 r.

Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m. st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w dniu 16 listopada 2014 r. i głosowania ponownego w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w dniu 30 listopada 2014 r., KBW, Warszawa, dnia 27 kwietnia 2015 r.

Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 10 maja i 24 maja 2015 r., KBW, Warszawa, dnia 23 października 2015 r.

Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 października 2015 r., KBW, Warszawa, dnia 23 marca 2016 r.

Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m. st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przeprowadzonych w dniu 21 października 2018 r. i głosowania ponownego w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w dniu 4 listopada 2018 r., KBW, Warszawa, dnia 4 kwietnia 2019 r.

Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, Pismo PKW z dnia 21 stycznia 2019 r., ZPOW-502-1/19.

Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, Pismo PKW z dnia 10 lutego 2020 r., ZPOW-501-5/20.

Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r., KBW, Warszawa, dnia 23 października 2019 r.

Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12 sierpnia 2019 r. o liczbie wyborców ujętych w rejestrach wyborców, M. P. 2019, poz. 757.

Pismo PKW z dnia 19 listopada 2018 r., ZPOW-520-4/18.

Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r., KBW, Warszawa, dnia 11 marca 2020 r.

Pismo PKW z dnia 24 kwietnia 2020 r., ZPOW-500-2/20.

VIII. Ekspertyzy i opinie

CHMAJ M., *Ekspertyza dotycząca możliwości głosowania korespondencyjnego przez obywateli polskich przebywających w dniu głosowania za granicą oraz perspektywy objęcia tą formą głosowania obywateli, którzy w dniu głosowania przebywają na terenie państwa polskiego*, [w:] *Prawo wyborcze. Interpretacja. Analizy. Rekomendacje*, pod red. J. Zbie-ranka, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

CHMAJ M., *Opinia na temat ogólnej oceny poselskiego projektu ustawy Kodeks wyborczy (druk sejmowy 1568)*, Warszawa, 14 czerwca 2009 r.

CHMAJ M., *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (druk nr 3084)*, Warszawa, 3 marca 2015 r.

FLIS J., *Opinia o projekcie Kodeksu wyborczego*, [brak daty].

GÓRSKI G., *Opinia do projektu ustawy Kodeks wyborczy (druk sejmowy 1568)*, [brak daty].

JARENTOWSKI M., ZABIELSKI J., *Opinia do ustawy Kodeks wyborczy oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy (druki nr 1052 i 1053)*, Kancelaria Senatu, Warszawa, 13 grudnia 2010 r.

KORZENIOWSKA-LINKOWSKA D., STAWICKI R., *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, „Opracowania tematyczne” OT-635, Kancelaria Senatu, Warszawa 2015.

Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 16 maja 2007 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 1699), KRS-020-13/1-07, Warszawa, 18 maja 2007 r.

Opinia Instytutu Spraw Publicznych dotycząca rozwiązań proponowanych w poselskim projekcie ustawy Kodeks Wyborczy (druk nr 1568), Warszawa, sierpień 2009 r.

Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej nowelizacji ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 28 marca 2020 r. ustawą o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Warszawa, 29 marca 2020 r.

Opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm RP w dniu 28.03.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Warszawa, 30 marca 2020 r.

ORŁOWKI W., *Opinia prawna o ustawie – Kodeks wyborczy (druk senacki nr 1052)*, „Opinie i ekspertyzy”, OE-160, Kancelaria Senatu, Warszawa 2010.

PARUCH W., *Opinia na temat ogólnej oceny poselskiego projektu ustawy Kodeks wyborczy (druk sejmowy 1568)*, Lublin, 10 czerwca 2009 r.

Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 października 2010 r., sygn. 572441- I/07/AB.

Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 grudnia 2017 r., sygn. VII.602.6.2014.JZ.

SKOTNICKI K., *Opinia o poselskim projekcie ustawy kodeks wyborczy (druk 1568)*, Warszawa, 12 marca 2009 r.

Stanowisko Rządu do druku nr 1568, DSPA-140-91(4)/09, Warszawa, 24 czerwca 2009 r.

SZCZEPAŃCZYK J., *Opinia. Ogólna ocena poselskiego projektu ustawy Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 1568)*, Warszawa, 15 czerwca 2009 r.

IX. Raporty

„Biuletyn Statystyczny” 2019, nr 12, GUS, Warszawa 2020.

GENDŹWIŁŁ A., *Jakiego systemu wyborczego chcą Polacy?*, Komunikat z badań CBOS, Nr 94/2015.

KACZMAREK B. M. (red.), *Zbiorczy raport z diagnozy świadczonych usług z zakresu rehabilitacji społecznej dla osób niepełnosprawnych w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011.

Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2005 r., GUS, Warszawa 2005.

Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2010 r., GUS, Warszawa 2010.

Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2015 r., GUS, Warszawa 2015.

Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2020 r., GUS, Warszawa 2020.

Stan zdrowia ludności Polski w 2009 r., GUS, Warszawa 2011.

SZULEKA M., WOLNY M., SZWED M., *Kryzys konstytucyjny w Polsce 2015-2016*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2016.

X. Encyklopedie, leksykony i słowniki

ANTOSZEWSKI A., HERBUT R. (red.), *Leksykon politologii*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2004.

BANKOWICZ M. (red.), *Słownik polityki*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1996.

BATOR A., *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.

DZIEMIDOK-OLSZEWSKA B., SOKÓŁ W. (red.), *Encyklopedia politologii. Tom II. Instytucje i systemy polityczne*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

KOFMAN J., *Encyklopedia popularna PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.

Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2005 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2005.

Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2010 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010.

Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2015 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.

ROZKRUT D. (red.), „Biuletyn Statystyczny” 2019, nr 12, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020.

SKORUPKA S., ANDERSKA H., ŁEMPICKA Z. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969.

SOKAŁA A., MICHALAK B., UZIĘBŁO P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.

Stan zdrowia ludności Polski w 2009 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011.

SZMYT A. (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2010.

OPRACOWANIA

I. Monografie i prace zbiorowe

- ANTOSZEWSKI A. (red.), *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- ANTOSZEWSKI A. (red.), *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1994.
- ANTOSZEWSKI A., HERBUT R. (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
- ANTOSZEWSKI A., HERBUT R. (red.), *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, Wrocław 1998.
- ANTOSZEWSKI A., HERBUT R., *Systemy polityczne współczesnego świata*, Wydawnictwo Arche, Gdańsk 2001.
- BANASZAK B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009.
- BINGHAM POWELL Jr. G., *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- BOGDANOR V., BUTLER D. (red.), *Democracy and Elections. Electoral systems and their Political Consequences*, Cambridge University Press, Cambridge 1983.
- BOŻYK S., *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
- BUCZKOWSKI J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1998.
- CHMAJ M., SKRZYDŁO W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015.
- CHRUŚCIAK R., *System wyborczy i wybory w Polsce 1989-1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 1999.
- CHRZANOWSKI M., KOSTRUBIEC J., NOWIKOWSKI I. (red.), *Państwo – Prawo – Polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.

- COLOMER J. M. (red.), *The Handbook of Electoral System Choice*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004.
- COX G. W., *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press, Cambridge 1997.
- CZAPLICKI K. W., *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
- DANILUK P. (red.), *Środki karne, przepadek i środki kompensacyjne w znowelizowanym Kodeksie karnym*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2017.
- DOWNS A., *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, Nowy Jork 1957.
- DUDEK D., KAŁA D., POTAKOWS P. (red.), *Jakiej ordynacji wyborczej potrzebuje Rzeczpospolita?*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2008.
- DUVERGER M., *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Methuen Publishing, Londyn 1954.
- FARRELL D., *Comparing Electoral Systems*, Pearson Education Limited, Londyn 1997.
- FARRELL D., *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, Red Globe Press, Nowy Jork 2001.
- FERRARA F., HERRON E. S., NISHIKAWA M., *Mixed Electoral Systems. Contamination and its Consequences*, Palgrave Macmillan, Nowy Jork 2005.
- FRYDRYCH A., SOBCZYK M., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wyborczych*, Wydawnictwo TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2013.
- GALLAGHER M., MITCHELL P. (red.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oksford 2005.
- GARLICKI L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
- GARLICKI L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2010.
- GARLICKI L., DERLATKA M., WIĄCEK M (red.), *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.
- GEBETHNER S., *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001.
- GEBETHNER S., *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta RP*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000.

- GEBETHNER S., RACIBORSKI J. (red.), *Wybory '91 a polska scena polityczna*, Wydawnictwo Fundacji Inicjatyw Społecznych „Polska w Europie”, Warszawa 1992.
- GRABOWSKA S., GRABOWSKI R. (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2007.
- GRABOWSKA S., SKŁADKOWSKI K. (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006.
- GRZYBOWSKI S., *Dzieje prawa. Opowieść, refleksje, rozważania*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław 1981.
- HAMAN J., *Demokracja. Decyzje. Wybory*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.
- HERBUT R., *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- HERMELIŃSKI W. TOKAJ B. (red.), *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991-2016). Tom 1*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2016.
- HERMELIŃSKI W. TOKAJ B. (red.), *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991-2016). Tom 2*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2016.
- IWANEK J. (red.), *Wpływ deformacji wyborczych na systemy polityczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- JABŁOŃSKI A., SOBKOWIAK L. (red.), *Studia z teorii polityki. Tom 1*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1996.
- JAROSZ Z., *Prawo konstytucyjne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1987.
- JAROSZ Z., *System wyborczy PRL*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969.
- JAWORSKI S. J., CZAPLICKI K. W. (red.), *Księga pamiątkowa z okazji obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2011.
- JEZIŃSKI M., PESZYŃSKI W., SEKLECKA A., SZEWCZAK W. (red.), *Wybory 2011. Organizacja – przebieg – efekty*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.
- KAMIŃSKI M., *Ordynacje większościowe i JOW-y. Kompendium reformatora ordynacji wyborczej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.
- KOLARSKA-BOBIŃSKA L., KUCHARCZYK J., ZBIERANEK J., *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.
- KOMARNICKI W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Polska Druk. Świt, Wilno 1937.

- KOWALCZYK K. SIELSKI J. (red.), *Partie i ugrupowania parlamentarne III RP*, Dom Wydawniczy DUET, Toruń 2006.
- KOWALSKI M. (red.), *Przestrzeń wyborcza Polski*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2003.
- KRAUZ-MOZER B., SOBOLEWSKA-MYŚLIK K. (red.), *Oblicza polskiego systemu politycznego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- KRUK M., TRZECIŃSKI J., WAWRZYŃIAK J. (red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyk., Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
- KRYSZEŃ G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2007.
- KUPISZEWSKI H., *Prawo rzymskie a współczesność*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988.
- KUTRZEBA S., *Wstęp do nauki o prawie i państwie*, Księgarnia Stefana Kamińskiego, Kraków 1946.
- LAKEMAN E., LAMBERT J. D., *Voting in Democracies: A Study of Majority and Proportional Electoral Systems*, Faber and Faber, Londyn 1955.
- LAZAROWICZ R., PRZYSTAWA J. (red.), *Otwarta księga. O jednomandatowe okręgi wyborcze*, Wydawnictwo Spes, Wrocław 1999.
- LEDUC L., NIEMI R., NORRIS P. (red.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in the 21st Century*, Sage Publications, Londyn 2010.
- LIJPHART A., *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford University Press, Oksford 1994.
- LIJPHART A., *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven 1999.
- LISSOWSKI G. (red.), *Elementy teorii wyboru społecznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001.
- LUNDELL K., *Contextual Determinants of Electoral System Choice. A Macro-Comparative Study 1945-2003*, Åbo Akademi University Press, Turku 2005.
- MACKENZIE W. J. M., *Free Elections. An Elementary Textbook*, Allen & Unwin, Nowy Jork 1958.
- MAŁAJNY R. M. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2013.

- MAŁYSA-SULIŃSKA K., STEC M. (red.), *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- MARKOWSKI R., *System wyborczy - system partyjny - jakość demokracji. O jednomandatowych okręgach wyborczych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.
- MAĆZYŃSKI M. (red.), *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015.
- MICHALAK B., *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013.
- MONTGOMERY J. D., HIRSCHMAN A. O. (red.), *Public Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 1968.
- MORAWSKI L., *Zasady wykładni prawa*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2010.
- NOHLEN D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- NORRIS P., *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- O'MALLEY P., *Uneven Paths. Advancing Democracy in Southern Africa*, New Namibia Books, Windhuk 1993.
- OPARA S., RADZISZEWSKA-SZCZEPANIAK D., ŻUKOWSKI A. (red.), *Podstawowe kategorie polityki*, Wydawnictwo Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2006.
- OSAJDA K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna. Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny. Prawo o notariacie (art. 79-95 i 96-99)*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2017.
- OSAJDA K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Przepisy wprowadzające. Część ogólna. Własność i inne prawa rzeczowe*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2013.
- PAŹDZIOR M., SZMULIK B. (red.), *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zracjonalizowanego*, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, Lublin 2011.
- PERETIATKOWICZ A., *Wstęp do nauk prawnych*, Księgarnia Wł. Wilak, Poznań 1946.
- PIASECKI A. K., *Wybory. Parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989-2002*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.
- PIERZGALSKI M., *Metody ilościowe w badaniu systemów wyborczych. Na przykładach z państw Azji Wschodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.

- PRZYWARA M., *System wyborczy do Sejmu i do Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiany*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.
- RAE D., *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven 1971.
- RACIBORSKI J., *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989-1995*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997.
- REYNOLDS A., REILLY B., ELLIS A., *Electoral System Design. The New International IDEA Handbook*, International IDEA, Sztokholm 2005.
- RYMARZ F. (red.), *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2000.
- RYMARZ F. (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2005.
- RYMARZ F. (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2007.
- SAFJAN M., *Prawa Polska*, Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005.
- SARNECKI P. (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 1999.
- SARTORI G., *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press, Nowy Jork 1997.
- SARTORI G., *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- SHUGART M. S., TAAGEPERA R., *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven 1989.
- SHUGART M. S., WATTENBERG M. P. (red.), *Mixed-member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oksford 2001.
- SIAROFF A., *Comparative European Party Systems. An Analysis of Parliamentary Elections since 1945*, Routledge, Londyn 2000.
- SIEKLUCKI D., *Dynamika systemu wyborczego III Rzeczypospolitej na tle historycznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.
- SIEMIENSKI F., *Prawo konstytucyjne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976.
- SITEK B., *Infamia w ustawodawstwie cesarzy rzymskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2003.
- SKOTNICKI K. (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

- SKOTNICKI K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.
- SKRZYDŁO W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo MORPOL, Lublin 2000.
- SKRZYDŁO W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2004.
- SOBOLEWSKA-MYŚLIK A., *Partie i systemy partyjne na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- SOKÓŁ W., *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy środkowej i wschodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007.
- SOKÓŁ W., ŻMIGRODZKI M. (red.), *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008.
- SÓJKA-ZIELIŃSKA K., *Historia prawa*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015.
- SÓJKA-ZIELIŃSKA K., *Wielkie kodyfikacje cywilne. Historia i współczesność*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2009.
- STELMACH A. (red.), *Czy upadek demokracji? Idee i wartości*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2007.
- STELMACH A. (red.), *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2010.
- STELMACH A. (red.), *Przemiany polityczne w Polsce a integracja z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2001.
- SZMULIK B., ŻMIGRODZKI M. (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.
- SZYMANEK J. (red.), *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- TAAGEPERA R., *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*, Oxford University Press, Oksford 2007.
- TULEJA P., FLORCZAK-WĄTOR M., KUBAS S. (red.), *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- URWIN D., *Electoral Systems*, Institute for Sociology and Political Sciences, Bergen 1977.
- WARE A., *Political Parties and Party Systems*, Oxford University Press, Oksford 1995.

- WISZNIEWSKI J., *Zarys encyklopedii prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1966.
- WOJTASZCZYK K. A., *Partie polityczne w państwie demokratycznym*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1998.
- ZBIERANEK J., *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym. Gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.
- ZBIERANEK J. (red.), *Prawo wyborcze. Interpretacja. Analizy. Rekomendacje*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- ZUBIK M. (red.), *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- ŻUKOWSKI A., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- ŻUKOWSKI A., *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Olsztyn 1999.

II. Rozdziały w pracach zbiorowych

- ALBERSKI R., *Wybory prezydenckie w Polsce w latach 1989-2000 i ich funkcje polityczne*, [w:] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, pod red. A. Antoszewskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- ANTOSZEWSKI A., *Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu*, [w:] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, pod red. A. Antoszewskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- ANTOSZEWSKI A., *Ordynacje wyborcze do parlamentu i ich polityczne konsekwencje*, [w:] *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*, pod red. A. Antoszewskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1994.
- ANTOSZEWSKI A., *System wyborczy i wybory parlamentarne po 1989 r.*, [w:] *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Wrocław 1998.

- ANTOSZEWSKI A., ALBERSKI R., *Systemy wyborcze*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
- BIEŃ-KACAŁA A., *Osobisty udział w procesie wyborczym*, [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, pod red. S. Grabowskiej, R. Grabowskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2007.
- BOGDANOR V., *Conclusion: electoral systems and party systems*, [w:] *Democracy and Elections. Electoral systems and their political consequences*, pod red. V. Bogdanora, D. Butlera, Cambridge University Press, Cambridge 1983.
- BORSKI M., *Źródła obowiązującej regulacji biernego prawa wyborczego w Polsce*, [w:] *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, pod red. M. Mączyńskiego, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015.
- BUDYN-KULIK M., *Pozbawienie praw publicznych*, [w:] *Środki karne, przepadek i środki kompensacyjne w znowelizowanym Kodeksie karnym*, pod red. P. Daniluka, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2017.
- CARTER E., FARRELL D., *Electoral Systems and Election Management*, [w:] *Comparing Democracies: Elections and Voting in the 21st Century*, pod red. L. LeDuc'a, R. Niemi, P. Norrisa, Sage Publications, Londyn 2010.
- CHMAJ M., *Ewolucja zasady wyborów proporcjonalnych w polskim prawie wyborczym do Sejmu po 1989 r.*, [w:] *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991-2016). Tom 2*, pod red. W. Hermelińskiego, B. Tokaj, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2016.
- CZAPLICKI K. W., *Głosowanie elektroniczne (e-voting) – wybrane zagadnienia*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, pod red. F. Rymarza, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2005.
- DOBROWOLSKI M., *Senat – instytucja o niewykorzystanym potencjale*, [w:] *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zracjonalizowanego*, pod red. M. Paździora, B. Szmulika, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, Lublin 2011.
- DYLA A., *Zasadność podziału kraju na okręgi wyborcze w wyborach do sejmu – wybrane problemy*, [w:] *Oblicza polskiego systemu politycznego*, pod red. B. Krauz-Mozer, K. Sobolewskiej-Myślik, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.

- GARLICKI L., *Stabilność prawa wyborczego*, [w:] *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991-2016). Tom 2*, pod red. W. Hermelińskiego, B. Tokaj, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2016.
- GEBETHNER S., *Sejm rozczłonkowany: wytwór ordynacji wyborczej czy polaryzacji na polskiej scenie politycznej?*, [w:] *Wybory '91 a polska scena polityczna*, pod red. S. Gebethnera, J. Raciborskiego, Wydawnictwo Fundacji Inicjatyw Społecznych „Polska w Europie”, Warszawa 1992.
- GORTAT R., *Fragmentaryzacja i krystalizacja polskiej sceny politycznej*, [w:] *Wybory '91 a polska scena polityczna*, pod red. S. Gebethnera, J. Raciborskiego, Wydawnictwo Fundacji Inicjatyw Społecznych „Polska w Europie”, Warszawa 1992.
- GÓRNA-KUBACKA A., *Koncepcje zmian prawa wyborczego i ich konsekwencje*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, pod red. A. Stelmacha, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2010.
- GRABARCZYK C., *Czy prawo wyborcze może być skodyfikowane?*, [w:] *Jakiej ordynacji wyborczej potrzebuje Rzeczpospolita?*, pod red. D. Dudka, D. Kały, P. Potakowskiego, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2008.
- GRABOWSKA S., SKŁADOWSKI K., *Podstawowe pojęcia z zakresu prawa wyborczego*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, pod red. S. Grabowskiej, K. Składowskiego, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006.
- GRZELKA M., *Głosowanie korespondencyjne*, [w:] *Międzynarodowa konferencja naukowa pt. Prawo wyborcze i system partyjny na Litwie i w Polsce: teoria i praktyka*, Wydanie Głównej Komisji Wyborczej Republiki Litewskiej, Wilno 2013.
- IWANEK J., *Badanie systemów wyborczych – aspekty metodologiczne*, [w:] *Wpływ deformacji wyborczych na systemy polityczne*, pod red. J. Iwanka, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- JAGIELSKI M., *Prawo wyborcze*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, pod red. R. M. Małajnego, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2013.
- JAKUBOWSKI P., *Kampania profrekwencyjna podczas kampanii parlamentarnej w 2011 roku*, [w:] *Wybory 2011. Organizacja – przebieg – efekty*, pod red. M. Jezińskiego, W. Pieszńskiego, A. Seklecka, W. Szewczaka, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.
- JAROSZ Z., *Systemy wyborcze do Sejmu i Senatu w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej. XLIV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Olsztyn, 25–27*

- kwietnia 2002 r., pod red. A. Sylwestrzaka, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2003.
- JEDNAKA W., *Wybory parlamentarne w latach 1989-2001*, [w:] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, pod red. A. Antoszewskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- KARP J., *Bierne prawo wyborcze do centralnych organów przedstawicielskich w Polsce*, [w:] *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, pod red. M. Mączyńskiego, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015.
- KOLARSKA-BOBIŃSKA L., *Czerwona kartka wyborcza*, [w:] *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, J. Kucharczyka, J. Zbieraneka, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.
- KOLARSKA-BOBIŃSKA L., ZBIERANEK J., *W stronę reformy prawa wyborczego w Polsce*, [w:] *Prawo wyborcze. Interpretacja. Analizy. Rekomendacje*, pod red. J. Zbieranka, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- KOSMAL S., *Głosowanie przez pełnomocnika w Polskim prawie wyborczym*, [w:] *Międzynarodowa konferencja naukowa pt. Prawo wyborcze i system partyjny na Litwie i w Polsce: teoria i praktyka*, Wydanie Głównej Komisji Wyborczej Republiki Litewskiej, Wilno 2013.
- KRĘCISZ W., *System wyborczy*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydło, Wydawnictwo MORPOL, Lublin 2000.
- KRUK M., *Dylematy demokratycznych wyborów. Proporcjonalność, reprezentatywność, stabilność*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyk., Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, pod red. M. Kruka, J. Trzcíńskiego, J. Wawrzyniaka, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
- LIS-STARANOWICZ D., *Kodeks wyborczy. Wyrok z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11. Komentarz*, [w:] *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, pod red. L. Garlickiego, M. Derlatki, M. Wiącka, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.
- ŁĄCZKOWSKI W., *Prawo wyborcze a reguła większości*, [w:] *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, pod red. F. Rymarza, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2000.

- MACZYŃSKI P., *Konsekwencje przyjętych w Polsce formuł wyborczych oraz metod repartycji głosów i ustalania ostatecznego wyniku wyborów*, [w:] *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, pod red. M. Maczyńskiego, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015.
- MOSER R. G., THAMES F. C., *Compromise Amidst Political Conflict: The Origins of Russia's Mixed-Member System*, [w:] *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, pod red. M. S. Shugart, M. P. Wattenberg, Oxford University Press, Oksford 2001.
- NALEZIŃSKI B., *Zasada bezpośredniości*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. P. Sarneckiego, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 1999.
- ORŁOWSKI W., *Nowe prawo wyborcze do Senatu. Uwagi w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy*, [w:] *Państwo – Prawo – Polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, pod red. M. Chrzanowskiego, J. Kostrubca, I. Nowikowskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.
- PŁĄZEK S., *Założenia Kodeksu wyborczego i ich dotychczasowa weryfikacja*, [w:] *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, pod red. M. Maczyńskiego, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015.
- RAKOWSKA A., SKOTNICKI K., *Kodeks wyborczy jako szansa na stabilizację prawa wyborczego*, [w:] *Księga pamiątkowa z okazji obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce*, pod red. S. J. Jaworskiego, K. W. Czaplickiego, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2011.
- ROSE R., *Elections and electoral systems: choices and alternatives*, [w:] *Democracy and Elections. Electoral systems and their Political Consequences*, pod red. V. Bogdanora, D. Butlera, Cambridge University Press, Cambridge 1983.
- RYMARZ F., *O wyższy poziom legislacji i stabilizację polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, pod red. F. Rymarza, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2007.
- SANOCKI J., *Proporcjonalne manowce*, [w:] *Otwarta księga. O jednomandatowe okręgi wyborcze*, pod red. R. Lazarowicza, J. Przystawy, Wydawnictwo Spes, Wrocław 1999.

- SALAMON J., *To, co najlepsze z dwóch światów? Teoretyczne aspekty funkcjonowania mieszanych systemów wyborczych*, [w:] *Wpływ deformacji wyborczych na systemy polityczne*, pod red. J. Iwanka, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- SARTORI G., *Political Development and Political Engineering*, [w:] *Public Policy*, pod red. J. D. Montgomery, A. O. Hirschman, Cambridge University Press, Cambridge 1968.
- SHEPSLE K. A., BONCHEK M. S., *Metody głosowania i systemy wyborcze*, [w:] *Elementy teorii wyboru społecznego*, pod red. G. Lissowskiego, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001.
- SKOTNICKI K., *Kilka uwag w sprawie kierunków reformy Senatu*, [w:] *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, pod red. P. Tuleji, M. Florczak-Wątor, S. Kubasa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- SKOTNICKI K., *Najistotniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu*, [w:] *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991-2016). Tom 1*, pod red. W. Hermelińskiego, B. Tokaj, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2016.
- SKOTNICKI K., *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, pod red. K. Skotnickiego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.
- SKOTNICKI K., *Rejestr wyborców i głosowanie korespondencyjne w Wielkiej Brytanii*, [w:] *Prawo wyborcze. Interpretacja. Analizy. Rekomendacje*, pod red. J. Zbieranka, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- SKOTNICKI K., *Senat III RP – niepotrzebny czy nieprzemyślany?*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, pod red. M. Zubika, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- SOBKOWIAK L., *Konflikt polityczny – analiza pojęcia*, [w:] *Studia z teorii polityki. Tom 1*, pod red. A. Jabłońskiego, L. Sobkowiaka, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1996.
- SOKÓŁ W., *Partie polityczne na arenie wyborczej i gabinetowej*, [w:] *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, pod red. W. Sokoła, M. Żmigrodzkiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008.
- SOKÓŁ W., *Polityka reform wyborczych w Polsce na tle porównawczym*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, pod red. K. Małycki-Sulińskiej, M. Steca, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

- STELMACH A., *Ewolucja prawa wyborczego w Polsce a demokratyzacja systemu politycznego*, [w:] *Przemiany polityczne w Polsce a integracja z Unią Europejską*, pod red. A. Stelmacha, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2001.
- STELMACH A., *Wpływ prawa wyborczego na system partyjny*, [w:] *Czy upadek demokracji? Idee i wartości*, pod red. A. Stelmacha, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2007.
- STELMACH A., *Zmiany prawa wyborczego w Polsce a legitymizacja władzy*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, pod red. A. Stelmacha, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2010.
- SZMULIK B., ŻMIGRODZKI M., *Konflikt polityczny*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, pod red. B. Szmulika, M. Żmigrodzkiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.
- SZYMANEK J., *Cenzusy wyborcze: antonim demokratycznej elekcji*, [w:] *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, pod red. J. Szymanka, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- ŚLESZYŃSKI P., *Symulacja wyników wyborów w ordynacji większościowej jednomandatuowych okręgów wyborczych*, [w:] *Przestrzeń wyborcza Polski*, pod red. M. Kowalskiego, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2003.
- UZIĘBŁO P., *Zasada proporcjonalności wyborów a możliwości zmian systemu wyborczego do Sejmu RP*, [w:] *25 lat Demokratycznego Prawa Wyborczego i Organów Wyborczych w Polsce (1991 - 2016). Tom 1*, pod red. W. Hermelińskiego, B. Tokaj, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2016.
- WOJTASIK W., *Deformacje czy dyskryminacyjność systemu wyborczego w Polsce?*, [w:] *Wpływ deformacji wyborczych na systemy polityczne*, pod red. J. Iwanka, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- WOJTYCZEK K., *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej* [w:] *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, pod red. F. Rymarza, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2000.
- WRÓBLEWSKA I., *Dysponenci regulacji – stosowanie prawa wyborczego w świetle orzecznictwa TK*, [w:] *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, pod red. M. Mączyńskiego, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015.

- ZBIERANEK J., *Głosowanie korespondencyjne – propozycja dla polskich obywateli przebywających za granicą*, [w:] *Prawo wyborcze. Interpretacja. Analizy. Rekomendacje*, pod red. J. Zbieranka, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- ZBIERANEK J., *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, pod red. K. Skotnickiego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.
- ZBIERANEK J., *Projekt wprowadzenia w wyborach i referendach instytucji pełnomocnika*, [w:] *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, J. Kucharczyka, J. Zbieranka, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.
- ZBIERANEK J., *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, [w:] *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, J. Kucharczyka, J. Zbieranka, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.
- ŻUKOWSKI A., *Gerrymandering – manipulacja granicami okręgów wyborczych w systemach demokratycznych*, [w:] *Przestrzeń wyborcza Polski*, pod red. M. Kowalskiego, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2003.
- ŻUKOWSKI A., *Wybory*, [w:] *Podstawowe kategorie polityki*, pod red. S. Opary, D. Radzińska-Szczepaniak, A. Żukowskiego, Wydawnictwo Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2006.

III. Artykuły naukowe

- BANASZAK B., *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1993 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4.
- BANASZAK B., JABŁOŃSKI M., *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2.
- BENOIT K., *District magnitude, electoral formula, and the number of parties*, „European Journal of Political Research” 2001, vol. 39 (2).
- BLAIS A., *The classification of electoral systems*, „European Journal of Political Research” 1988, vol. 16.
- BLAIS A., CARTY R. K., *Does proportional representation foster voter turnout?*, „European Journal of Political Research” 1990, vol. 18.
- BLAIS A., CARTY R. K., *The Impact of Electoral Formulae on the Creation of Majority Governments*, „Electoral Studies” 1987, vol. 6 (3).

- BLAIS A., MASSICOTTE L., *Mixed electoral systems: An overview*, „Representation” 1996, vol. 33 (4).
- BORMANN N-Ch., GOLDER M., *Democratic Electoral Systems around the world, 1946-2011*, „Electoral Studies” 2013, vol. 32 (2).
- BORSKI M., *Czy głosowanie przez pełnomocnika może być antidotum na przymusową absencję wyborczą osób niepełnosprawnych?*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, r. XVI.
- BORSKI M., *Kilka uwag na temat procedury głosowania w nowym Kodeksie wyborczym*, „Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i praktyka” 2012, r. XII.
- BORSKI M., *Postępowanie z projektami kodeksów jako przykład szczególnego trybu ustawodawczego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2013, rok XIII.
- CHYBALSKI P., *Formuły wyborcze a wynik wyborów – analiza porównawcza*, „Analizy BAS” 2009, nr 5 (13).
- CHYBALSKI P., *W sprawie projektów nowelizacji Konstytucji RP dotyczących ograniczenia biernego prawa wyborczego i immunitetu parlamentarnego, druki nr 432 i 433*, „Przegląd Sejmowy” 2009, Nr 3.
- COX G., *Centripetal and Centrifugal Incentives in Electoral Systems*, „American Political Science Review” 1990, vol. 34 (4).
- CZAKOWSKA M., CZAKOWSKI M., *Alternatywne sposoby głosowania w świetle przepisów ustawy – Kodeks wyborczy*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2012, t. 2.
- DOBROWOLSKI M., *Okręgi jednomandatowe w wyborach do Senatu w 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3
- DOBROWOLSKI M., *W sprawie potrzeby reformy dwuizbowości polskiego parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2.
- DOMAŃSKA A., *Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony czynnego prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2014, t. XVIII.
- DZWOŃCZYK J., *Absencja wyborcza w Polsce po 1989 roku*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2004, nr 655.
- ECKHARDT K., *Kodeks wyborczy w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane problemy*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 3 (13).
- EGGERS A. C., FOURNAIES A., *Representation and District Magnitude in Plurality Systems*, „Electoral Studies” 2014, vol. 33 (1).
- FLIS J., MICHALAK B., *Mieszany system wyborczy - cztery warianty dla Polski*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2017, vol. 55.

- FLIS J., MICHALAK B., „Minimalne” manipulacje, czyli konsekwencje polityczne zmiany struktury okręgów wyborczych w wyborach do sejmu RP, „Decyzje” 2019, nr 31.
- FLORCZAK-WĄTOR M., Status prawny wyborcy niepełnosprawnego, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3 (7).
- FRYDRYCH A., Alternatywne sposoby głosowania w wyborach parlamentarnych w Polsce w 2011 roku, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, nr 35.
- GALLAGHER M., *Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems*, „Electoral Studies” 1991, vol. 10 (1).
- GAPSKI M., Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2.
- GLAJCAR R., Konstytucja RP z 1997 roku w procesie konsolidacji demokracji, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6.
- GLAJCAR R., Reguły rywalizacji wyborczej a interesy partii politycznych - o politycznych konsekwencjach zmiany systemu wyborczego do Senatu RP w 2011 roku, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, vol. 35.
- GRANAT M., W sprawie możliwości ograniczenia podmiotowych praw wyborczych przez ustawodawcę, „Zeszyty Prawnicze” 2004, Nr 3.
- GRANAT M., Dobrowolski M., Jaka dwuizbowość?, „Państwo i Prawo” 2002, nr 5.
- GROBICKA-MADEJ K., Kodeks wyborczy a ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw – kolizja ustaw i zlagodzenie sankcji na korzyść radnych, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7-8.
- GUNTHER R., *Electoral Laws, Party Systems, and Elites: The Case of Spain*, „The American Political Science Re-view” 1989, vol. 83 (3).
- GURDEK M., Wpływ warunkowego umorzenia postępowania karnego na bierne prawo wyborcze w wyborach samorządowych, „Roczniki Administracji i Prawa” 2009, nr IX.
- GÓRNICKI L., O pojęciu i znaczeniu wielkich kodeksów cywilnych, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2012, nr 1.
- GRANT M., W sprawie dopuszczalności wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu RP, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1.
- HAMAN J., Klasyfikacja systemów wyborczych. Przykład z pogranicza nauk politycznych i matematyki, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2009, vol. 21.
- HAMAN J., Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1.

- HAMAN J., *Racjonalne metody podziału mandatów w wyborach proporcjonalnych*, „Studia Socjologiczne” 2000, nr 1-2 (156-157).
- HAMAN J., *Większościowy system wyborczy: oczekiwania, ograniczenia, rozwiązania alternatywne*, „Decyzje” 2005, nr 4.
- JACKIEWICZ A., *Głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie przez pełnomocnika jako alternatywne metody głosowania w świetle polskiego Kodeksu wyborczego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/A.
- JACKIEWICZ Z., *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP w świetle doświadczeń wyborów 1993 r.*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 3.
- JAKUBOWSKI I., *Kodyfikacje prawa polskiego w wieku Oświecenia i spór o rolę prawa rzymskiego na początku XIX stulecia*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, t. LXXX.
- JANKOWSKA M., *Czy alternatywne metody głosowania i inne ułatwienia wyborcze mogą rozwiązać problem przymusowej absencji wyborczej? Refleksje i spostrzeżenia osoby niepełnosprawnej w świetle wyborów samorządowych 2014*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 3 (13).
- JARENTOWSKI M., *Mieszane systemy wyborcze i ich zgodność z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, r. 70 z. 4.
- JARENTOWSKI M., *Zmiana systemu wyborczego do Senatu RP z 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4.
- JAROSZ Z., *Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu RP*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 7.
- KAMIŃSKI M., *Metody głosowania w okręgach jednomandatowych i ich własności*, „Decyzje” 2015, nr 23.
- KĘPIŃSKI M., SEWERYŃSKI M., ZIELIŃSKI A., *Rola kodyfikacji na przykładzie prawa prywatnego w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.
- KOKSANOWICZ G., *Głosowanie przez pełnomocnika w wyborach samorządowych – zasady i tryb udzielenia oraz charakter prawny pełnomocnictwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2 (48).
- KORYCKI K., *Alternatywne techniki głosowania a frekwencja wyborcza*, „Studia Wyborcze” 2017, t. XXIII.
- KORYCKI K., *Spór między partiami politycznymi dotyczący metody podziału mandatów podczas prac nad projektem Kodeksu wyborczego*, „Refleksje. Pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM” 2016, nr 13.
- KOWALCZYK T., *Znaczenie podstawowych zasad prawa wyborczego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Historia Slavorum Occidentis” 2015, nr 2 (9).

- KUBAS S., *System wyborczy a model polskiej demokracji*, „Studia Wyborcze” 2008, t. VI.
- KUBICKI L., *Opinia w sprawie projektów nowelizacji Konstytucji RP dotyczących ograniczenia biernego prawa wyborczego i immunitetu parlamentarnego*, druki nr 432 i 433, „Przegląd Sejmowy” 2009, Nr 3.
- KUROWSKI K., *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych – zagadnienia teorii i praktyki*, „Studia Wyborcze” 2011, t. XI.
- LEWANDOWSKI A., *Deformacje wyborcze a procedury demokratyczne*, „Dialogi Polityczne” 2008, nr 10.
- LIJPHART A., *Constitutional Choices for New Democracies*, „Journal of Democracy” 1991, vol. 2 (1).
- LIJPHART A., *Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989-1991*, „Sisyphus” 1992, no. 1.
- LIJPHART A., *The Field of Electoral Systems Research: A Critical Survey*, „Electoral Studies” 1985, vol. 4 (1).
- LIJPHART A., *The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85*, „The American Political Science Review” 1990, vol. 84 (2).
- MASSICOTTE L., BLAIS A., *Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey*, „Electoral Studies” 1999, vol. 18 (3).
- MICHALAK B., *Badanie zależności pomiędzy systemem wyborczym a systemem partyjnym przy wykorzystaniu metody indeksowej. Przypadek mieszanych systemów wyborczych w Rosji i na Ukrainie oraz proporcjonalnej reprezentacji w Polsce*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, vol. 36.
- MICHALAK B., *Czy duże okręgi wyborcze zawsze zwiększają proporcjonalność wyborów? Nowe dowody z polskich wyborów parlamentarnych*, „Decyzje” 2016, nr 25.
- MICHALAK B., *Instytucja premii wyborczej jako narzędzie inżynierii wyborczej*, „Przegląd Sejmowy” 2017, Nr 4.
- MICHALAK B., *Jak badać dynamikę systemu wyborczego III RP? Uwagi (nie tylko) polemiczne*, „Dialogi Polityczne” 2016, nr 20.
- MICHALAK B., *Kierunki reformy systemu wyborczego na tle praktyki wyborczej w Polsce. Wybrane aspekty*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2009, vol. 21.
- MICHALAK B., *Mieszane systemy wyborcze: hybryda czy nowa rodzina systemów wyborczych?*, „Studia Wyborcze” 2015, t. XXIX.
- MICHALAK B., *Mieszane systemy wyborcze na przykładzie Włoch i Rosji*, „Studia BAS” 2011, nr 3 (27).

- MICHALAK B., *Ocena funkcjonalności zmian wprowadzonych do Kodeksu wyborczego w 2018 roku w świetle doświadczeń wyborów samorządowych*, „Studia Wyborcze” 2019, t. XXVIII.
- MICHALAK B., *Większościowy czy proporcjonalny? Spór o kształt systemu wyborczego*, „Dialogi Polityczne” 2004, nr 3-4.
- MICHALAK B., *Zmiana przepisów kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi 2018*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, vol. 58.
- MISZTAŁ A., *Znane i nieznane proporcjonalne metody podziału mandatów pomiędzy partie polityczne*, „Ekonometria. Econometrics” 2011, nr 33.
- MORDWIŁKO J., *Instytucja pełnomocnika wyborcy w aspekcie porównawczym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2006, nr 3 (11).
- MORDWIŁKO J., *W sprawie ustanowienia w polskim prawie wyborczym instytucji pełnomocnika wyborcy oraz możliwości głosowania drogą pocztową (głosowania korespondencyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1.
- MUSIAŁ-KARG M., *Głosowanie elektroniczne jako alternatywna metoda uczestniczenia w wyborach – opinie Polaków*, „Political Preferences” 2015, no. 10.
- MUSIAŁ-KARG M., *Głosowanie elektroniczne – nowe wyzwanie dla demokracji?*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 4.
- MUSIAŁ-KARG M., *Metody zwiększania frekwencji wyborczej. Polska a doświadczenia innych państw*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2011, nr 2.
- NORRIS P., *Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems*, „International Political Science Review” 1997, vol. 18 (3).
- PATRZAŁEK A., SKRZYDŁO W., *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2.
- PIERZGALSKI M., *Gerrymandering, czyli manipulowanie strukturą granic okręgów wyborczych*, „Studia Socjologiczne” 2015, nr 3.
- PIERZGALSKI M., *Zastosowanie wybranych metod statystycznych w badaniach systemów wyborczych*, „Studia Wyborcze” 2010, t. IX.
- PRZYWARA M., *Pełnomocnik wyborcy niepełnosprawnego a podstawowe zasady wyborcze*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2009, nr 8 (55).
- RACHWAŁ M., *Ewolucja prawa wyborczego do Senatu w III RP*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/A.
- RADWAŃSKI Z., *Kodyfikacja prawa cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 2.

- RAKOWSKA A., *Głosowanie przez pełnomocnika. Uwagi krytyczne*, „Studia Wyborcze” 2007, t. IV.
- RAKOWSKA-TRELA A., *Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2018, t. XXV.
- RAKOWSKA A., SKOTNICKI K., *Głosowanie korespondencyjne – nowe rozwiązanie Kodeksu wyborczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. XXVII.
- RAKOWSKA A., SKOTNICKI K., *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4.
- RULKA M., *Blokowanie list jako instytucja prawa wyborczego*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2009, nr 70.
- RULKA M., *Proporcjonalne formuły wyborcze i ich konsekwencje*, „Studia Prawnicze” 2010, nr 2.
- RULKA M., *Tryb zmiany systemu wyborczego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2016, z. 2.
- SARNECKI P., *O pojęciu „kodeks” i procedurze rozstrzygania o jego zakresie oraz w sprawie trybu nowelizacji kodeksów*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2.
- SAWCZUK M., KONARSKI M., *Pojęcie i rola kodyfikacji w systemie prawa. Wybrane zagadnienia*, „TEKA Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2011, nr IV.
- SIEKLUCKI D., *Zmiany i projekty zmian w polskim systemie wyborczym po uchwaleniu Kodeksu wyborczego*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ” 2016, nr 4 (43).
- SKOTNICKI K., *Udział w wyborach i referendum osób głuchych i niedosłyszących*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL.
- SKOTNICKI K., *Zagadnienia związane z instytucją głosowania przez pełnomocnika*, „Zeszyty Prawnicze” 2007, nr 3 (15).
- SKRZYDŁO W., *Kodyfikacja prawa wyborczego w Polsce – zakres i znaczenie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3 (7).
- SKRZYDŁO W., *O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2006, t. I.
- SOKOLEWICZ W., *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11.
- SOKÓŁ W., *Główne tendencje w polityce reform wyborczych w wyborach parlamentarnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K. Politologia” 2013, vol. 20 no 2.

- SOKÓŁ W., *Polityka reform systemów wyborczych w wyborach do rad gmin*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2015, vol. 45.
- STELMACH A., *Kierunki ewolucji prawa wyborczego w Polsce a demokracja partycypacyjna*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 4.
- STELMACH A., *Wybory jako forma legitymizacji władzy w Polsce w dwudziestoleciu przemian ustrojowych*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2011, nr 2.
- STELMACH A., *Zmiany prawa wyborczego w Polsce w okresie tranzytu systemowej*, „Problemy Humanistyki” 1997, z. 2.
- STRZAŁKOWSKI T., *Wpływ miejsca zamieszkania na realizację praw wyborczych w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4 (26).
- SZYMANEK J., *Optymalizacja formuły wyborczej. Dylematy wyboru ordynacji proporcjonalnej czy większościowej*, „Studia Wyborcze” 2007, t. IV.
- ŚCIEBIOR-JOŃSKA P., *Głosowanie przez pełnomocnika*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 16.
- TRUBALSKI A., *W sprawie głosowania korespondencyjnego jako jednej z alternatywnych procedur wyborczych w wybranych państwach*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 1.
- UZIĘBŁO P., *Glosa do wyroku TK z dnia 28 lutego 2005 r., K 17/03*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 3.
- UZIĘBŁO P., *Wpływ systemów wyborczych na systemy partyjne (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3 (7).
- UZIĘBŁO P., *Wprowadzenie do kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3 (7).
- WEITZ K., *Czy nowa kodyfikacja postępowania cywilnego?*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 3.
- WIĘCKOWSKA M., *Wpływ nietradycyjnych technik głosowania na frekwencję podczas wyborów i referendum*, „Studia Wyborcze” 2012, t. XIV.
- WILCZYŃSKI P., ZASTAWNY A., *Problemy delimitacji i podział Polski na 460 okręgów wyborczych w proponowanej jednomandatowej i mieszanej ordynacji sejmowej*, „Prace i Studia Geograficzne” 2014, t. 54.
- WINCZOREK P., *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2.
- WOŹNICKI M., *Ewolucja podstawowych zasad polskiego prawa wyborczego w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i w wyborach parlamentarnych w Polsce po 1989 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1 (53).

- WRONKOWSKA S., *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2.
- WRZALIK M., *Geneza i ewolucja głosowania korespondencyjnego w Polsce*, „Gubernaculum et Administratio” 2016, nr 1 (16).
- WRZALIK M., *Głosowanie przez pełnomocnika*, „Gubernaculum et Administratio” 2015, nr 1 (11).
- ZBIERANEK J., *Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2011, nr 3 (27).
- ZBIERANEK J., *Głosowanie wyborców niepełnosprawnych – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2014, nr 1 (41).
- ZBIERANEK J., *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, „Analizy i Opinie” Instytutu Spraw Publicznych 2005, nr 52.
- ZUBIK M., *Na temat konstytucyjnych aspektów zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP (art. 96 ust. 2 konstytucji)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1.
- ZYCH R., *Nowelizacja z 2018 r. (art. 52 §2a kodeksu wyborczego) na tle rozważań o gwarancjach realizacji czynnego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne. Aspekty praktyczne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2 (54).
- ZYCH R., *Zmiany w polskim prawie wyborczym z 2015 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 4 (32).
- ŻUKOWSKI A., *Dylematy wyboru systemu wyborczego we współczesnych demokracjach – kontekst ordynacji do Sejmu i Senatu RP*, „Studia Wyborcze” 2010, t. IX.
- ŻUKOWSKI A., *Głosowanie korespondencyjne – przykład dla Polski?*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2009, vol. 21.
- ŻUKOWSKI A., *Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski*, „Studia Wyborcze” 2009, t. VII.

IV. Artykuły prasowe

- GURSZTYN P., *Jednomandatowe okręgi odmieniaj Senat*, „Rzeczpospolita”, 8 stycznia 2011 r.
- KAMIŃSKI A., *Państwo do remontu. Interes partii czy obywateli*, „Rzeczpospolita”, 15 marca 2003 r.
- KIK K., *Trzeba odebrać partiom Polskę*, „Rzeczpospolita”, 25 października 2009 r.
- KOŁAKOWSKA D., *Platforma się boi, że straci Senat*, „Rzeczpospolita”, 21 maja 2011 r.

KUCHARCZYK J., *Radość polityków, strata obywateli*, „Rzeczpospolita” z 25 lipca 2011 r.
ŚPIEWAK P., *Egzekucja na klasie politycznej*, „Wprost” nr 1138, 19 września 2004 r.
WARZECHA Ł., *Nie tylko geniusz lidera*, „Rzeczpospolita”, 19 sierpnia 2011 r.
WINCZOREK P., *Senat po nowemu*, „Rzeczpospolita”, 4 września 2011 r.
ZAREMBA P., *Wątle partie silnych liderów*, „Rzeczpospolita”, 26 sierpnia 2011 r.

V. Internet

ALVAREZ-RIVERA M., *Election Resources on the Internet: Elections to the Hungarian National Assembly*, <http://www.electionresources.org/hu>.

Frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/pl/turnout.html>.

Hasło: *kodeks*, <http://sjp.pwn.pl/sjp/kodeks;2563745.html>.

Hasło: *kodyfikacja*, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/kodyfikacja.html>.

Hasło: *kodyfikacja*, <http://portalwiedzy.onet.pl/4417,,,kodyfikacja,haslo.html>.

KACZMAREK B. M. (red.), *Zbiorczy raport z diagnozy świadczonych usług z zakresu rehabilitacji społecznej dla osób niepełnosprawnych w Polsce*, Warszawa 2011, http://www.msp-lancut.cba.pl/pliki/aon/raport_zbiorczy_z_diagnozy_swiadczonej_uslug_rehabilitacyjnych.pdf.

Kodeks wyborczy Kanady: <https://laws.justice.gc.ca/PDF/E-2.01.pdf>.

Kodeks wyborczy Królestwa Belgii https://res.elections.am/images/doc/_ecode2016.pdf.

Kodeks wyborczy Królestwa Szwecji: <https://www.government.se/49150c/contentassets/4e2fdee5a8e342e88289496d34701aec/the-elections-act-2005837>.

Kodeks wyborczy Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej: <https://www.cikpmr.com/index.php/zakonodatelstvo-o-vyborax/item/234-izbiratelnyj-kodeks-tek>.

Kodeks wyborczy Republiki Albanii: <https://qbz.gov.al/preview/75122d2e-9ebc-45de-b0ea-b5efde2f6836>.

Kodeks wyborczy Republiki Armenii: https://res.elections.am/images/doc/_ecode2016.pdf.

Kodeks wyborczy Republiki Białorusi <http://www.rec.gov.by/BY/vybarchy-kodeks-respubliki-belarus>.

Kodeks wyborczy Republiki Bułgarii https://www.cik.bg/upload/142699/Election_code-2_Aug_2019.pdf.

Kodeks wyborczy Republiki Finlandii: https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980714_20040218.pdf.

Kodeks wyborczy Republiki Francuskiej: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cid-Texte=LEGITEXT000006070239>.

Kodeks wyborczy Republiki Macedonii Północnej: https://www.sobranie.mk/content/Избори/ИЗБОРЕН ЗАКОНИК - ПРЕЧИСТЕН ТЕКСТ_ МАЈ 2016.pdf.

Kodeks wyborczy Republiki Mołdawii: <https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/cec-electoral-code-2019.pdf>.

Kodeks wyborczy Rumunii: <http://www.parlament.md/CadrulLegal/Codulelectoral/tabid/153/language/ro-RO/Default.aspx>.

KOZŁOWSKI G., *Osoby niewidome obywatelami drugiej kategorii?*, <http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/245366>.

Opinie na zlecenie Biura Analiz Sejmowych do druku nr 1568/VI kad. Sejmu: <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1568>.

PKW chciałaby wprowadzić głosowanie przez internet, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,143907,4607106.html>.

Projekt ISP dotyczący wprowadzenia do polskiego prawa wyborczego możliwości głosowania korespondencyjnego dla obywateli polskich przebywających poza granicami kraju wraz z ekspertyzami: <https://www.isp.org.pl/pl/aktualnosci/projekt-isp-dotyczacy-wprowadzenia-do-polskiego-prawa-wyborczego-mozliwosci-glosowania-korespondencyjnego-dla-obywateli-polskich-przebywajacych-poza-granicami-kraju-zostal-przedstawiony-na-posiedzeniu-sejmowej-komisji-nadzwyczajnej>.

Statut Polskiego Związku Niewidomych: <https://pzn.org.pl/o-nas/statut-pzn/rozdzial-iii-czlonkowie-ich-prawa-i-obowiazki/>.

RÓŻAŃSKI M., *Nakładki w brajlu: możliwy kompromis*, <http://niepelnosprawni.pl/ledge/x/246272>.

WOŹNIAK-SZYMAŃSKA A., *Prezes PZN: Nie o to chodzi w demokracji*, <http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/248988>.

Spis map

Mapa 1. Położenie okręgu wyborczego nr 1 na mapie Polski	165
Mapa 2. Położenie okręgu wyborczego nr 2 na mapie Polski	167
Mapa 3. Położenie okręgu wyborczego nr 3 na mapie Polski	170
Mapa 4. Położenie okręgu wyborczego nr 4 na mapie Polski	173
Mapa 5. Położenie okręgu wyborczego nr 5 na mapie Polski	176
Mapa 6. Położenie okręgu wyborczego nr 6 na mapie Polski	178
Mapa 7. Położenie okręgu wyborczego nr 7 na mapie Polski	181
Mapa 8. Położenie okręgu wyborczego nr 8 na mapie Polski	183
Mapa 9. Położenie okręgu wyborczego nr 9 na mapie Polski	186
Mapa 10. Położenie okręgu wyborczego nr 10 na mapie Polski	188
Mapa 11. Położenie okręgu wyborczego nr 11 na mapie Polski	191
Mapa 12. Położenie okręgu wyborczego nr 12 na mapie Polski	193
Mapa 13. Położenie okręgu wyborczego nr 13 na mapie Polski	196
Mapa 14. Położenie okręgu wyborczego nr 14 na mapie Polski	199
Mapa 15. Położenie okręgu wyborczego nr 15 na mapie Polski	202
Mapa 16. Położenie okręgu wyborczego nr 16 na mapie Polski	204
Mapa 17. Położenie okręgu wyborczego nr 17 na mapie Polski	207
Mapa 18. Położenie okręgu wyborczego nr 18 na mapie Polski	209
Mapa 19. Położenie okręgu wyborczego nr 19 na mapie Polski	212
Mapa 20. Położenie okręgu wyborczego nr 20 na mapie Polski	215
Mapa 21. Położenie okręgu wyborczego nr 21 na mapie Polski	218
Mapa 22. Położenie okręgu wyborczego nr 22 na mapie Polski	220
Mapa 23. Położenie okręgu wyborczego nr 23 na mapie Polski	222
Mapa 24. Położenie okręgu wyborczego nr 24 na mapie Polski	225
Mapa 25. Położenie okręgu wyborczego nr 25 na mapie Polski	228
Mapa 26. Położenie okręgu wyborczego nr 26 na mapie Polski	231
Mapa 27. Położenie okręgu wyborczego nr 27 na mapie Polski	233
Mapa 28. Położenie okręgu wyborczego nr 28 na mapie Polski	236
Mapa 29. Położenie okręgu wyborczego nr 29 na mapie Polski	238
Mapa 30. Położenie okręgu wyborczego nr 30 na mapie Polski	241
Mapa 31. Położenie okręgu wyborczego nr 31 na mapie Polski	243
Mapa 32. Położenie okręgu wyborczego nr 32 na mapie Polski	246
Mapa 33. Położenie okręgu wyborczego nr 33 na mapie Polski	248
Mapa 34. Położenie okręgu wyborczego nr 34 na mapie Polski	251
Mapa 35. Położenie okręgu wyborczego nr 35 na mapie Polski	253
Mapa 36. Położenie okręgu wyborczego nr 36 na mapie Polski	256
Mapa 37. Położenie okręgu wyborczego nr 37 na mapie Polski	259

Mapa 38. Położenie okręgu wyborczego nr 38 na mapie Polski.....	261
Mapa 39. Położenie okręgu wyborczego nr 39 na mapie Polski.....	264
Mapa 40. Położenie okręgu wyborczego nr 40 na mapie Polski.....	266
Mapa 41. Położenie okręgu wyborczego nr 41 na mapie Polski.....	269
Mapa 42. Okręgi wyborcze do Senatu od 2011 r.	413

Spis wykresów

Wykres 1. Liczba członków zwyczajnych PZN w latach 2011-2019.....	103
Wykres 2. Układ sił parlamentarnych na początku VI kadencji Sejmu.....	144
Wykres 3. Wpływ metod wyborczych na liczbę mandatów w 2011 r.	278
Wykres 4. Wpływ metod wyborczych na liczbę mandatów w 2015 r.	279
Wykres 5. Frekwencja wyborcza podczas wyborów prezydenckich w Polsce	284
Wykres 6. Liczba głosujących na podstawie pełnomocnictwa w wyborach prezydenckich	379
Wykres 7. Liczba głosujących na podstawie pełnomocnictwa w wyborach samorządowych	381
Wykres 8. Liczba głosujących na podstawie pełnomocnictwa w wyborach parlamentarnych	383
Wykres 9. Liczba głosujących na podstawie pełnomocnictwa w wyborach do Parlamentu Europejskiego	384
Wykres 10. Liczba komitetów wyborczych i kandydatów w wyborach do Senatu w latach 2001-2019	442
Wykres 11. Częstotliwość posiedzeń Komisji Nadzwyczajnej nad projektem Kodeksu wyborczego	466

Spis tabel

Tabela 1. Metody podziału mandatów stosowane w Polsce od 1990 r.	73
Tabela 2. Podział mandatów według metody d'Hondta.....	78
Tabela 3. Podział mandatów według zmodyfikowanej metody Sainte-Lague.....	80
Tabela 4. Podział mandatów według metody Hare'a-Niemeyera.....	81
Tabela 5. Częstotliwość zmian ordynacji wyborczych w latach 1990-2011.....	95
Tabela 6. Liczba dni procedowania ustaw wyborczych.....	98
Tabela 7. Wydatki z budżetu państwa na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów	102
Tabela 8. Liczba gmin z liczbą ludności do 20 000 i 40 000 mieszkańców	119
Tabela 9. Nowelizacje Kodeksu wyborczego w latach 2011-2020.....	133
Tabela 10. Aktywność ekspertów Komisji Nadzwyczajnej.....	142
Tabela 11. Głosowanie nad przyjęciem 28. poprawki	152
Tabela 12. Głosowanie nad przyjęciem 50. poprawki	153
Tabela 13. Głosowanie nad przyjęciem 57. poprawki	153
Tabela 14. Głosowanie nad przyjęciem 60. poprawki	154
Tabela 15. Głosowanie nad przyjęciem 61. poprawki	154
Tabela 16. Głosowanie nad przyjęciem w całości projektu Kodeksu wyborczego.....	155
Tabela 17. Głosowanie nad odrzuceniem 281. poprawki Senatu.....	158
Tabela 18. Głosowanie nad odrzuceniem 281. poprawki Senatu.....	163
Tabela 19. Zbiorcze wyniki głosowania na listy kandydatów w wyborach do Sejmu w 2015 r.	164
Tabela 20. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 1 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	165
Tabela 21. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 1 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	166
Tabela 22. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 1 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	166
Tabela 23. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 1 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	167
Tabela 24. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 2 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	168
Tabela 25. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 2 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	169
Tabela 26. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 2 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	169
Tabela 27. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 2 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	170
Tabela 28. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 3 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	171

Tabela 29. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 3 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	172
Tabela 30. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 3 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	172
Tabela 31. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 3 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	173
Tabela 32. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 4 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	174
Tabela 33. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 4 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	174
Tabela 34. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 4 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	175
Tabela 35. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 4 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	175
Tabela 36. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 5 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	176
Tabela 37. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 5 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	177
Tabela 38. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 5 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	177
Tabela 39. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 5 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	178
Tabela 40. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 6 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	179
Tabela 41. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 6 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	179
Tabela 42. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 6 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	180
Tabela 43. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 6 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	180
Tabela 44. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 7 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	181
Tabela 45. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 7 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	182
Tabela 46. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 7 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	182
Tabela 47. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 7 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	183
Tabela 48. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 8 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	184

Tabela 49. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 8 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	184
Tabela 50. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 8 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	185
Tabela 51. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 8 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	185
Tabela 52. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 9 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	186
Tabela 53. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 9 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	187
Tabela 54. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 9 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	187
Tabela 55. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 9 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	188
Tabela 56. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 10 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	189
Tabela 57. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 10 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	189
Tabela 58. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 10 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	190
Tabela 59. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 10 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	190
Tabela 60. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 11 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	191
Tabela 61. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 11 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	192
Tabela 62. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 11 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	192
Tabela 63. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 11 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	193
Tabela 64. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 12 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	194
Tabela 65. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 12 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	194
Tabela 66. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 12 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	195
Tabela 67. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 12 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	195
Tabela 68. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 13 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	196

Tabela 69. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 13 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	197
Tabela 70. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 13 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	198
Tabela 71. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 13 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	198
Tabela 72. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 14 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	199
Tabela 73. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 14 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	200
Tabela 74. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 14 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	201
Tabela 75. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 14 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	201
Tabela 76. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 15 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	202
Tabela 77. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 15 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	203
Tabela 78. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 15 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	203
Tabela 79. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 15 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	204
Tabela 80. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 16 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	205
Tabela 81. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 16 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	205
Tabela 82. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 16 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	206
Tabela 83. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 16 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	206
Tabela 84. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 17 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	207
Tabela 85. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 17 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	208
Tabela 86. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 17 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	208
Tabela 87. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 17 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	209
Tabela 88. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 18 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	210

Tabela 89. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 18 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	210
Tabela 90. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 18 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	211
Tabela 91. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 18 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	211
Tabela 92. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 19 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	213
Tabela 93. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 19 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	213
Tabela 94. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 19 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	214
Tabela 95. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 19 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	214
Tabela 96. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 20 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	215
Tabela 97. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 20 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	216
Tabela 98. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 20 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	216
Tabela 99. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 20 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	217
Tabela 100. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 21 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	218
Tabela 101. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 21 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	218
Tabela 102. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 21 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	219
Tabela 103. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 21 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	219
Tabela 104. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 22 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	220
Tabela 105. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 22 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	221
Tabela 106. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 22 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	221
Tabela 107. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 22 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	222
Tabela 108. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 23 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	223

Tabela 109. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 23 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	223
Tabela 110. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 23 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	224
Tabela 111. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 23 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	225
Tabela 112. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 24 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	226
Tabela 113. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 24 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	226
Tabela 114. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 24 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	227
Tabela 115. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 24 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	227
Tabela 116. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 25 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	229
Tabela 117. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 25 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	229
Tabela 118. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 25 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	230
Tabela 119. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 25 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	230
Tabela 120. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 26 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	231
Tabela 121. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 26 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	232
Tabela 122. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 26 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	232
Tabela 123. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 26 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	233
Tabela 124. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 27 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	234
Tabela 125. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 27 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	234
Tabela 126. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 27 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	235
Tabela 127. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 27 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	235
Tabela 128. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 28 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	236

Tabela 129. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 28 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	237
Tabela 130. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 28 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	237
Tabela 131. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 28 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	238
Tabela 132. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 29 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	239
Tabela 133. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 29 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	239
Tabela 134. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 29 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	240
Tabela 135. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 29 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	240
Tabela 136. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 30 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	241
Tabela 137. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 30 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	242
Tabela 138. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 30 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	242
Tabela 139. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 30 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	243
Tabela 140. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 31 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	244
Tabela 141. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 31 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	244
Tabela 142. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 31 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	245
Tabela 143. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 31 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	245
Tabela 144. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 32 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	246
Tabela 145. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 32 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	247
Tabela 146. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 32 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	247
Tabela 147. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 32 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	248
Tabela 148. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 33 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	249

Tabela 149. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 33 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	249
Tabela 150. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 33 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	250
Tabela 151. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 33 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	250
Tabela 152. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 34 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	251
Tabela 153. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 34 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	252
Tabela 154. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 34 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	252
Tabela 155. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 34 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	253
Tabela 156. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 35 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	254
Tabela 157. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 35 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	254
Tabela 158. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 35 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	255
Tabela 159. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 35 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	255
Tabela 160. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 36 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	257
Tabela 161. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 36 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	257
Tabela 162. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 36 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	258
Tabela 163. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 36 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	258
Tabela 164. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 37 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	259
Tabela 165. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 37 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	260
Tabela 166. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 37 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	260
Tabela 167. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 37 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	261
Tabela 168. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 38 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	262

Tabela 169. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 38 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	262
Tabela 170. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 38 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	263
Tabela 171. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 38 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	263
Tabela 172. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 39 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	264
Tabela 173. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 39 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	265
Tabela 174. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 39 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	265
Tabela 175. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 39 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	266
Tabela 176. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 40 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	267
Tabela 177. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 40 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	267
Tabela 178. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 40 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	268
Tabela 179. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 40 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	268
Tabela 180. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 41 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2011 r.	269
Tabela 181. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 41 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2011 r.	270
Tabela 182. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 41 do Sejmu przy zastosowaniu metody Sainte-Lague w 2015 r.	270
Tabela 183. Symulacja wyniku wyborów w okręgu wyborczym nr 41 do Sejmu przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera w 2015 r.	271
Tabela 184. Wyniki symulacji wyborczych w 2011 r.	275
Tabela 185. Wyniki symulacji wyborczych w 2015 r.	276
Tabela 186. Głosowanie nad przyjęciem Kodeksu wyborczego.....	309
Tabela 187. Głosowanie nad przyjęciem poprawek: 7., 9., 11., 13. i 14.	330
Tabela 188. Głosowanie nad odrzuceniem 56. poprawki Senatu.....	332
Tabela 189. Głosowanie nad przyjęciem poprawek 35., 96., 100., 123., 129., 177., 180. i 200.	344
Tabela 190. Głosowanie przez pełnomocnika, w ujęciu statystycznym, w latach 2010-2019.....	378
Tabela 191. Instytucja głosowania przez pełnomocnika w wyborach prezydenckich w ujęciu statystycznym	380

Tabela 192. Instytucja głosowania przez pełnomocnika w wyborach samorządowych w ujęciu statystycznym.....	382
Tabela 193. Instytucja głosowania przez pełnomocnika w wyborach parlamentarnych w ujęciu statystycznym.....	383
Tabela 194. Instytucja głosowania przez pełnomocnika w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ujęciu statystycznym.....	384
Tabela 195. Głosowanie korespondencyjnie, w ujęciu statystycznym, w latach 2011-2019	386
Tabela 196. Głosowanie nad przyjęciem poprawek 30., 32., 34., 36., 39., 41., 42. i 64.	399
Tabela 197. Głosowanie nad odrzuceniem poprawek Senatu: 137., 183., 184., od 187. do 191., 195., 196., 197. i 312.	402
Tabela 198. Charakterystyka systemów wyborczych do Senatu w latach 1989-2019.....	433
Tabela 199. Podział mandatów senackich pomiędzy województwa	437
Tabela 200. Liczba mandatów przypadająca na województwa	438
Tabela 201. Odchylenia od jednolitej normy przedstawicielstwa w okręgach wyborczych do Senatu.....	439
Tabela 202. Okręgi wyborcze do Senatu ze względu na liczbę ludności	440
Tabela 203. Głosy nieważne w wyborach do Senatu w latach 1991-2019.....	441
Tabela 204. Komitety wyborcze, które zarejestrowały kandydatów na senatorów w latach 2001-2019	443
Tabela 205. Podział mandatów w Senacie w latach 2001-2019.....	446
Tabela 206. Aktywność członków Komisji i innych parlamentarzystów (posiedzenia 1-12)	461
Tabela 207. Aktywność członków Komisji i innych parlamentarzystów (posiedzenia 13-24)	462
Tabela 208. Aktywność członków Komisji i innych parlamentarzystów (posiedzenia 25-36)	463
Tabela 209. Aktywność przedstawicieli administracji rządowej i organów państwa (posiedzenia 1-12)	464
Tabela 210. Aktywność przedstawicieli administracji rządowej i organów państwa (posiedzenia 13-24)	464
Tabela 211. Aktywność przedstawicieli administracji rządowej i organów państwa (posiedzenia 25-36)	465
Tabela 212. Aktywność przedstawicieli organizacji pozarządowych (posiedzenia 1-12)	465
Tabela 213. Aktywność przedstawicieli organizacji pozarządowych (posiedzenia 13-24)	465
Tabela 214. Aktywność przedstawicieli organizacji pozarządowych (posiedzenia 25-36)	466