

Jacek Raciborski

*Uniwersytet Warszawski
Wydział Socjologii¹
ORCID: 0000-0002-4598-9647*

O NIEKTÓRYCH PATOLOGIACH POLSKIEGO SYSTEMU WYBORCZEGO DO SEJMU I PROJEKT JEGO NAPRAWY

Cel wyborów proporcjonalnych – proporcjonalna do społecznego poparcia reprezentacja sił politycznych – może być osiągnięty za pomocą zasady większości. Jednakże osiąganie proporcjonalnej reprezentacji pod rządami ordynacji większościowych jest daleko mniej pewne niż pod rządami ordynacji proporcjonalnych. Dlatego przedstawiany w tym artykule projekt wykorzystuje zasadę większości jako zasadę pomocniczą w ramach systemu PR. Twierdzę, że mimo odwołania się do reguły większości projekt jest zgodny z wymogami konstytucyjnymi zawartymi w art. 96 ust. 2 Konstytucji.

Wodzowski charakter partii politycznych i ich oligarchizacja, półotwarty charakter list wyborczych w powiązaniu z efektem kolejności, sposób finansowania kampanii wyborczej, liczne kodeksowe preferencje dla partii politycznych – wszystko to łącznie sprawia, że mandaty zdobywa bardzo dużo kandydatów marnej jakości. Personalizacja konkurencji politycznej jest w tych warunkach pozorna. Polski system wyborczy nie sprzyja więc kształtowaniu kompetentnej, demokratycznej elity politycznej.

■ DOBRE PRAWO WYBORCZE A FUNKCJE WYBORÓW

Nie ma chyba systemu wyborczego we współczesnych demokracjach, którego nie kontestowałyby znacząca część obywateli, a zwłaszcza jakaś ważna frakcja elity politycznej. Bywa nawet, że niezadowolona jest większość społeczeństwa politycznego, a mimo to system wyborczy trwa. Spektakularny przykład podtrzymywania niefunkcjonalnego systemu wyborczego stanowią Stany Zjednoczone. Z ostatnich pięciu elekcji prezydenckich trzy wywołały potężne kontrowersje. O ich wyniku rozstrzygały sądy, w dodatku

¹ E-mail: raciborskij@is.uw.edu.pl

w warunkach masowego społecznego wzburzenia. W 2002 roku Al Gore przegrał z George'em W. Bushem, chociaż uzyskał pół miliona głosów obywateli więcej niż jego konkurent. Jeszcze większy rozróżnienie między liczbą głosów wyborców a liczbą głosów elektorskich wystąpił w 2016 roku, kiedy to Hilary Clinton uzyskała ponad 2,8 mln głosów obywateli więcej niż zwycięski Donald Trump. W wyborach 2020 roku przewaga Joe Bidena w liczbie głosów wyborców była olbrzymia, ponad siedmiomilionowa, a mimo to Donald Trump kontestował wynik i o wielu stanowych wynikach rozstrzygały sądy. Presja zwolenników Trumpa była tak potężna, że demokracja amerykańska stanęła na krawędzi przepaści (patrz analiza tej sytuacji: Przeworski 2021). Te konflikty to przede wszystkim konsekwencja pośrednich wyborów większościowych, które nie gwarantują zachowania zasady monotoniczności w przekładaniu głosów wyborców na głosy elektorskie. Trzeba jednak odnotować, że w przypadku USA ta sytuacja nie jest oczywistą patologią, albowiem ustrój tego kraju jest zaprojektowany tak, aby podtrzymywał polityczną podmiotowość członków federacji, czyli stanów. Stąd zwycięski w danym stanie kandydat otrzymuje wszystkie głosy elektorów z danego stanu (istnieją pewne wyjątki). Sprzyja to podtrzymywaniu stanowych tożsamości politycznych, ale zwraca się przeciwko społecznie zakorzenionym zasadom sprawiedliwego rozdziału dóbr (dogłębnie zasady te analizuje Lissowski 2008).

Przykład amerykański dobrze pokazuje dość typowy dla prawa wyborczego konflikt konstytucyjnych wartości. Wynika on z wielości funkcji, jakie wybory wypełniają w demokracjach. W tym przypadku jest to konflikt między zasadą federalizmu a zasadą większości – definicyjną wręcz dla demokracji. Właśnie od przeglądu funkcji, jakie wypełniają wybory, zacznę rozważania nad cechami dobrego systemu wyborczego i na tym tle przedstawię rekomendację ordynacji wyborczej dla Polski.

Na czoło wybija się funkcja legitymizacyjna wyborów, której elementem jest z jednej strony potwierdzanie przez obywateli członkostwa we wspólnocie politycznej a z drugiej strony wyłonienie prawowitego rządu. Legitymizacja władzy – podążając za znanym rozróżnieniem Davida Beethama (1995: 288–302) – dokonuje się w trzech wymiarach: reguł, przekonań i zachowań. Władza jest legitymizowana w wymiarze reguł, o ile została zdobyta zgodnie z przyjętymi regułami, co w demokracji oznacza jej zdobycie w drodze wolnych wyborów. Wymiar przekonań oznacza, że obywatele uznają reguły wyborów za dobre, sprawiedliwe i wynoszące do władzy godne tego osoby. Wreszcie, legitymizacja w wymiarze zachowań oznacza w kontekście wyborów, że obywatele poprzez aktywne uczestnictwo w wyborach, to jest zainteresowanie nimi, udział w kampanii wyborczej, wreszcie głosowanie, dają wyraz akceptacji dla tej procedury i podtrzymują, między innymi w ten sposób, akces do wspólnoty politycznej.

Wybory w sposób modelowy wypełniają funkcję legitymizacyjną, gdy łącznie realizują następujące postulaty: a) spełniają wszystkie kryteria wolnych wyborów (czyli są konkurencyjne, nie ma w nich istotnych ograniczeń czynnego i biernego prawa wyborczego, nie jest stosowany jakikolwiek przymus wobec kandydatów

i wyborców, istnieje rzeczywisty pluralizm mediów, głosy są uczciwie policzone i przełożone na wyniki); b) odbywają się na podstawie zrozumiałej dla obywateli ordynacji i dodatkowo zawarte w ordynacji reguły uznawane są za *fair*; c) wysoka jest frekwencja wyborcza i żadna duża grupa obywateli ich nie bojkotuje; d) są konkluzywne i wyłaniają rządy, za którymi opowiedziała się większość wyborców (ten wymóg idzie dalej niż wymóg kreowania rządu przez większość parlamentarną).

Drugą funkcją wyborów to funkcja programowa. Wybory mają dać wyraz preferencjom społeczeństwa co do programu, jaki ma realizować rząd wyłoniony w konsekwencji danej elekcji. Ta funkcja wyborów nie jest oczywista. W proceduralnej teorii demokracji Josepha Schumpetera obywatele mają decydować tylko o tym, kto ma rządzić a nie o treści rządów, wręcz za naganne uważa się wszelkie wtrącanie się obywateli w politykę w trakcie kadencji (Schumpeter 1995: 354–370). Ale w głównym nurcie teorii demokratycznej przyjmuje się, że wybory winny mieć, i w praktyce mają, znaczny udział w określaniu programu rządzenia. Jest tak nawet, jeśli zgodzić się z Anthonym Downsem, że partie formułują programy, aby wygrywać wybory a nie, aby je realizować (Downs 1957: 296–300). Starając się sformułować zwycięski program, partie rozpoznają potrzeby, oczekiwania wyborców. Następnie przekonują ich, że będą najważniejsze swoje obietnice realizować. Jak pokazują badania w nurcie koncepcji *issues ownership*, ocena wiarygodności partii co do składanych obietnic jest istotna w warunkowaniu preferencji wyborców².

Funkcja programowa wyborów pozostaje w luźniejszym związku z prawem wyborczym niż funkcja legitymizacyjna. Ale reguły dotyczące kampanii wyborczej, jej finansowania, wielkość okręgów wyborczych – wszystko to może wpływać pozytywnie lub negatywnie na realizację tej funkcji, w szczególności mieć znaczenie dla stopnia odpowiedzialności partii i jej posłów wobec wyborców.

Podsumowując ten wątek, należy stwierdzić, że dobre prawo wyborcze winno służyć sprawnemu powoływaniu rządów dobrze legitymizowanych, to jest takich, których prawowitości nie kwestionują nawet wyborcy partii opozycyjnych, oraz rządów dobrze rozpoznających społeczne potrzeby, starających się je zaspokajać w maksymalnym stopniu, a przy tym rządów odpowiedzialnych, w sensie rozliczalnych (*accountability*).

■ GŁÓWNE WADY POLSKIEJ ORDYNACJI WYBORCZEJ DO SEJMU

Przekonanie, że bardzo wiele wad polskiej polityki ma swe źródło w prawie wyborczym, jest dość powszechne wśród badaczy, komentatorów polityki i wśród samych polityków. Wiele argumentów krytycznych uważam za słuszne, ale wiele jest też oskarżeń niesłusznych. W szczególności nie podzielam wpływowego poglądu,

² Na gruncie polskim pionierem w popularyzacji i stosowaniu koncepcji *issues ownership* jest Wojciech Rafałowski (2020).

że ordynacja większościowa w wyborach do Sejmu byłaby lepsza od stosowanej od 1991 roku ordynacji proporcjonalnej (m.in. Błasiak 2014: 29–54; Kamiński A. 2014: 25–28; Kamiński M. 2016). Należę do zdecydowanych zwolenników ordynacji proporcjonalnych i wielokrotnie w publicznych debatach takiego stanowiska broniłem³, ale zarazem sądzę, że ta wersja ordynacji proporcjonalnej, która stosowana jest w Polsce od 2001 roku, z niewielkimi zmianami, negatywnie wpływa na jakość polskiej demokracji.

Jedną z najważniejszych wad polskiej demokracji jest niska jakość partii politycznych. Partie są mało liczne, mają wodzowski charakter, nie wytwarzają odpowiedzialnych i wspartych na wiedzy eksperckiej programów rządzenia i – co ważne – są społecznie niepopularne. Mamy wręcz do czynienia z silnym resentymentem antypartyjnym (Gendźwiłł 2013). Jego natężenie w Polsce należy do najwyższych w Europie, obok takich państw jak Grecja i Portugalia. Jednakże mimo powszechnej niechęci partie skutecznie strukturalizują głosy wyborcze. Ale stan ten nie wynika z rozpowszechnienia identyfikacji partyjnych wśród wyborców – przynajmniej w klasycznym, michigańskim rozumieniu paradygmatu identyfikacji partyjnej, lecz po prostu z instytucjonalnych ograniczeń wyboru (Markowski, Cześniak, Kotnarowski 2015: 80–104). W praktyce listy wystawiają prawie wyłącznie partie. Poza tym, teza o skutecznej strukturalizacji preferencji wyborczych przez partie nie jest oczywista, skoro frekwencja wyborcza w wyborach parlamentarnych nadal jest w Polsce niska, chociaż trzeba odnotować jej znaczący wzrost w ostatnich elekcjach.

Wodzowski charakter partii polega na tym, że władza skoncentrowana jest w rękę lidera partii, jego szczególna pozycja ma statutowe gwarancje, zarządy partii to właściwie gremia doradcze dla lidera, bardzo trudno jest zmienić przywódcę partii bez groźby jej rozpadu. Władza lidera najpełniej manifestuje się w całkowitej kontroli procesu układania list wyborczych oraz kontroli finansów partii, w tym wydatków na kampanię wyborczą. W polskich warunkach, w przypadku głównych partii władza nominowania kandydatów na posłów, która pozostaje w rękach lidera, oznacza władzę desygnowania posłów. Odpowiada za to silny efekt kolejności polegający na tendencji wyborców danej partii do głosowania na lidera okręgowej listy danej partii, a jeśli nie na lidera to na kandydatów następnym w kolejności na liście. Wyborcy nieraz nieco korygują kolejność preferowaną przez kierownictwo. W przypadku wyborów do sejmu w latach 2001–2011 ok. 20% mandatów przyznano dzięki skorygowaniu preferencji kierownictw partii przez wyborców (Gendźwiłł, Raciborski 2014). Ten interwencyjny wpływ wyborców tylko w absolutnie wyjątkowych przypadkach dotykał osób ze ścisłej czołówki list głównych partii.

³ W szczególności w trakcie konferencji i debaty zorganizowanej przez Ruch Obywatelski „Jednomandatowe Okręgi Wyborcze” w dniu 28 września 2013 roku w Warszawie (Raciborski 2014); także w publicystyce na łamach „Rzeczpospolitej”, artykuły przedrukowane w zbiorze Raciborski 2003.

Z efektem kolejności łączy się inna poważna wada obowiązującej ordynacji w wyborach do Sejmu. Zakłada ona wtórność głosu na konkretnego kandydata w stosunku do głosu na listę. Mandaty są przydzielane w okręgach w pierwszej kolejności poszczególnym uprawnionym listom na podstawie łącznej liczby głosów, jakie uzyskali kandydaci z tej listy, a dopiero w następnym kroku przyznawane konkretnym kandydatom z listy – tym, którzy uzyskali kolejno najlepsze wyniki. Sytuacja ta stawia przed kandydatem sprzeczne zadania w okresie kampanii: z jednej strony winien on kooperować z innymi kandydatami z listy, dążąc do maksymalizacji jej wyniku, ale z drugiej musi z kolegami z listy ostro konkurować, aby uzyskać maksymalnie dobry osobisty wynik, wyprzedzić innych w kolejce do mandatu (szerzej: Raciborski 2005). W konsekwencji trudno o solidarność i lojalność wśród członków partii, a zwłaszcza wśród jej aktywistów. Życie wewnątrzpartyjne wspiera się na kulturze nieufności⁴.

Wodzowski charakter partii politycznych i ich oligarchizacja, półotwarty charakter list wyborczych w powiązaniu z efektem kolejności, sposób finansowania kampanii wyborczej, liczne kodeksowe preferencje dla partii politycznych – wszystko to łącznie sprawia, że mandaty zdobywa bardzo dużo kandydatów marnej jakości. Personalizacja konkurencji politycznej jest w tych warunkach pozorna. Polski system wyborczy nie sprzyja więc kształtowaniu kompetentnej, demokratycznej elity politycznej. Ale daleki jestem od poglądu, że efekt taki osiąga się wręcz automatycznie w systemach większościowych. A to jest często występujący pogląd wśród polskich zwolenników FPTP. Wojciech Błasiak pisze: „Zasadniczą cechą ordynacji większościowej z regułą JOW jest zdolność do wymian elit politycznych i ich personalnego składu. Ordynacja ta umożliwia – by użyć określenia Johna T. Pepalla – «wyrzucenie kiepskich» z parlamentu” (Błasiak 2014: 33). Argument całkowicie chybiony. Wymiana parlamentarnych elit przy tego typu ordynacjach jest nikła. Wskaźnik reelekcji w wyborach do amerykańskiego Kongresu systematycznie oscyluje wokół 90%. Trudno przyjąć, że wśród ponad 500 kongresmenów prawie nie ma „kiepskich”.

Inny kłopot stwarzany przez obowiązującą ordynację to kłopot z realizacją zasady proporcjonalności. Zasada wyborów proporcjonalnych do Sejmu zapisana jest w art. 96 Konstytucji. Najprostsze rozumienie tej zasady zawarte jest w postulacie, aby mandaty rozdzielano pomiędzy konkurujące ugrupowania mniej więcej według proporcji uzyskanych przez nie głosów. Doskonala proporcjonalność jest

⁴ Najpełniej mechanizmy i patologie wewnętrznej rywalizacji w obrębie list partyjnych w wyborach do sejmu opisał Jarosław Flis (2014). Na niektóre negatywne konsekwencje list półotwartych w wyborach 2019 roku zwracają też uwagę autorzy monografii zbiorowej, *Reguły, zamiary, praktyki* (Cześniak, Flis, Gendźwiłł, Haman, Materska-Sosnowska, Rakowska-Trela, Rychard, Wrzalik, Zbieranek 2022: 145–158), ale podkreślają przy tym pewną nieoczywistą jej zaletę: całkiem dobrze radzi sobie z odtwarzaniem układu sił pomiędzy politycznymi grupami tworzącymi listę koalicyjną. Ten czynnik wraz z programami wyborczymi i metodą D’Hondta przeliczania głosów na mandaty daje silny impuls ku integracji politycznej.

niemożliwa z wielu powodów: zawsze jest konieczność zaokrąglenia w sytuacji rozdziału dóbr niepodzielnych. Pewna dysproporcjonalność jest potrzebna, aby zapobiec nadmiernej frakcjonalizacji parlamentu i sprzyjać tym samym konkluzywności wyborów, rozumianej jako zdolność parlamentu do wyłaniania rządu. Stąd progi ustawowe oraz formuły przeliczania głosów na mandaty premiujące najsilniejsze ugrupowanie kosztem najsłabszych. W formalnie proporcjonalnej polskiej ordynacji wprowadzono tyle mechanizmów sprzyjających dysproporcjonalności, że jedynie zdarza się, że po jakiejś elekcji dystrybucja mandatów jest w miarę proporcjonalna, ale gwarancji proporcjonalności prawo wyborcze nie daje. W 1993 roku dwa zwycięskie ugrupowania (SLD i PSL) zdobywszy łącznie razem nieco ponad 35% głosów, uzyskały 66% mandatów. Później już tak źle nie było, ale w 2015 roku znów dwie największe partie, które łącznie zdobyły nieco ponad 61% głosów, dostały 81% mandatów⁵. Dysproporcjonalności polskiego systemu wyborczego sprzyjają następujące jego elementy: a) relatywnie małe okręgi wyborcze, b) dość wysoki próg ustawowy: 5% dla partii i 8% dla koalicji, c) metoda D'Hondta przekładania głosów na mandaty. Tylko dzięki temu, że partie nauczyły się tego systemu i przyjmują właściwe strategie koalicyjne, nie dochodzi do rażących dysproporcjonalności przy wszystkich elekcjach.

W dotychczasowych kontekstach zasada proporcjonalności traktowana była jako technika ustalania wyników wyborów, reguła rozstrzygnięcia alternatywna wobec reguły większościowej – definicyjnej dla wyborów większościowych. Tymczasem wybory proporcjonalne można rozumieć odmiennie: jako takie wybory, które prowadzą do proporcjonalnej reprezentacji, kryterium stanowi więc wynik wyborów, model reprezentacji. Na ten problem niesymetryczności definicji odnoszących się do systemu proporcjonalnego i systemu większościowego słusznie zwrócił uwagę Dieter Nohlen (2004). W przypadku wyborów proporcjonalnych idzie o kryterium oceny wyniku wyborów, a w przypadku systemów większościowych chodzi o regułę rozstrzygnięcia. Właśnie stosowane powszechnie w literaturze określenie Proportional Representation (PR) na nazwanie wyborów proporcjonalnych ekspozuje treść tej zasady (Haman 2003: 57–67; Powell 2005: 175–194). Cel wyborów proporcjonalnych – proporcjonalna do społecznego poparcia reprezentacja sił politycznych – może być osiągnięty za pomocą zasady większości. Jednakże osiąganie proporcjonalnej reprezentacji pod rządami ordynacji większościowych jest daleko mniej pewne niż pod rządami ordynacji proporcjonalnych. Dlatego przedstawiany w tym artykule projekt wykorzystuje zasadę większości jako zasadę pomocniczą

⁵ Dobrym syntetycznym wskaźnikiem dysproporcjonalności wyborów jest indeks Gallaghery. Zapisany jest wzorem $I_G = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (V_i - S_i)^2}$, gdzie V_i odsetek głosów zdobytych przez partię i w danych wyborach, a S_i - odsetek mandatów uzyskanych przez partię i w danych wyborach. W wyborach '93 jego wartość wyniosła 15,74 – nieakceptowalną w systemach proporcjonalnych; w późniejszych elekcjach oscylowała wokół liczby 5, co wskazywało na bardzo umiarkowaną dysproporcjonalność, ale w 2015 roku ten wskaźnik znów był bardzo wysoki – 10,55 (obliczenia własne na podstawie danych PKW).

w ramach systemu PR. Twierdzę, że mimo odwołania się do reguły większości projekt jest zgodny z wymogami konstytucyjnymi zawartymi w art. 96 ust. 2 Konstytucji. Trzeba tylko właściwie odczytać ten przepis. Brzmi on: „Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym”. Czy mowa w nim jest o proporcjonalnej reprezentacji, czy o zasadzie proporcji jako technice ustalania wyników wyborów? Z kontekstu wynika, że zasada proporcjonalności ma taki sam status, jak zasada powszechności czy równości, idzie więc o wartość autoteliczną a nie o technikę, jak w przypadku zasady tajności. Tajność właśnie jest wartością instrumentalną służącą ochronie autonomii wyborcy i wolności wyboru. Wyłożony tu sposób rozumienia proporcjonalności przyjął Niemiecki Trybunał Konstytucyjny w słynnym orzeczeniu z 1997 roku dotyczącym natury niemieckiego systemu wyborczego. Uznał, że jest to „system wyborów proporcjonalnych z dołączonym systemem większościowym” (za Nohlen 2004: 341). I właśnie niemiecka ordynacja obowiązująca w wyborach do Bundestagu była głównym źródłem inspiracji dla mego projektu.

Potrzebna w tym miejscu jest skrótowa charakterystyka systemu niemieckiego. Przedstawię tylko te jego elementy, które są ważne dla mego projektu. Wyborca dysponuje dwoma głosami. Głos pierwszy oddaje na konkretnego kandydata w jednym z 299 okręgów jednomandatowych, właściwym dla swego miejsca zamieszkania. Mandat otrzymuje kandydat, który uzyskał największą liczbę głosów w okręgu (czyli wybory jednoturowe). Są to tak zwane mandaty rozdzielane bezpośrednio. Drugi głos wyborca oddaje na landową listę partyjną, która ma charakter zamknięty. W pierwszym kroku po wyborach rozdziela się na poziomie federalnym ogół mandatów (598 mandatów) pomiędzy uprawnione partie, to jest takie, które przekroczyły w skali kraju próg 5%. Stosuje się w tej procedurze metodę Sainte-Laguë. W drugim kroku również za pomocą tej samej metody dzieli się mandaty danej partii pomiędzy jej landowe listy. W końcowym etapie procedury odejmuje się od liczby mandatów przypadającej danej partii w konkretnym landzie te mandaty, które jej kandydaci zdobyli w okręgach jednomandatowych. Pozostałe mandaty przydziela się kandydatom z landowej listy partyjnej według kolejności ich umieszczenia. Kandydaci zwycięzcy w okręgach jednomandatowych uzyskują mandaty nawet wtedy, jeśli ich partia nie przekracza 5% progu na poziomie federalnym bądź uzyskuje z podziału proporcjonalnego mniej mandatów, niż zdobyli łącznie jej kandydaci w okręgach jednomandatowych. Te mandaty określane są mianem nadwyżkowych i decydują o płynnej liczbie posłów do Bundestagu. W ostatniej elekcji (w 2021 roku) takich nadwyżkowych mandatów było 33 i zaczynają one mieć znaczenie w układach koalicyjnych. Podkreślić trzeba, że w niemieckim systemie wyborczym podstawowe znaczenie mają głosy „drugie”, głosy na landowe listy partyjne, ale rola głosów „pierwszych” oddawanych w systemie większościowym rośnie i coraz większy zasięg ma zjawisko dzielenia głosu (*split*), zwłaszcza w przypadku mniejszych partii.

■ PROJEKT NOWEGO SYSTEMU WYBORCZEGO W WYBORACH DO SEJMU RP

W tej części artykułu w sposób techniczny przedstawię podstawowe elementy optymalnego moim zdaniem systemu wyborczego, który winien być wprowadzony w wyborach sejmowych, a później wskażę na główne spodziewane korzyści. Projekt opiera się na założeniu, że określona w Konstytucji liczba posłów (460 posłów) pozostaje niezmienna.

1. Typ systemu

Proponowany typ systemu wyborczego to spersonalizowany system proporcjonalny. Dodanie słowa „spersonalizowany” w stosunku do tradycyjnej klasyfikacji systemów wyborczych podkreśla, że aspekt personalny głosowania jest tu ważny, nie jest drugorzędną cechą systemu, jak to dzieje się przy obowiązującej ordynacji.

2. Struktura okręgów

Wybory odbywają się w okręgach jednomandatowych, okręgach wielomandatowych wojewódzkich oraz w jednym okręgu ogólnokrajowym.

a) Kraj dzieli się na 210 okręgów jednomandatowych, w których mandaty rozdziela się na zasadzie większości zwykłej (dzięki temu jedna tura); w okręgu zamieszkuje ok. 180 tys. osób; granice okręgu nie mogą rozrywać granic gmin oraz województw (powiaty mogą być dzielone, gdyż ich rola jako jednostek politycznych jest mniejsza niż gmin czy województw).

b) Tworzy się 16 wielomandatowych okręgów wojewódzkich, w których liczba mandatów zostanie określona ex post na podstawie niżej opisanej procedury.

c) Tworzy się jeden wielomandatowy okręg ogólnokrajowy, w którym rozdziela się 40 mandatów a minimalnie 10 (w pewnych sytuacjach, o których niżej, przewidziana jest procedura powiększenia liczby mandatów w okręgu ogólnokrajowym).

3. Struktura głosu

Wyborca dysponuje dwoma głosami.

a) Pierwszy głos wyborca oddaje na kandydata z listy kandydatów w okręgu jednomandatowym; kandydaci ułożeni są w porządku losowanym w każdym okręgu odrębnie a nie alfabetycznym (to ważne z uwagi na efekt kolejności po raz pierwszy opisany na przykładzie wyborów do Sejmu w 1991 roku (Raciborski 1997) a później także z uwzględnieniem wyborów do Senatu (Gendźwiłł, Raciborski 2014); przy nazwiskach kandydatów umieszczone są nazwy komitetów, które ich zgłosiły; wyborca oddaje głos przez postawienie krzyżyka przy nazwisku wybranego kandydata.

b) Każdy kandydat w okręgu jednomandatowym musi być zarazem umieszczony na liście wojewódzkiej; rozstrzygnięcie to uniemożliwia indywidualne kandydowanie, inaczej niż ma to miejsce w wyborach do Senatu.

- c) Drugi głos wyborca oddaje na listę komitetów (w praktyce partii i koalicji partii), które wystawiły listę wojewódzką (kolejność komitetów na liście jest również losowana odrębnie w każdym okręgu wojewódzkim), przy każdym komitecie podane jest nazwisko lidera listy wojewódzkiej; kolejność kandydatów na listach wojewódzkich ustalają komitety; wyborca głosuje na listę wojewódzką stawiając krzyżyk przy wybranym komitecie.
4. Procedura zgłaszania kandydatów
- a) W okręgach jednomandatowych kandydatów zgłaszają komitety (dopuszczalne komitety wyborców); obowiązuje wymóg 1000 podpisów z poparciem kandydata; rejestracja kandydata w połowie okręgów jednomandatowych w województwie zwalnia ze zbierania podpisów w pozostałych.
- b) Listy wojewódzkie komitetów nie wymagają zbierania podpisów; partia/ komitet wyborców zgłaszając listę wojewódzką, składa jednocześnie deklarację o zgłoszeniu kandydatów w co najmniej połowie okręgów jednomandatowych wyznaczonych w obrębie województwa.
5. Lista krajowa
- Lista krajowa zgłaszana jest przez komitety ogólnokrajowe, tj. takie, które zgłosiły co najmniej osiem list wojewódzkich; komitety ogólnokrajowe mogą być komitetami wyborców a nie tylko komitetami tworzonymi przez partie polityczne; kolejność kandydatów na liście ustala komitet; na liście krajowej mogą być umieszczone osoby, które nie kandydują w okręgach.
6. Procedura rozdziału mandatów
- a) **W pierwszym kroku** zlicza się liczbę głosów ważnych oddanych łącznie na listy wojewódzkie (głosy drugie) na poziomie kraju; rozdziela się następnie 210 mandatów pomiędzy okręgi wyborcze (nie na poszczególne partie) za pomocą metody Sainte-Laguë. Rozdział mandatów ex post sprzyja równości głosu zarówno w aspekcie formalnym, jak i materialnym; ustanawia swoistą premię dla regionów za ponadprzeciętną frekwencję. W tym kroku nie jest to podział ostateczny.
- b) **W drugim kroku** PKW wskazuje listy tych komitetów, które w skali kraju przekroczyły progi 5% i 3% głosów.
- c) **W trzecim kroku** na poziomie województw rozdziela się mandaty między poszczególne komitety na podstawie głosów drugich, wykorzystując metodę Sainte-Laguë. Uprawnione do udziału w podziale mandatów wojewódzkich są listy komitetów, które przekroczyły w skali kraju próg 5%. Nie jest to rozdział ostateczny.
- d) **W czwartym kroku** rozdziela się mandaty w okręgach jednomandatowych; uzyskują je kandydaci, którzy w swoich okręgach zdobyli największą liczbę głosów pod warunkiem, że ich komitety zdobyły co najmniej 3% głosów w skali kraju (utrzymane zostanie zwolnienie ze wszystkich progów dla mniejszości narodowych); jeżeli ten warunek nie

zostanie spełniony, mandat otrzymuje następny kandydat, który spełnia ten warunek.

- e) **W piątym kroku** mandaty rozdziela się pomiędzy kandydatów z list wojewódzkich; od liczby mandatów uzyskanych przez komitet odejmuje się liczbę mandatów zdobytych przez ten komitet w okręgach jednomandatowych w danym województwie; jeżeli ta liczba będzie dodatnia to mandaty przypadają kandydatom wg kolejności na liście z pominięciem kandydatów, którzy otrzymali już mandaty w okręgach jednomandatowych; jeżeli liczba wyniesie 0, to komitet nie uzyskuje już innych mandatów z listy wojewódzkiej; jeżeli ta liczba będzie ujemna, to brakujące mandaty (w liczbie takiej, jak wskazuje bezwzględna wartość tej liczby) komitet uzyska z puli krajowej; tym samym pomniejsza się liczba mandatów przeznaczonych na listę krajową; po przeprowadzeniu tej procedury rozdział mandatów na poziomie list wojewódzkich jest ostateczny.
- f) **W szóstym kroku** dzieli się pozostałe mandaty (z wyjściowych 40) w okręgu ogólnokrajowym na poszczególne listy komitetów ogólnokrajowych, które przekroczyły próg 5%; podział dokonywany jest za pomocą formuły Sainte-Laguë; w szczególnej sytuacji obowiązuje niżej opisana procedura awaryjna (patrz Dyskusja).

W przedstawionym projekcie lista krajowa odgrywa potrójną rolę: a) jest elementem systemu gwarancji uzyskania mandatu dla kilku najważniejszych osób każdej znaczącej partii; b) jest rezerwuarem mandatów na nagrody dla partii, które wystawiły w okręgach jednomandatowych dużą liczbę bardzo popularnych kandydatów; c) jest rezerwuarem mandatów dla komitetów, które w skali kraju przekroczyły próg 3% i ich kandydaci zdobyli mandaty w okręgach jednomandatowych, oraz mandatów dla komitetów mniejszości narodowych zwolnionych z ogólnokrajowych progów.

■ DYSKUSJA

W typowej sytuacji istnieć będzie znaczna odpowiedniość między wynikami w okręgach jednomandatowych a wynikami w okręgach wojewódzkich, gdzie głosuje się na listy partyjne. W wyborach niemieckich zdecydowana większość wyborców głosuje spójnie za pomocą pierwszego i drugiego głosu: popiera listę landową tej partii, na której kandydata oddaje głos w wyborach w okręgu jednomandatowym⁶. Drugi argument odnosi się już bezpośrednio do Polski. Obserwujemy olbrzymią

⁶ Spójność ta była kiedyś prawdziwie wysoka – ok. 90% głosowało tak samo pierwszym i drugim głosem; w latach dziewięćdziesiątych zaczęła maleć, w 1998 roku już 18% rozdzieliło preferencje (Nohlen 2004: 333–337). Jednym ze wskaźników tego zjawiska jest stale rosnąca liczba mandatów nadwyżkowych. Po ostatnich wyborach (grudzień 2021) rozdzielić trzeba było aż 138 mandatów nadwyżkowych (to w konsekwencji dużej liczby mandatów bezpośrednich zdobytych przez partie podprogowe oraz wyrównywania pozostałym partiom tych mandatów, aby przywrócić proporcje).

zbieżność wyników głównych partii w wyborach sejmowych i senackich⁷. Przesunięcia więc mandatów z puli ogólnokrajowej do konkretnych list wojewódzkich w celu dodatkowego uhonorowania partii, które miały świetnych kandydatów w okręgach jednomandatowych, będą nieliczne. Podobnie, zapewne kilka mandatów z tej puli wystarczy, aby spełnić wymóg przydzielenia mandatów wszystkim tym kandydatom, którzy zwyciężyli w okręgach jednomandatowych, a ich komitety przekroczyły próg 3% głosów w skali kraju, a nie przekroczyły progu 5%, oraz zwycięskim w okręgach jednomandatowych kandydatom komitetów mniejszości narodowych.

W sytuacjach mniej typowych, to jest w takich, kiedy z jakichś względów niespójność preferencji wyborców wzrośnie, trzeba się liczyć z okolicznością, że pula mandatów ogólnokrajowych bardzo się zmniejszy, nawet do założonego minimum 10 mandatów. Wtedy gorzej będzie realizowany pewien niezbyt eksponowany cel tej ordynacji, aby gwarantować mandat liderom istotnych partii. Próg naturalny przy kilkunastu rozdzielanych mandatach może być wyższy niż owe 5% stanowiące o relewantności partii. Ale w takiej sytuacji wyższa będzie nagroda dla partii, która wystawiła w okręgach jednomandatowych kandydatów szczególnie dobrej jakości. A to jest najważniejszy cel tej ordynacji.

Z racji, iż procedura wyborów w każdej sytuacji (nawet przy najbardziej „zwarionym” rozkładzie głosów i przy skrajnie „nienormalnych” zachowaniach wyborców) musi być konkluzywna, należy wprowadzić awaryjny mechanizm powiększania liczby mandatów w okręgu ogólnokrajowym kosztem mandatów rozdzielanych w wojewódzkich okręgach wielomandatowych. Wtedy wraca się do pierwszego kroku i rozdziela odpowiednio mniej mandatów między okręgi wojewódzkie. Ile mniej? O tyle, aby pula ogólnokrajowa wystarczyła na zaspokojenie wszystkich roszczeń wynikających z zasady prymatu mandatów zdobytych bezpośrednio. Mechanizm ten winien zawierać w sobie dodatkowy bezpiecznik, a mianowicie gwarantować, że pomiędzy partyjne listy ogólnokrajowe zostanie rozdzielonych nie mniej niż 10 mandatów. Transfery mandatów pomiędzy okręgiem ogólnokrajowym a okręgami wojewódzkimi ułatwia fakt, iż w przedstawionym projekcie liczba mandatów w wojewódzkich okręgach wielomandatowych i tak nie jest z góry dokładnie znana. Transfery te będą miały techniczny charakter i nie naruszają żadnych zasad konstytucyjnych odnoszących się do wyborów. Dodatkowo, jeden z elementów opisanej procedury (rozdział mandatów na okręgi *ex post*) jest stosowany w wyborach europejskich.

⁷ Oto wyniki głównych partii w wyborach sejmowych 2019 roku i ich kandydatów do Senatu: PiS – 8 051 935 głosów; kandydaci PiS do Senatu łącznie: 8 110 193 głosów; Koalicja Obywatelska 5 060 355 głosów, kandydaci KO do Senatu 6 490 306 głosów (za Cześniak i in. 2022: 137). Wyniki innych partii w wyborach do Sejmu i Senatu są nieporównywalne wobec ograniczeń liczby kandydatów do Senatu narzuconych SLD i PSL przez Platformę Obywatelską, dominującą w Koalicji Obywatelskiej.

1. Test sytuacji krytycznej: duże anomalie preferencji wyborczych

Przedstawmy procedurę na pewnym sztucznie skonstruowanym przykładzie. Jego konstrukcyjną zasadą jest założenie takiego rozkładu preferencji, który z jednej strony wypukli swoistość tej ordynacji, a z drugiej strony pokaże jej działanie w sytuacji trudnej, to jest takiej, gdy występują duże anomalie w zachowaniach wyborców obserwowane zarówno na poziomie kraju (bardzo duże regionalne zróżnicowania preferencji i frekwencji wyborczej), jak i na poziomie okręgu.

Województwo Z o liczbie mieszkańców 1 800 000 i 1 400 000 uprawnionych podzielono na 10 okręgów jednomandatowych. W ramach wstępnego podziału okręg wojewódzki uzyskał 8 mandatów (bo była w nim relatywnie niska frekwencja).

Wyniki partii, które zgłosiły listy wojewódzkie i kandydatów w okręgach jednomandatowych były następujące:

- A: 25% głosów drugich – zwycięstwo w 8 okręgach jednomandatowych
- B: 30% głosów drugich – 0 zwycięstw w okręgach jednomandatowych
- C: 15% głosów drugich – 1 zwycięstwo w okręgu jednomandatowym
- D: 30% głosów drugich – 1 zwycięstwo w okręgu jednomandatowym

Partie A i B przekroczyły próg 5% w skali kraju; partia C nie przekroczyła tego progu, ale przekroczyła próg 3% w skali kraju; partia D nie przekroczyła progu 3%. A więc partie C i D nie wezmą udziału w podziale mandatów w okręgu wojewódzkim.

Na listy wojewódzkie oddano łącznie 650 000 głosów ważnych (frekwencja 46,5%). Wstępny podział mandatów (może się zmienić w przypadku dużych ogólnokrajowych anomalii) pomiędzy listy wojewódzkie partii jest następujący: A – 4 mandaty; B – 4 mandaty; C – 0 mandatów; D – 0 mandatów.

A teraz rozdział po uwzględnieniu wyników w okręgach jednomandatowych. Partia D odniosła spektakularny sukces w okręgu i porażkę w skali kraju, bo nie przekroczyła progu 3%. Jedno zwycięstwo w okręgu jednomandatowym też w tej sytuacji nie da jej mandatu. Drugie miejsce w okręgu, w którym zwyciężył kandydat partii D, zajął kandydat partii C. W konsekwencji partia C otrzymuje 2 mandaty z puli ogólnokrajowej (żadnego z listy wojewódzkiej).

Partia A uzyskuje 4 mandaty z podziału w wojewódzkim okręgu wielomandatowym, ale skoro zwyciężyła w 8 okręgach jednomandatowych, to musi dostać 4 mandaty z puli ogólnokrajowej, a więc uzyska w sumie 8 mandatów.

Partia B uzyskuje 4 mandaty z podziału w wojewódzkim okręgu wielomandatowym i żadnego mandatu bezpośredniego.

Partia D nie uzyskuje żadnego mandatu.

Puła mandatów w okręgu ogólnokrajowym uległa pomniejszeniu o 6 mandatów tylko z tytułu anomalii w jednym okręgu wojewódzkim. Anomalie w skali województwa nie są jednak addytywne w skali kraju. Przykładowo partia w typie D,

jeśli wystąpi tylko w trzech–czterech województwach typu Z, to przekroczy próg 3% głosów, a może nawet próg 5%, co redukowaloby skalę anomalii.

Przedstawiony przykład ukazuje najslabszy element tego projektu ordynacji z punktu widzenia teorii wyboru społecznego, ale też z punktu widzenia potocznych reguł sprawiedliwości społecznej. Oto uzyskująca w okręgu wielki sukces partia D nie otrzymuje żadnego mandatu. Partia A, która jest dopiero trzecia pod względem głosów drugich, otrzymuje łącznie dwa razy więcej mandatów niż partia B, która zdobyła dużo więcej od niej głosów, a zapewne jej kandydaci w okręgach jednomandatowych zdobyli tylko nieco mniej głosów niż kandydaci partii A. Ale zarazem na tym polega podstawowy walor tej ordynacji. Wybory w okręgach jednomandatowych uzyskują wielkie autonomiczne znaczenie, nie są fasadowe jak w wielu krajach, gdzie stosuje się tzw. ordynacje mieszane⁸. Partie mogą uzyskać wysoką premię za jakość wystawionych kandydatów, nawet jeśli same cieszą się umiarkowaną popularnością (przykład partii A).

Nie ma też empirycznych argumentów, aby w warunkach Polski spodziewać się wielkiego zakresu anomalii w preferencjach i uczestnictwie wyborczym.

Zakres anomalii byłby duży w warunkach:

- a) wielkiej niespójności preferencji wyborców (rozbieżne preferencje wyrażone w głosach pierwszych i drugich);
- b) dużej liczby partii z wynikiem w przedziale 3–5%, mających przy tym bardzo popularnych kandydatów;
- c) pojawienia się wielu partii o skoncentrowanym w jednym regionie poparciu;
- d) umiejętnej strategii wyborczej dużych partii mającej pewien wpływ na zakres anomalii.

Tymczasem nie ma empirycznych powodów, aby sądzić, że w Polsce wyborcy mają szczególnie niespójne preferencje w różnego rodzaju wyborach. Jest wprost przeciwnie, o czym świadczy wysoka zbieżność wyników dwóch głównych partii w wyborach do Senatu i w wyborach do Sejmu w kolejnych elekcjach, a także podobieństwo partyjnych wyników uzyskiwanych w wyborach do sejmików wojewódzkich z wyborami do parlamentu.

Niebezpieczeństwo opisane w pkt. b) też jest raczej niewielkie, bo w przypadku partii okołoprogowych obserwujemy przeciwne zjawisko. Liderzy list lokalnych tego rodzaju ugrupowań są szerzej nieznani i świecą światłem odbitym liderów ogólnopolskich, tu wystarczy przykład takich osób, jak Janusz Korwin-Mikke, Janusz Palikot, Paweł Kukiz i list okręgowych ich partii. Ponadto, zapobiegać startowi popularnych a jednocześnie niepartyjnych osobistości ma wymóg wiązania kandydowania w okręgu jednomandatowym z listą wojewódzką. Wreszcie, gdyby jednak jakieś formacje o okołoprokowej wielkości wystawiły wielu zdobywców mandatów w okręgach jednomandatowych, to z pewnością ci lokalni liderzy przesuną część

⁸ Fasadowy charakter miały wybory w okręgach jednomandatowych w projekcie PiS z 2007 roku.

tych partii ponad próg i mandaty bezpośrednie zostaną wtedy „rozliczone” w zwykłym trybie.

Odnosząc się do punktu c), należy stwierdzić, że w Polsce nie ma silnych regionalnych podziałów politycznych, które mogłyby powodować, że partie regionalne, przekraczając próg ogólnopolski, uzyskiwałyby prawie wszystkie mandaty w kilku okręgach wojewódzkich a jednocześnie nie odnoszą sukcesów w okręgach jednomandatowych. Wtedy zdobywcy mandatów bezpośrednich w tych województwach wystawieni przez inne partie, te o równomiernym w kraju poparciu, musieliby dostać te mandaty z puli ogólnopolskiej. Incydentalne występowanie takiej sytuacji jest założone w projekcie i nie zagraża procedurze wyborów.

Wreszcie trzeba rozważyć, czy nowe prawo wyborcze nie zmieniłoby tak radykalnie strategii partyjnych, że doprowadziłoby do odwrotnych od zamierzonych efektów (punkt d)). Może na przykład pojawić się zachęta dla małych partii z szansami przekroczenia progu 3%, aby licząc na mandaty bezpośrednie, nie wybierały strategii koalicyjnych. Gdyby kilka takich partii zdobyło mandaty bezpośrednie, to wzrosłaby frakcjonalizacja parlamentu. Nie wydaje się jednak, aby istotnie taka sytuacja mogła utrudnić formowanie rządowych koalicji.

2. Zalety nowego systemu wyborczego

Analiza korzyści z wprowadzenia proponowanego przeze mnie systemu wyborczego z natury rzeczy będzie dość arbitralna. Ale ogólna wiedza o systemach wyborczych, w szczególności wiedza o roli tych systemów w kształtowaniu zachowań wyborczych obywateli i w konsekwencji systemów partyjnych, a także analiza doświadczeń polskiej demokracji pozwala wyjść poza spekulacje. Spodziewane korzyści z nowej ordynacji (dalej Nowa Ordynacja lub NO) zawrę w kilku punktach:

- a) Nowa Ordynacja poprawi realizację konstytucyjnej wartości, jaką stanowi proporcjonalność wyborów. Zminimalizuje liczbę „głosów straconych”, które niejednokrotnie bardzo negatywnie wpłynęły na jakość polskich wyborów, owocując dużą ich dysproporcjonalnością i frustracją wielu obywateli. Proporcjonalności sprzyja kilka rozwiązań NO: względnie duże okręgi wojewódzkie, lista krajowa, ścisłe powiązanie list w okręgach jednomandatowych z listami wojewódzkimi.
- b) Opinia publiczna dobrze przyjmie Nową Ordynację, gdyż zdecydowanie lepiej personalizuje ona wyborczą konkurencję niż ordynacja obecnie obowiązująca. A Polacy wolą wybierać pomiędzy ludźmi niż partiami, o czym świadczy systematycznie wyższa frekwencja w wyborach prezydenckich niż w wyborach parlamentarnych. NO zwiększy więc zainteresowanie wyborami i pozytywnie wpłynie na frekwencję. Ważna jest też pewnego rodzaju przejrzystość lub „uczciwość” NO w porównaniu z regułami obowiązującymi. Obecnie wyborca, oddając głos na konkretnego kandydata z listy, oddaje go przede wszystkim na partię, a jego personalne preferencje mają drugorzędne znaczenie. Partyjność

wyborów jest więc maskowana przez wskazywanie konkretnego kandydata; to jest nie fair w stosunku do mniej uświadomionych obywateli. Gdy wyborca będzie miał dwa odrębne głosy: jeden na partię a drugi na konkretnego kandydata, sytuacja będzie dla niego przejrzysta.

- c) Ogromną zaletą Nowej Ordynacji jest fakt, że wspiera się ona na założeniu wiodącej roli partii politycznych w demokracji. Partie nadal będą w praktyce monopolizować zgłaszanie kandydatów (to wymusza powiązanie kandydowania w okręgu z listą wojewódzką) i prowadzić kampanię wyborczą. Nie zrujnuje więc ona istniejących partii ani systemu partyjnego. Ale sprzyjać będzie zmianie charakteru przywództwa w partiach. Partie będą poszukiwać dobrych kandydatów do wystawienia w okręgach jednomandatowych, bo mogą mieć z tego tytułu dodatkowe mandaty. Poszukiwanie i nominowanie kandydatów do 210 okręgów mandatowych zaangażuje szeroki aktyw partii i wzmocni rolę wojewódzkich liderów partii. To w konsekwencji uczyni partię mniej wodzowską, przywództwo będzie w większym stopniu przywództwem transakcyjnym. Zarazem przywódca partii dzięki liście krajowej uzyska mocną gwarancję mandatu dla siebie i najbliższych współpracowników, którzy często nie mają dobrego lokalnego zakorzenienia.

Być może największą korzyścią z Nowej Ordynacji będzie poprawienie jakości posłów. Wszak prowadzenie kampanii wyborczej w okręgach jednomandatowych wymaga pewnych kompetencji i predyspozycji. A i sam udział w tego rodzaju kampanii daje cenne polityczne doświadczenie. Instytucjonalizacja okręgów jednomandatowych z czasem wzmocni więź posłów z wyborcami. Będą oni z myślą o przyszłych elekcjach systematycznie zabiegać o względy mieszkańców swoich okręgów, tak jak to się dzieje w przypadku parlamentarzystów brytyjskich czy amerykańskich.

Last but not least argument za Nową Ordynacją wiąże się z szansą na ożywienie lokalnego życia politycznego i wzmocnienie infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego. Intensywna kampania w okręgach jednomandatowych zwiększy rolę lokalnych mediów, sprzyjać będzie budowaniu lokalnych struktur partii, ale też wspieraniu przez polityków innych organizacji, które mogą być pomocne w okresie kampanii.

■ ZAMIAST ZAKOŃCZENIA: UWAGI DE LEGE FERENDA

To zaledwie zarys ordynacji, która byłaby prawdziwie proporcjonalna i prawdziwie spersonalizowana. Projekt ten przed przekształceniem go w inicjatywę ustawodawczą wymaga pogłębionych badań. W szczególności należałoby, odwołując się do wyników wszystkich wyborów parlamentarnych od 2011 roku (wówczas wprowadzono jednomandatowe okręgi do Senatu), dokonać analiz symulacyjnych rozkładu mandatów wg zaproponowanej ordynacji. To ogromna praca, zwłaszcza że od podstaw trzeba by wytyczyć 210 okręgów wyborczych i przypisać poszczególnym partiom wyniki, posiłkując się zarówno wynikami z wyborów do Senatu, jak i sejmowymi. Mimo tych zabiegów i tak wyniki poszczególnych partii byłyby „sztuczne”, bo nie da się

przełożyć historycznych wyników wyborów do tak radykalnie nowej ordynacji. Ale w tego rodzaju modelowaniu wyników chodzi o wykorzystanie rzeczywistych zróżnicowań frekwencji i wyników z poziomu gmin, aby przybliżyć możliwy sposób działania NO i odkryć sytuacje krytyczne. Znając takie sytuacje, zawsze można wymyślić mechanizmy awaryjne i zawnocześnie wprowadzić je do prawa wyborczego.

W ostatnim zdaniu artykułu muszę jednak wyrazić sceptycyzm co do szans wprowadzenia w Polsce tego rodzaju projektu. Na przeszkodzie stoi dominujące wśród prawników rozumienie konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyborów⁹ oraz – co chyba ważniejsze – ustrojowa konstrukcja Senatu, do którego wybory odbywają się w okręgach jednomandatowych, tylko dwukrotnie większych od projektowanych w NO, i które w praktyce są równie partyjne, jak wybory sejmowe. Proponowana reforma wymaga więc zniesienia Senatu albo zasadniczej zmiany charakteru tej izby. Na przykład przekształcenia Senatu w izbę samorządową, co było wielokrotnie rozważanym postulatem. Nie ma momentu konstytucyjnego dla takiej zmiany. Ale planować warto, bo reformy konstytucyjne mogą okazać się konieczne do rekonstrukcji demokracji w Polsce.

⁹ Technika a nie sposób reprezentacji demosu. Leszek Garlicki w bardzo popularnym podręczniku prawa konstytucyjnego pisze: „Zasada ta [zasada proporcjonalności] odnosi się do sposobu ustalania wyniku głosowania i występuje alternatywnie wobec zasady większości” (Garlicki 1998: 128).

LITERATURA PRZYWOŁANA

- Beetham David (1995), *Legitymizacja władzy*, w: Jerzy Szczupaczyński (wyb. i oprac.), *Władza i społeczeństwo*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Błasiak Wojciech (2014), *Wpływ ordynacji wyborczej do parlamentu na gospodarkę kraju*, w: *Sposób na dobre państwo*, praca zbiorowa bez oznaczenia redaktora, Radzymin: Wydawnictwo von Borowiecky.
- Cześnik Mikołaj, Flis Jarosław, Gendźwiłł Adam, Haman Jacek, Materska-Sosnowska Anna, Rakowska-Trela Amma, Rychard Andrzej, Wrzalik Magdalena, Zbieranek Jarosław (2022), *Reguły, zamiary, praktyki. Prawo wyborcze i wybory 2017–2020*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Downs Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.
- Garlicki Leszek (1998), *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa: Liber.
- Gendźwiłł Adam (2013), *Why do Poles (still) dislike political parties? Some survey insights into anti-party attitudes in Poland, 1995–2011*, „Polish Sociological Review”, 4 (184), s. 467–486.
- Gendźwiłł Adam, Raciborski Jacek (2014), *Jak głosują wyborcy w warunkach preferencyjnych list wyborczych: przypadek Polski*, „Decyzje”, 22, s. 47–70.
- Haman Jacek (2003), *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kamiński A. (2014), *Ordynacja wyborcza a odpowiedzialność osób pełniących funkcje publiczne*, w: *Sposób na dobre państwo*, praca zbiorowa bez oznaczenia redaktora, Radzymin: Wydawnictwo von Borowiecky.
- Kamiński Marek M. (2016), *Ordynacje większościowe i JOW-y*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Lissowski Grzegorz (2008), *Zasady sprawiedliwego podziału dóbr*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Markowski Radosław, Cześnik Mikołaj, Kotnarowski Michał (2015), *Demokracja gospodarka polityka. Perspektywa polskiego wyborcy*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Nohlen Dieter (2004), *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Powell George B. jr (2006), *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Przeworski Adam (2021), *The US 2020 Election and Learning from History*, „Studia Socjologiczno-Polityczne”, 1 (14), s. 29–42.
- Raciborski Jacek (2003), *Polityka polska. Szkice*, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie: Żak.
- Raciborski Jacek (2005), *Rywalizacja czy kooperacja? O listach partyjnych w wyborach parlamentarnych*, w: Urszula Jakubowska, Krystyna Skarżyńska (red.), *Demokracja w Polsce. Doświadczenie zmian*, Warszawa: Academica SWPS Wydawnictwo.
- Raciborski Jacek (2014), *Wybory do Senatu 2011 a idea głosowania większościowego w okręgach jednomandatowych*, w: *Sposób na dobre państwo. Konferencja Ruchu Obywatelskiego na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych*, praca zbiorowa bez oznaczenia redaktora, Warszawa: Wydawnictwo von Borowiecky.
- Rafałowski Wojciech (2020), *Parties' issue emphasis strategies on Facebook*, „East European Politics and Societies”, 34 (1), s. 96–123.
- Schumpeter Joseph (1995), *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Jacek Raciborski

ON SOME PATHOLOGIES OF THE POLISH ELECTORAL SYSTEM TO THE PARLIAMENT (SEJM) AND THE PROJECT OF ITS IMPROVEMENT

The author departs from the statement that the Polish electoral law does not support the creation of a competent, democratic elite in the country. The initial reasons are embedded in the current electoral law that impairs the quality of the Polish democracy. To revitalize the democratic procedures, to get voters more engaged in the electoral process, to make it locally more dependant on individual choices and diminish the leader-driven party system the author, influenced by the German example, outlines the project of a more personalized and proportionate electoral law. And remains skeptical that it could be implemented soon – but recommendations should be planned and discussed as constitutional reforms might be needed to reinvigorate democracy in Poland.

Słowa kluczowe: patologie polskiego systemu wyborczego, funkcje wyborów, ordynacja wyborcza, projekt naprawy ordynacji wyborczej w Polsce

Keywords: pathologies of the Polish electoral system, election functions, electoral law, project of the improvement of the electoral law in Poland